



Service Public
Fédéral
FINANCES

NOTE DE VISION GÉNÉRALE CONCERNANT LA RÉFORME FISCALE PLUS LARGE

Mark Delanote
Juin 2022



Ce rapport a été rédigé en néerlandais. Il a ensuite été traduit en français de la manière la plus fidèle possible. Néanmoins, en cas de doute sur le sens correct à attribuer à certains mots ou phrases, le texte en néerlandais prévaut.

Table des matières

Table des matières	1
I. AVANT-PROPOS.....	5
II. INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	9
A. Contexte et méthodologie	9
1.) Contexte	9
2.) Méthodologie.....	10
B. Délimitation de la réforme.....	13
1.) Compétence fédérale.....	13
2.) Fiscalité / parafiscalité.....	14
3.) Espace budgétaire	14
C. Contexte de la réforme	16
III. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA RÉFORME.....	19
A. Généralités - l'Accord de gouvernement	19
B. Réforme autour de quatre axes	22
C. Une réforme reposant sur quatre piliers	23
1.) Efficience et neutralité	23
2.) Redistribution.....	31
3.) Simplicité	34
4.) Sécurité juridique	34
IV. L'ARCHITECTURE DU FUTUR	35
A. Le point de départ.....	35
B. La cible.....	37
C. Les éléments de base	38
1.) Unité imposable	38
2.) Éléments taxés	39
3.) Éléments non taxés.....	40
4.) Structure tarifaire.....	41
5.) Principes de tarification	42
6.) Interaction avec les entités fédérées.....	42
V. FISCALITÉ DES FORMES DE COHABITATION	43
A. Explication générale	43
B. Modifications proposées.....	45
C. Déclaration et imposition.....	48

D.	Montant exonéré d'impôt – réduction d'impôt.....	50
1.	Montant de base	50
2.	Suppléments.....	51
E.	Quotient conjugal.....	54
F.	Pension alimentaire	55
G.	Réduction d'impôt pour garde d'enfant	56
H.	Cotisation spéciale de sécurité sociale	57
VI.	CHARGES SUR REVENUS D'ACTIVITÉ.....	59
A.	Représentation visuelle.....	60
B.	Structure tarifaire	61
C.	Le piège à l'emploi et le piège promotionnel	73
D.	Rétablissement de la neutralité	75
E.	Interaction avec les revenus du patrimoine	80
1.	Éviter la conversion de revenus d'activité en revenus du patrimoine	80
2.	Rendement du patrimoine	81
3.	Plus-values.....	82
F.	Règles spécifiques applicables aux bénéficiaires	83
G.	Des règles spécifiques s'appliquent aux rémunérations.	86
H.	Exemption du versement du précompte professionnel	88
VII.	CHARGES SUR LES PENSIONS ET LES REVENUS DE REMPLACEMENT	89
A.	Premier pilier	89
B.	Deuxième pilier	91
C.	Troisième pilier.....	93
VIII.	CHARGES SUR LES REVENUS DU PATRIMOINE	95
A.	Présentation visuelle	96
B.	Lignes de force de la réforme	97
1.	Un régime unique d'imposition pour tous les revenus du patrimoine.....	97
2.	L'assujettissement à l'impôt de tous les revenus du patrimoine, y compris les plus-values	98
3.	La généralisation des taux proportionnels.....	99
4.	L'introduction d'un taux de base unique, assorti uniquement de dérogations justifiables.	100
5.	L'abattement général	106
6.	Mesures contre le passage en société	107
7.	L'obligation généralisée de déclarer	109
C.	Fruits de biens immobiliers	110
1.	Définition du revenu imposable.....	110

2.	Détermination de la base imposable nette	112
3.	Exonérations.....	113
4.	Taux	114
5.	Perception	114
D.	Fruits de biens mobiliers	116
1.	Définition du revenu imposable.....	116
2.	La détermination de la base imposable nette	116
3.	Exonérations.....	117
4.	Taux	118
5.	Perception	118
E.	Revenus d'une cession – constitution.....	119
1.	Définition du revenu imposable.....	119
2.	Détermination de la base imposable nette	120
3.	Moins-values	121
4.	Exonérations.....	122
5.	Taux	123
6.	Perception	124
IX.	CHARGES SUR LA CONSOMMATION/POLLUTION	125
A.	Considération générale	125
B.	Un système de TVA plus neutre	127
1.	L'(in)efficacité de la TVA	127
2.	Une modification du système tarifaire	128
3.	Autres pistes possibles de réflexion.....	129
C.	Une taxation élaborée de la durabilité	131
X.	REMARQUES FINALES.....	133

I. AVANT-PROPOS

Le SPF Finances a désigné l'Institut de Droit Fiscal de l'Université de Gand (Universiteit Gent – Instituut voor Belastingrecht) comme coordinateur, avec pour missions de préparer, d'élaborer et de coordonner la réforme fiscale élargie, dont les lignes politiques sont définies dans l'Accord de gouvernement et dans la déclaration de politique générale du Ministre des Finances.

La tâche du coordinateur englobe plusieurs aspects, dont la remise d'une note contenant les principes généraux d'une réforme fiscale plus large (Note de vision générale).

Le présent rapport est la représentation écrite de cette Note de vision générale. Les principes et objectifs généraux qu'il contient, qui devraient être largement soutenus par la société, sont déjà dans une certaine mesure concrétisés, dans le but d'identifier les conséquences possibles de l'application de ces principes.

A cet égard, il importe de souligner que bien des gens ont contribué d'une manière ou d'une autre à l'élaboration de cette Note de vision générale. Outre les personnes impliquées d'une manière plus formelle dans le processus méthodologique, à plusieurs reprises, la réflexion a été menée avec bien d'autres sur certains aspects (souvent techniques) de la fiscalité. Chaque apport a naturellement été de qualité.

Le lecteur de ce rapport pourra constater que l'application cohérente d'un certain nombre de principes généraux conduit à la remise en cause, pour diverses raisons, de nombreux systèmes fiscaux spécifiques existants.

Quoi qu'il en soit, il est important de lire la Note de vision générale avec le juste état d'esprit afin d'éviter que la portée de ce rapport ne soit mal comprise ou, pire, qu'elle amène à des déclarations polarisantes.

Tout d'abord, le lecteur doit être conscient que, notamment dans un souci de prévisibilité et de sécurité juridique et afin d'éviter des chocs économiques indésirables, l'intention n'est pas du tout de faire disparaître du jour au lendemain les régimes (favorables) existants et dont on fait un usage normal. Une réforme fondamentale implique nécessairement un régime transitoire raisonnable.

Deuxièmement, un changement fondamental de certains aspects partiels (comme l'élargissement de la base d'imposition ou la suppression d'exonérations spécifiques) n'implique pas nécessairement qu'un impôt plus élevé serait automatiquement ipso facto dû. En effet, il va de soi que l'interaction entre le niveau du taux et l'introduction d'éventuelles autres (larges) exonérations ou réductions d'impôt joue ici un rôle.

Troisièmement, on peut noter que ce rapport ne se prononce aucunement sur les taux concrets souhaités (sans parler de ce qui est budgétairement réalisable). Dans la mesure où les taux sont mentionnés, il ne s'agit que d'hypothèses de travail. Au contraire, le rapport vise exclusivement à clarifier la structure tarifaire souhaitée, ou du moins à fournir certains paramètres d'évaluation afin, le cas échéant, de fixer le niveau d'ambition souhaité. La concrétisation des taux sera bien davantage le point final, plutôt que le point de départ de la réforme.

Quatrièmement, une approche conceptuelle n'exclut pas qu'il puisse encore y avoir une justification pour inscrire certains régimes spécifiques dans la législation. Toutefois, l'opportunité et la modulation de celle-ci doivent être évaluées au moment où la réforme prend une forme très concrète, plutôt que comme des arguments *a priori* qui rendent toute réforme impossible. Après tout, ce n'est qu'après la réflexion conceptuelle et son interprétation qu'il est possible de déterminer si les objectifs historiques d'un certain régime ont encore un sens dans le nouveau contexte et, le cas échéant, si l'approche historique est encore la plus efficiente aujourd'hui.

Dans ce contexte, les prochaines étapes du développement du scénario de réforme peuvent également être clarifiées, dans le but de réaliser une véritable réorientation du système fiscal.

En substance, pour chaque changement de législation, il faudra évaluer les effets budgétaires directs et les effets sur la répartition des revenus.

Ces informations permettront à leur tour d'étoffer les structures tarifaires de manière plus concrète. Il est possible de proposer une structure tarifaire ayant un impact distributif et/ou budgétaire similaire en contrepartie de l'abolition de nombreux petits régimes. En outre, les effets sur des ménages spécifiques peuvent également être calculés.

S'il s'avère ensuite que les propositions de réforme entraînent encore des effets négatifs significatifs indésirables pour certains contribuables, des mesures supplémentaires (éventuellement transitoires) pourront encore être examinées. Comme déjà mentionné, il ne saurait être question de ne pas tenir compte des attentes légitimes des contribuables.

L'impact macro-économique de la proposition de réforme devra également être évalué, comme l'impact sur la prospérité, l'emploi, les exportations/importations et la compétitivité. Il faudra également prêter attention aux changements de comportement (économiques et non-économiques), y compris l'éventuelle répercussion de la charge fiscale sur d'autres parties. Dans ce contexte, il est utile d'analyser les politiques complémentaires pour maximiser certains effets recherchés (par exemple, encourager l'esprit d'entreprise, maximiser les effets sur l'emploi, améliorer les compétences pour l'emploi, etc.)

Parallèlement à l'élaboration de la Note de vision générale, un chiffrage plus concret a déjà commencé. Ainsi, le Ministre des Finances a confié une mission en ce sens au Conseil Supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité (CSF), basée toutefois sur les propositions telles que formulées dans les positions respectivement majoritaires et minoritaires annexées à l'Avis de ce Conseil de mai 2020 concernant la réduction de la charge fiscale sur le travail et les possibilités de son financement. Le CSF a entretemps publié un premier rapport en juillet 2021.

En résumé, on peut donc dire que cette Note de vision générale vise à contribuer à la construction d'un système fiscal moderne et cohérent, qui, il est vrai, doit encore être davantage étoffé.

Je vous souhaite en tous cas beaucoup de plaisir de lecture, avec le sens critique nécessaire et avec un esprit ouvert et constructif. Après tout, il y a toujours de nombreuses petites raisons de ne pas changer quelque chose. Mais ensemble, ces nombreuses petites raisons constituent déjà, à mon avis, une grande raison de réformer fondamentalement.

Mark Delanote

UGent - Instituut voor Belastingrecht

II. INTRODUCTION GÉNÉRALE

A. Contexte et méthodologie

1.) Contexte

L'appel à une réforme fiscale plus large n'est, bien sûr, pas nouveau. A cet égard, des recherches préparatoires aux politiques ont également été menées (par ex., BR. PEETERS, G. VERBIST, R. SMET ET L. MEEUSEN, *De hervorming van de personenbelasting*, Université d'Anvers, septembre 2014, 191 p.).

Le travail de soutien stratégique le plus récent a été fourni par le Conseil supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité (CSF).

En mai 2020, le CSF a publié un avis très complet sur la réduction de la charge de travail et les options pour la financer. Cet avis contient quelques recommandations et mesures concrètes. Il donne également un aperçu des effets de divers scénarios tarifaires et comprend une large liste de mesures de compensation budgétaire.

Un concept (« cadre ») visant à réduire les prélèvements sur le travail et à simplifier l'impôt sur le revenu des personnes physiques avec une base d'imposition plus large a été annexé à l'avis par une majorité de membres. Dans une deuxième annexe, une minorité de membres a exprimé quelques réserves sur le concept.

Dans l'Accord de gouvernement du 30 septembre 2020, il a été convenu de préparer une réforme fiscale plus large. En exécution de ceci, le SPF Finances a décidé de nommer un coordinateur qui guidera le processus de réforme.

Ce processus de réforme comporte plusieurs phases, à commencer par la rédaction d'une Note de vision générale, qui peut ensuite servir de guide pour une concrétisation plus poussée de la réforme, en vue de finalement rédiger la législation.

Entre-temps, le Ministre des Finances a confié au CSF la mission de chiffrer davantage les diverses propositions contenues tant dans l'opinion majoritaire et que dans la minoritaire et, en particulier, d'identifier les effets concrets de chaque mesure proposée. Dans le cadre de cette mission, le CSF a remis un « premier rapport sur une vaste réforme fiscale » en juillet 2021. Ces activités se sont déroulées jusqu'à présent parallèlement à l'élaboration de la Note de vision générale, mais elles pourront éventuellement être couplées à l'avenir.

2.) Méthodologie

Le 2 juin 2021, un échange de vues a eu lieu au sein de la Commission des Finances et du Budget avec le Ministre des Finances (voir *Doc. parl. Chambre, 2020-2021, n° 55-2171/001*). Cet échange de vues a également été le point de départ des travaux ultérieurs.

Le Ministre des Finances a ensuite entamé un dialogue avec diverses organisations de la société civile. Les organisations suivantes ont été invitées :

- les organisations des travailleurs (ABVV, ACV, CSC, FGTB, ACLVB/CGSLB) ;
- les organisations patronales (Unizo, FEB, Boerenbond, UCM) ;
- des organisations environnementales et énergétiques (Bond Beter Leefmilieu, Inter-Environnement Wallonie, Fédération Belge des Entreprises Électriques et Gazière (FEBEG), Organisaties Duurzame Energie (ODE) et Fédération des énergies renouvelables (Edora)) ;
- les organisations de jeunes, de personnes âgées et de femmes (éneo, Neos, Vlaamse Actieve Senioren, Vrouwenraad, Conseil francophone des Femmes de Belgique, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, OKRA, Coordination des Associations de Seniors, Gezinsbond, La ligue des familles, Vlaamse Jeugdraad, Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées (CSNPH), Forum des Jeunes ;
- des organisations de lutte contre la pauvreté et d'aide sociale (Fondation Roi Baudouin, Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté, Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté, Welzijnszorg, CAW).

L'échange de vues au sein de la Commission des Finances et du Budget et les consultations ultérieures avec les organisations de la société civile ont notamment permis de prendre acte des préoccupations diverses et divergentes, ainsi que des desiderata (souvent divergents).

C'est à la lumière de ce contexte social que le travail a commencé, la première étape logique étant de rédiger la Note de vision générale.

Cette note se focalise largement (mais pas exclusivement) sur la réforme de l'impôt des personnes physiques. C'est à ce stade justifiable d'un point de vue méthodologique, compte tenu des objectifs de l'Accord de gouvernement et des travaux antérieurs effectués à cet égard. En outre, une étude parallèle portant davantage sur la fiscalité de la durabilité est actuellement en cours, basée toutefois sur les objectifs formulés infra.

Afin d'élaborer la Note de vision générale, des notes conceptuelles ont d'abord été préparées.

La première de ces notes visait à définir les objectifs généraux de la réforme, sur la base (i) de l'Accord de gouvernement, (ii) des principales recommandations du CSF (Avis de mai 2020, voir notamment p. 199), (iii) de principes juridiques et économiques de base.

Dans les notes suivantes, ces différents objectifs ont été traduits plus concrètement dans chacun des aspects suivants : (i) la cohabitation, (ii) les revenus d'activité, (iii) les pensions et les revenus de remplacement, (iv) les revenus du patrimoine, (v) la consommation et la pollution.

Une analyse classique des sources a été utilisée, complétée par une comparaison fonctionnelle limitée avec les pays voisins.

Chaque note conceptuelle a été soumise à un groupe de travail académique, qui joue le rôle de caisse de résonance scientifique, dans le but principal de contribuer à la cohérence des propositions formulées, tant d'un point de vue juridique qu'économique. Les notes conceptuelles ont été complétées et/ou corrigées sur la base des commentaires formulés et des éclairages apportés. Les notes retravaillées ont été soumises à nouveau au groupe de travail pour examen.

Ce groupe de travail a été mis en place par le coordinateur, en concertation avec le SPF Finances. L'objectif était de réunir autant d'expertise fiscale complémentaire (à la fois juridique et économique) que possible.

Les professeurs suivants ont fait partie de ce groupe de travail :

- Marc Bourgeois (ULiège)
- Luc De Broe (KULeuven)
- André Decoster (KULeuven)
- Caroline Docclo (ULB)
- Axel Haelterman (KULeuven)
- Marie Lamensch (Vrije Universiteit Brussel et UCLouvain)
- François Maniquet (UCLouvain)
- Gert Peersman (UGent)
- Bruno Peeters (UAntwerpen)
- Pierre Pestieau (ULiège)
- Kevin Spiritus (Université Erasmus de Rotterdam)
- Edoardo Traversa (UCLouvain)
- Elly Van de Velde (UHasselt)
- Gerlinde Verbist (UAntwerpen)

En plus de ce travail technique, des consultations ont également été prévues avec les personnes/institutions suivantes, fortement impliquées dans le débat social sur la réforme fiscale, dans le but de réfléchir au fondement social et à la faisabilité de certaines propositions :

- Bruno Colmant (UCLouvain, ULB, Vlerick)
- Etienne de Callataÿ (UCLouvain et UNamur)
- Michel Maus (Fiscaal Ideaal, Vrije Universiteit Brussel)
- Matthias Somers (Minerva)
- Ivan Van de Cloot et Karel Volckaert (Itinera)

Dans une dernière phase, les différentes notes conceptuelles et les observations complémentaires ont été synthétisées et compilées dans un texte général, qui constitue la base du présent rapport.

Comme indiqué plus haut, ce rapport vise en particulier à identifier les éventuelles lignes de force d'une réforme. A cet égard, il est inévitable que les impacts budgétaire et économique de la réforme soient aussi soigneusement calculés. Il semble plus qu'opportun d'impliquer à cet effet la banque

nationale et le Bureau fédéral du Plan. Ils disposent en effet de modèles économétriques permettant de simuler l'impact sur une période pluriannuelle.

B. Délimitation de la réforme

1.) Compétence fédérale

La réforme proposée est par nature limitée aux sphères de compétences fédérales. Elle est fondée sur les principes suivants.

Dans les relations avec les **Régions**, le point de départ est constitué par les règles relatives à la compétence fiscale telles qu'actuellement inscrites dans (i) la Constitution, (ii) la loi spéciale de financement (LSF) et (iii) la loi du 23 janvier 1989. En ce qui concerne plus particulièrement les impôts régionaux, mentionnés à l'article 3 de la LSF, il est supposé que l'autorité fédérale ne touchera pas à l'existence même de ces impôts, ni à la matière imposable. Dans le même sens, il est également supposé que la réglementation contenue dans le titre III/1 de la LSF (« taxe additionnelle régionale sur l'impôt des personnes physiques ») sera maintenue.

Bien entendu, ceci n'empêche pas que les changements proposés au niveau fédéral puissent avoir un impact sur le financement des Régions. En outre, il n'est pas exclu que la voie fédérale s'écarte voire entre en conflit avec l'exercice des compétences régionales. Pour cette raison, la fiscalité régionale devra être abordée au moins indirectement, afin d'identifier les interférences possibles et de préserver autant que possible la cohérence de l'ensemble du système fiscal. C'est en particulier le cas de la fiscalité applicable aux immeubles. Aussi, une concertation avec les régions est appropriée.

Outre la simple répartition de la compétence fiscale, il faut aussi tenir compte de la répartition des compétences matérielles. Aujourd'hui, il n'est pas rare que l'autorité fédérale poursuive, par le biais de la législation fiscale, des objectifs qui relèvent en fait aussi de la compétence matérielle des entités fédérées. Par conséquent, dans le cadre d'une simplification ou en vue de plus d'efficacité, il ne peut être exclu que la décision de l'autorité fédérale ait un impact sur la politique des entités fédérées. C'est pourquoi une concertation avec ces entités à propos de la réforme est appropriée.

En tout état de cause, dans le cadre de la réforme fiscale, on part en principe de la répartition actuelle des compétences et des équilibres financiers existants. Cela n'exclut pas la possibilité de formuler des propositions visant à rendre certaines répartitions de compétence plus homogènes ou efficaces, contribuant ainsi également au débat sur la réforme institutionnelle envisagée dans l'Accord de gouvernement. La proposition d'une nouvelle architecture fiscale peut en effet amener à ce que via la délimitation d'ensemble plus importants, l'on puisse mieux préparer ces réformes. Dans le même ordre d'idées, on peut également identifier les ressources qui peuvent être transférées aux entités, le cas échéant.

Les relations avec les **autorités locales** (c'est-à-dire les communes et les provinces) sont essentiellement fondées sur les mêmes principes. Cela signifie que l'autonomie fiscale des autorités locales est respectée et que l'on part du principe d'une pérennisation des compétences qui leur sont attribuées, comme le pouvoir de prélever un impôt communal additionnel à l'impôt des personnes physiques (art. 465 du CIR 1992). La consultation des représentants des autorités locales est évidemment appropriée.

2.) Fiscalité / parafiscalité

La charge fiscale sur le travail est le résultat de la combinaison d'impôts sur les revenus (par exemple, l'impôt des personnes physiques), d'une part, et des cotisations de sécurité sociale, d'autre part. Une autre distinction est faite entre la sécurité sociale dans le statut d'indépendant et la sécurité sociale dans le statut de salarié. Ces dernières sont encore divisées en cotisations à charge des travailleurs et cotisations patronales.

Bien que les deux « prélèvements » (impôts sur les revenus et sécurité sociale) aient une finalité différente, ils sont très proches dans leur conception, d'autant plus que (en ce qui concerne les cotisations sociales) le principe d'assurance a été de plus en plus réduit au profit du principe de solidarité.

Cela peut donner lieu à diverses réflexions et/ou considérations, telles que :

- une harmonisation de l'assiette fiscale ;
- perception conjointe par le biais d'un prélèvement unique ;
- un élargissement de l'assiette de prélèvement à d'autres revenus ;
- un accent plus marqué sur le principe d'assurance ;
- etc.

Dans le cadre des plans de réforme « fiscaux » actuels, les structures actuelles de cotisation et de perception sont largement maintenues pour le moment, sans, bien sûr, pouvoir faire abstraction des nombreuses interactions entre le droit social (tant au niveau des cotisations que des prestations) et le droit fiscal.

3.) Espace budgétaire

L'on s'inscrit dans la volonté d'une neutralité budgétaire prédéterminée, en tenant compte d'effets retours raisonnables. À cette fin, les institutions compétentes seront invitées (conformément à l'Accord de gouvernement) à calculer au mieux les conséquences financières de la réforme, tant au niveau microéconomique qu'au niveau macroéconomique, afin de prendre une décision réfléchie. Par conséquent, lors de la conception de la réforme fiscale on suppose un certain niveau de dépenses publiques. Par conséquent, dans ce cadre, on n'abordera en aucune façon le montant ou l'opportunité de ces dépenses publiques.

Ce qui précède consiste dès lors en ce que le 'tax shift', soit un glissement d'impôts, sera le point de départ conceptuel. Par essence, ceci implique que des formes d'impôts existantes qui font fortement obstacle à l'activité économique, sont de manière flagrante injuste ou trop complexes soient remplacées par d'autres impôts ou d'autres bases imposables. Un tax shift n'a donc pas d'impact macro-économique sur la pression fiscale, nonobstant les effets retours raisonnables.

D'un point de vue méthodologique, c'est en tous cas un bon point de départ puisqu'il nécessite de développer une vision objective et cohérente, sans devoir ex ante connecter ceci à une préférence (idéologique) pour une réduction ou une augmentation de la pression fiscale.

C. Contexte de la réforme

La Belgique possède une **structure fiscale assez complexe**, due à (i) l'existence de plusieurs niveaux de compétence, (ii) la combinaison de nombreux impôts et autorités fiscales différents et (iii) l'existence de mesures ad hoc et de régimes spécifiques pour presque chaque impôt.

Par **rapport à d'autres pays**, la charge fiscale et parafiscale totale est élevée. En contrepartie, il y a un niveau élevé de dépenses publiques. Le système belge d'impôts et de prestations est fortement redistributif.

Dans ces comparaisons internationales, les prélèvements sont généralement divisés en trois sous-catégories, à savoir les prélèvements sur le travail, les impôts sur le capital et les impôts sur la consommation. Il ressort de ces ventilations montrent que les recettes fiscales et parafiscales proviennent principalement des impôts sur le travail et des impôts sur le capital. Les taxes sur la consommation sont (par rapport à d'autres pays) relativement peu utilisées pour financer les dépenses publiques.

Pour mémoire : Il est important de noter que dans ces comparaisons internationales, les impôts sur les revenus des indépendants et les bénéfices des sociétés sont souvent considérés dans leur intégralité comme des impôts sur le capital. Il s'agit bien sûr d'une approche simplifiée, puisqu'une partie au moins de ces revenus est une rémunération du travail effectué.

Pour mémoire : L'ampleur des recettes fiscales provenant du capital par rapport au PIB ne donne qu'une image partielle de la pression fiscale. Il ne s'agit pas d'une donnée pertinente pour le niveau des taux d'imposition. Les recettes dépendent en effet fortement de l'ampleur du patrimoine financier brut des ménages, qui est, exprimé en pourcentage du PIB, relativement élevé en Belgique en comparaison des autres pays de l'UE.

Pour mémoire : Il est également important de noter que ces comparaisons internationales ne tiennent souvent pas compte des réductions ciblées d'impôts ou de cotisations de sécurité sociale. C'est également un fait important, d'autant plus que la Belgique, plus que d'autres pays, a recours à de telles réductions (cf. e.a. les différents régimes d'exonération du versement du précompte professionnel).

En tout état de cause, la **pression fiscale élevée sur le travail** est une préoccupation essentielle, qui a d'ailleurs incité les gouvernements précédents à réduire les charges sur le travail. Néanmoins, la pression fiscale sur le travail reste considérablement élevée aujourd'hui.

Les prélèvements implicites élevés sur le travail peuvent nuire à l'activité économique en Belgique s'ils dépassent l'impact positif qu'ont sur la croissance les dépenses publiques qu'ils financent. Une telle pression fiscale élevée décourage la demande et l'offre de main-d'œuvre et a donc un impact négatif sur la participation de la population au marché du travail et sur le potentiel de compétitivité

des entreprises. Cette pression fiscale élevée, entre autres, conduit souvent à l'introduction et à la perpétuation de formes de rémunération alternatives (et plus avantageusement valorisées).

En outre et inévitablement, la pression fiscale élevée sur le travail, y compris sur les bas salaires, conduit (en combinaison avec la perte de prestations sociales) à des taux de participation à l'impôt plutôt élevés, qui constituent un bon paramètre pour mesurer le piège à l'emploi et de l'inactivité.

Afin d'atténuer les taux de participation à l'impôt, le système fiscal belge prévoit toutefois des mécanismes permettant de limiter la pression fiscale, notamment pour les bas salaires. Ceci est mis en œuvre au moyen du « bonus à l'emploi ». Grâce à ce bonus à l'emploi, le taux de participation à l'impôt a été considérablement réduit. Toutefois, la limitation de ce bonus à l'emploi à la partie inférieure de la distribution des salaires et la suppression progressive de cette réduction d'impôt au-delà d'un certain seuil de revenu, combinées à la spécificité de la cotisation spéciale de sécurité sociale ajustée, conduisent à des taux marginaux d'imposition (très) élevés, notamment dans la fourchette de 0,5 à 0,7 fois le salaire moyen.

Enfin, le système fiscal et parafiscal belge entraîne des différences substantielles de charge fiscale, selon le statut (salarié/indépendant), la forme d'entreprise choisie (entreprise individuelle/société) et les options fiscales choisies (rémunération minimale, VVPRbis, réserve de liquidation, ...).

Les impôts sur le capital peuvent *grosso modo* être divisés en trois catégories : (i) les prélèvements sur les revenus du patrimoine des particuliers, (ii) les prélèvements sur le patrimoine et les transactions patrimoniales et (iii) l'impôt sur les sociétés.

En Belgique, la part relativement élevée des prélèvements sur le patrimoine et sur les transactions patrimoniales (en particulier les droits d'enregistrement et de succession) est particulièrement frappante. Il s'agit déjà d'un constat important dans la mesure où ces prélèvements se situent au niveau régional. Les impôts sur les transactions, y compris le droit d'enregistrement sur la transmission à titre onéreux sur les biens immeubles, sont en outre considérés, d'un point de vue économique, comme négatifs pour la prospérité car elles découragent les échanges de biens mutuellement bénéfiques.

Les prélèvements sur les revenus du patrimoine sont donc plutôt limités (relativement parlant), aussi dans une perspective comparative internationale (alors que les Belges détiennent un niveau relativement élevé d'actifs financiers). En outre, une imposition très inégale des diverses formes d'investissement en appert aussi.

En Belgique (relativement parlant, par rapport à d'autres pays), on a moins recours aux impôts sur la consommation (y compris la pollution). Néanmoins, le taux d'imposition implicite sur la consommation est conforme au taux d'imposition implicite moyen dans l'UE (2017 - Belgique : 21,6 % pour une moyenne européenne de 22,5 %). Le taux d'imposition implicite sur la consommation comprend tous les impôts payés sur la consommation en proportion des dépenses de consommation des ménages sur le territoire d'un pays.

Il est toutefois frappant de constater que le taux de TVA implicite en Belgique diffère fortement du taux normal (2017 - taux de TVA implicite de 14 % contre un taux normal de 21 %). C'est principalement la conséquence de l'application assez large des taux réduits et des exonérations de TVA. De tels exonérations ou taux réduits sont souvent introduits pour atténuer l'impact négatif des

impôts sur la consommation à l'égard de l'objectif de redistribution. Parfois, les taux sont également abaissés pour stimuler la consommation de certains biens et services ou pour atténuer (temporairement) certaines hausses de prix jugées excessives par l'évolution du marché. La question de savoir si ces objectifs doivent être atteints par la structure de la TVA est remise en question d'un point de vue économique.

Outre la TVA, il existe également des prélèvements environnementaux et de congestion, dont l'objectif principal est d'internaliser les coûts sociaux de la pollution et de la congestion.

Ici aussi, la part relative dans les recettes fiscales totales de la Belgique est plutôt faible (par rapport à nos pays voisins). Les émissions de CO₂ sur la route sont de loin les plus taxées. Cependant, la taxation des carburants consommés par les ménages et les services commerciaux ou publics (autres que les transports) est faible. En Belgique, l'industrie semble également être relativement épargnée par les prélèvements sur l'énergie.

III. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA RÉFORME

A. Généralités - l'Accord de gouvernement

La structure fiscale belge comporte indubitablement un certain nombre d'imperfections auxquelles il faut remédier. La réglementation complexe actuelle est le résultat d'années de travail législatif, qui a progressivement abouti à une accumulation de dispositions fiscales qui s'attaquent ou tentent de s'attaquer à certains problèmes de manière ponctuelle ou, du moins, en atténuent ou visent à en atténuer l'impact.

De manière générale, l'Accord de gouvernement prévoit à ce niveau d'effectivement de moderniser le système fiscal, de le simplifier, de le rendre plus équitable et plus neutre.

De cette manière, cette réforme répondra aux engagements du gouvernement repris dans cet accord de gouvernement, tels que :

- l'accroissement du taux d'emploi ;
- le soutien aux ambitions climatiques ;
- l'encouragement de l'entrepreneuriat ;
- la stimulation des investissements ;
- la lutte contre la pauvreté ;
- le soutien à la famille.

Toujours selon l'accord de gouvernement, les principes directeurs de la réforme sont les suivants :

- Nous nous engageons à continuer à réduire la charge sur le travail (tant pour les salariés, les fonctionnaires que les indépendants, en tenant compte également des charges parafiscales).
- Grâce à un élargissement de la base imposable, un financement durable de cet allègement sera assuré. Il s'agit donc d'un glissement de la charge fiscale. La charge fiscale globale n'augmentera pas, car les mesures de la réforme fiscale doivent être équilibrées, en tenant compte raisonnablement des effets de retour ;
- En ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, le gouvernement s'efforcera de simplifier les choses en supprimant progressivement et autant que possible les déductions, les réductions d'impôt et les régimes d'exception y compris la mise en place d'un glissement progressif des rémunérations alternatives vers des rémunérations en euros ;
- Dans un souci de prévisibilité et de sécurité juridique, les plans de la réforme fiscale seront annoncés en temps utile. Cela permettra d'élaborer une législation fiscale mieux construite. En tenant compte des contrats en cours de manière raisonnable et juste ;
- On demandera aux institutions compétentes une évaluation de l'impact financier de la réforme, tant au niveau microéconomique que macroéconomique, afin de prendre une décision en connaissance de cause ;
- Le nouveau système fiscal mis en place doit être construit de manière à minimiser les possibilités de faire de l'optimisation fiscale et à permettre la correcte application de l'impôt ;

- Le nouveau système fiscal devra également contribuer à la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux formulés dans cet accord de gouvernement ;
- Les impôts sont prélevés et collectés aussi simplement et efficacement que possible.

Même si la réforme peut en principe concerner l'ensemble du système fiscal fédéral, il est néanmoins important d'avoir une certaine orientation méthodologique, qui corresponde au mieux aux autres objectifs de l'Accord de gouvernement.

Il ressort de l'Accord de gouvernement qu'on mise spécifiquement sur une réduction « de la charge sur le travail (tant pour les salariés, les fonctionnaires que les indépendants, en tenant compte également des charges parafiscales) ». À savoir que pour l'impôt des personnes physiques, l'ambition exprimée est de " simplifier les choses en supprimant progressivement et autant que possible les déductions, les réductions d'impôt et les régimes d'exception y compris la mise en place d'un glissement progressif des rémunérations alternatives vers des rémunérations en euro(s) ".

Une analyse des charges sur le travail passe nécessairement par une analyse de la fiscalité des revenus de remplacement. Dans ce cadre, on peut e.a. évoquer le problème de ce que l'on appelle le piège à l'emploi (ou, plus largement, le piège de l'inactivité). La fiscalité des retraites mérite également une attention particulière dans ce cadre.

En lien avec le cadre plus large de la « fiscalité du travail », le gouvernement veut également prendre des mesures « pour alléger la fiscalité des ménages et mieux la faire coïncider avec l'équation famille-travail et les soins apportés aux membres de la famille âgés habitant sous le même toit. » (nous soulignons). L'Accord de gouvernement contient déjà deux engagements très concrets, à savoir (i) augmenter la réduction d'impôt pour la garde d'enfants et (ii) l'augmentation du supplément de quotité de revenu exemptée d'impôt pour la garde de (grands-)parents et frères/sœurs à charge de plus de 65 ans. Ces deux mesures ont déjà fait l'objet d'une action législative.

Bien entendu, la réforme va au-delà de la simple « fiscalité du travail ». Les charges sur le capital ou la fiscalité patrimoniale fait également l'objet de la réforme, du moins dans la mesure où elles relèvent des compétences fédérales (voir également ci-dessus). Sur la base des principes de l'Accord de gouvernement, la neutralité de la fiscalité sera examinée en particulier (aussi en lien avec la fiscalité du travail). L'impôt des sociétés (qui est conceptuellement considéré comme une charge sur le capital) ne sera donc abordé qu'indirectement. En effet, il n'est pas question (compte tenu de la récente réforme dans ce domaine) d'une nouvelle fois réformer fondamentalement le régime de l'impôt des sociétés lui-même, sans préjudice, bien sûr, des changements qui seraient nécessaires à la suite des développements internationaux.

Dans l'hypothèse d'un exercice neutre sur le plan budgétaire, en tenant compte d'effets retours raisonnables, la réduction des charges sur le travail doit bien entendu être financée. Selon l'Accord de gouvernement, cela nécessite un « élargissement de la base imposable », qui se traduit ensuite concrètement par un « glissement de la charge fiscale ». Sans préjudice de 'transferts internes' au sein des impôts sur le revenu, une partie des 'compensations' peut impliquer un glissement vers la fiscalité de la consommation.

Il est généralement admis qu'un tel glissement a des effets. La première raison est liée au fait que la consommation n'est pas financée uniquement par les revenus du travail, mais aussi par d'autres sources de revenus telles que les prestations publiques et le patrimoine accumulé précédemment. Une deuxième raison est liée à ce que l'on appelle la dévaluation fiscale¹. Toutefois, il ne faut pas non plus surestimer l'impact d'un tel glissement, compte tenu du mécanisme d'indexation des revenus. Un tel glissement aura également des effets redistributifs. L'objectif de redistribution reste donc un important point d'attention. Dès lors, il sera le cas échéant nécessaire d'ajuster la progressivité de l'impôt sur les revenus et/ou des prestations.

N'est pas non plus sans importance à cet égard, l'intention reprise dans l'Accord de gouvernement de faire contribuer le nouveau système fiscal à la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux fixés dans l'accord de gouvernement, Par conséquent, l'utilisation de la fiscalité comme instrument pour atteindre les objectifs environnementaux doit être examinée de manière approfondie.

¹ En baissant les prélèvements sur le travail et donc les coûts de production et en augmentant en même temps les impôts sur la consommation intérieure, on obtient le même effet qu'en cas de dévaluation nominale de la monnaie.

B. Réforme autour de quatre axes

Compte tenu de l'orientation définie dans l'Accord de gouvernement, la réforme s'articulera autour de **quatre axes** :

1. Fiscalité du travail et des entreprises : l'ensemble des prélèvements (fiscaux et parafiscaux) sur la rémunération du travail presté, indépendamment du statut (travailleur salarié, fonctionnaire, indépendant), y compris le travail presté qui n'est pas lié à une activité professionnelle.
2. Fiscalité des pensions et des revenus de remplacement : l'ensemble des prélèvements (fiscaux et parafiscaux) sur les prestations de toute nature destinées à compenser une perte temporaire ou permanente de revenus professionnels, y compris les mesures fiscales qui visent à encourager la constitution d'une pension (deuxième et troisième piliers).
3. Fiscalité patrimoniale : l'ensemble des prélèvements sur le patrimoine et les transactions patrimoniales, ainsi que sur les revenus liés à l'utilisation ou à la réalisation d'un patrimoine (le cas échéant affecté à la profession).
4. Fiscalité de la consommation : l'ensemble des prélèvements sur les dépenses de consommation (finale) des particuliers (principalement).

Ce qui précède n'empêche pas que certaines parties seront examinées séparément, surtout afin de conserver une vue d'ensemble claire à cet égard. Ainsi, l'on a déjà choisi dans cette note de consacrer un chapitre distinct à la fiscalité des formes de cohabitation (définie comme l'ensemble des mesures relatives à l'unité imposable), et ce même si cette partie est largement liée à la structure de l'impôt des personnes physiques.

Un autre volet important, qui mérite certainement une attention distincte, est la fiscalité de la durabilité (définie comme l'ensemble des mesures destinées à atteindre des objectifs environnementaux). Cette partie - qui donnera probablement aussi lieu à des mesures transversales dans différents prélèvements - fait actuellement l'objet d'une étude séparée. Une partie importante de ces mesures concernera certainement les prélèvements indirects sur la consommation (ou plus largement : la pollution). Les lignes générales de vision à cet égard sont donc expliquées plus en détail dans ce chapitre.

C. Une réforme reposant sur quatre piliers

Il faut absolument tenter de construire la réforme, dans tous ses aspects, à partir des 'caractéristiques' d'une 'bonne fiscalité'. Cela renvoie aux exigences (i) d'efficacité, (ii) de redistribution, (iii) de simplicité et (iv) de sécurité juridique. C'est dans ce contexte qu'il faut rechercher un optimum (également déterminé par la politique et encadré par la loi).

1.) Efficacité et neutralité

D'un point de vue économique, l'objectif d'efficacité de la fiscalité est d'obtenir une recette fiscale donnée avec une perte de bien-être la plus faible possible pour les contribuables. Cette perte de bien-être découle du fait que les contribuables modifient leur comportement en vue d'essayer de payer le moins d'impôts possible. Si l'on fait abstraction des impôts qui visent explicitement à induire un changement de comportement (comme les taxes environnementales), moins un impôt induit de changement de comportement, plus il est efficace. En effet, plus les comportements sont modifiés, plus les taux doivent être élevés pour obtenir le même montant de recettes publiques. Le principe de 'neutralité' y est lié : si des bases imposables facilement interchangeables sont taxées différemment, un contribuable déplacera son revenu ou sa consommation d'une base imposable à une autre.

L'objectif d'efficacité n'est pas (toujours) réalisé de manière optimale dans le contexte belge. Dans son avis de mai 2020, le Conseil supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité (CSF), a mis en évidence les nombreux points sensibles du régime belge de l'impôt des personnes physiques et de la sécurité sociale et, sur la base de cet aperçu, a formulé un certain nombre de recommandations qui devraient conduire à un prélèvement (fiscal) plus efficace et plus neutre. Certaines institutions internationales ont également déjà souligné que le système fiscal belge présente certaines inefficiences, qui devraient être corrigées. Dans ce cadre, on peut se référer aux recommandations de l'OCDE incluses dans l'« Étude économique de la Belgique » (2020 et 2022), au rapport publié par le FMI (2021) et aux recommandations de la Commission Européenne (2022).

Les accords figurant dans l'Accord de gouvernement du 30 septembre 2020 contiennent également des passages importants qui soulignent l'exigence d'une plus grande efficacité et neutralité (Accord de gouvernement).

Dans le tableau ci-dessous, la colonne de droite donne un aperçu des diverses recommandations liées à l'objectif d'efficacité, y compris les accords de l'Accord de gouvernement. Les recommandations et les accords sont ainsi regroupés et mis en relation avec les principes théoriques et les conceptions économiques à cet égard, listés dans la colonne de gauche (pour un aperçu plus large de ces conceptions économiques, voir : R. SCHOONACKERS et S. VAN PARYS, « Voorbeschouwingen : insights from the economic literature on optimal tax systems », annexé à l'avis du CSF de mai 2020).

EFFICIENCE ET NEUTRALITÉ

Dans un système fiscal efficient et neutre, l'utilisation de tous les types de régimes d'exonération est réduite au minimum (sauf si un certain effet secondaire est souhaitable, voir ci-dessous).

Les taxes périodiques (par opposition aux taxes sur les transactions) sur les actifs immobiliers semblent être les plus favorables à la croissance, suivies des taxes sur la consommation.

1. Assurer un système fiscal plus transparent et plus simple, avec moins d'exceptions, d'exonérations, de déductions et d'allègements fiscaux. – Le CSF
En ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, nous nous efforçons de simplifier les choses en supprimant progressivement et autant que possible les déductions, les réductions d'impôt et les régimes d'exception y compris la mise en place d'un glissement progressif des rémunérations alternatives vers des rémunérations en euros - ACCORD DE GOUVERNEMENT
3. Le nouveau système fiscal mis en place doit être construit de manière à minimiser les possibilités de faire de l'optimisation fiscale et de permettre la correcte application de l'impôt - ACCORD DE GOUVERNEMENT
4. Harmoniser la notion de rémunération sur les plans fiscaux et sociaux, indépendamment du fait qu'une analyse ultérieure laisserait paraître que cela offre des perspectives de collecte commune plus efficiente des prélèvements fiscaux et sociaux – CSF
5. The extensive use of special schemes makes the tax-benefit system complex and creates distortions. To offset the heavy tax burden on labour, wage subsidies have been broadly used. In particular, the withholding tax exemption for overtime, R&D work and night/shift work is costly in budgetary terms and leads to inefficiencies (Schoonackers, 2020). Various features of the corporate tax system (e.g. tax shelter for audio-visual and film productions) do not seem to be the most cost-efficient means of supporting specific sectors. Moreover, some personal income tax deductions disproportionately benefit high-income earners. Broadening tax bases and reducing tax rates would make revenue collection easier and reduce distortions or disincentives to work, invest and consume. – COMMISSION EUROPEENNE
6. Shift away from transaction taxes on housing towards recurrent property taxes.
Update the property tax base in line with market values.
Phase out mortgage tax credits – OECD
7. A revenue neutral, growth-oriented reform could include a fairness-enhancing rebalancing of taxes, with some shift of the tax burden from labor taxes to less-distortive taxes, such as consumption or recurrent real estate taxes. Consideration could be given to raising the standard VAT rate but, given the relatively low productivity of the Belgian VAT and the size of VAT tax expenditures— 2.3 percent of GDP in 2018—the focus

	<p>could instead be on harmonizing reduced VAT rates and cutting back exemptions. Efforts to improve Belgium’s VAT C-efficiency should address VAT policy and compliance gaps. Undertaking VAT-gap analysis based on methodology of the IMF Fiscal Affairs Department to estimate policy and compliance gaps would be an important first step. In addressing reduced rates, a gradual, well communicated, and predictable process to converge rates could help with buy-in, taking also into account the overall objective to reduce the labor tax burden (trade-off). – IMF</p> <p>8. Belgium could make better use of recurring real estate taxes, which are significantly underutilized relative to their potential. Property values—the basis of real estate taxation—do not reflect current market prices, but are instead based on cadastral values not updated since 1975. – IMF</p> <p>9. Reform the taxation and benefit systems to reduce disincentives to work by shifting the tax burden away from labour and by simplifying the tax and benefit system. Reduce tax expenditures and make the tax system more investment-neutral. – COMMISSION EUROPEENNE</p>
<p>L'efficience de la fiscalité du travail est mesurée par les taux de participation à l'impôt (marge extensive ou piège à l'emploi), les taux d'imposition marginaux effectifs (marge intensive ou piège promotionnel) et le coin fiscal.</p>	<p>10. Introduce in-work benefits for low-wage workers with children. – OECD</p> <p>11. Further lower social security contributions for low wages, financed by increases in less distortive taxes – OECD</p> <p>12. Éviter les réglementations qui créent une charge fiscale marginale excessivement élevée à travers le chevauchement des mécanismes d'exonération - CSF</p> <p>13. Réduire le taux et/ou élargir les barèmes d'imposition afin de réduire les prélèvements sur les revenus du travail - CSF</p> <p>14. Nous nous engageons à continuer à réduire la charge sur le travail (tant pour les salariés, les fonctionnaires que les indépendants, en tenant compte également des charges parafiscales) - ACCORD DE GOUVERNEMENT</p> <p>15. With taxation limits eroded and a shift of the burden to lower-wage earners, the system of special SSCs could be eliminated. Broadly speaking, social security contributions finance both earnings-linked and quasi-universal expenditures in Belgium, with the demarcation between taxes and the social-security system blurred. Thus, as a longer-term objective, the role and the weight of mandatory SSCs should be carefully analyzed. Consideration could be given to shifting the revenue-raising role of social contributions for quasi-universal outlays to other, less-distortive instruments, including a reformed and streamlined VAT. – IMF</p> <p>16. Belgium’s PIT features an overly-narrow range of middle tax brackets, with the highest PIT rate starting at a relatively-low income threshold. To provide relief to low-to-middle income employees, broadening of the two middle bands could be considered, with the top marginal tax rate threshold starting to apply at a higher income level. Determination of the optimal brackets and the threshold of the top marginal tax rate should</p>

<p>Autres points d'attention :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Du point de vue de l'efficience, les allocations en espèces sont préférables. 2. Plus il y a d'exceptions et de déductions, plus il y a de possibilités d'éroder la base imposable. 	<p>follow a thorough analysis and calibration of the Mirrlees-Saez model to fit the income distribution in Belgium and derive an optimal schedule of marginal tax rates. Ultimately, the marginal-rate structure will also reflect the authorities' objectives for work-incentive improvements and fairness, as well as revenue constraints. - IMF</p> <ol style="list-style-type: none"> 17. Consider abolishing the favourable tax treatment of company cars or alternatively extend other options, such as greener vehicles – OECD 18. En ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, nous nous efforçons de simplifier les choses en supprimant progressivement et autant que possible les déductions, les réductions d'impôt et les régimes d'exception y compris la mise en place d'un glissement progressif des rémunérations alternatives vers des rémunérations en euros - ACCORD DE GOUVERNEMENT 19. Le gouvernement reformera les avantages fiscaux et parafiscaux actuels de sportifs professionnels et de clubs sportifs dans un objectif permettant d'établir plus d'équité, tout en garantissant que chacun fournisse sa juste 53 Accord de gouvernement 30/09/2020 part, selon la capacité financière du sport. Dans le même temps, le rôle des agents des sportifs sera contrôlé. – ACCORD DE GOUVERNEMENT 20. Additional revenue needed to compensate the lowering of the labor burden may be generated from the PIT itself. Reduction and eventual elimination of tax expenditures, including sectoral preferential treatment (e.g., actors, athletes, flexi-jobs, hospitality), as well as tax advantages that benefit high-income earners and their employers (e.g., deductions for private-pension savings), have significant revenue potential. Further, the importance of “monetization” of in-kind benefits, with gradual conversion to equivalent cash benefits to be taxed within the standard tax system could not be overemphasized. Indeed, with reforms that reduce the labor tax burden—at significant fiscal cost—the existence of extra-wage benefits cannot be justified. The agreement to amend and “green” the company car regime is an important first step, the complete elimination of this benefit should remain a longer-term objective. – IMF
<p>Un impôt sur les revenus du capital fausse la neutralité intertemporelle en modifiant le prix relatif de la consommation future par rapport à la consommation actuelle. Néanmoins, il existe des arguments d'efficience en faveur de l'imposition du capital.</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ L'imposition de l'intérêt économique pur est appropriée. Pour mémoire : l'imposition incomplète du rendement total est administrativement plus simple que l'imposition du seul rendement économique pur. ⇒ Compensation pour l'impôt 'perturbateur' sur le travail 	

<p>⇒ L'imposition de la composante volatile des revenus du capital, avec compensation des pertes, constitue une assurance pour l'investisseur et ne décourage pas la prise de risque.</p> <p>Dans le cas d'un impôt sur le patrimoine, il faut tenir compte d'une correction pour inflation.</p> <p>Autres points d'attention :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Dans un système fiscal optimal, il y a une neutralité à l'égard des revenus provenant de divers actifs financiers (mesurée par le TEMI – taux effectif marginal d'imposition). À cet effet, il y a lieu de tenir compte des différents impôts appliqués à un actif donné. 2. Interférence avec l'impôt des sociétés : <ul style="list-style-type: none"> ⇒ L'impôt des sociétés comme 'avance' sur l'impôt des personnes physiques ⇒ Éviter la double imposition économique grâce à des crédits d'impôt, des taux réduits sur les revenus de dividendes et les plus-values sur les actions. 3. Incitation à déclarer les revenus du travail comme des revenus du capital. Cela doit être évité autant que possible (cf. également le débat sur le passage en société). 	<ol style="list-style-type: none"> 21. Introduction of a capital-gains tax should be considered a priority to address non-neutrality and reduce tax arbitrage opportunities. More generally, in reforming the income tax system, consideration could be given to the “Nordic model” of dual income taxation, which, combines a relatively low, flat tax rate applied on all forms of capital income with progressive taxation applied to all forms of labor income. If well-implemented, the dual income tax system could restore horizontal equity and eliminate distortions. For example, applying the same schedules for taxable business income and salary income would eliminate differences in average tax burdens between entrepreneurship and salaried employment thus eliminating tax planning opportunities. – IMF 22. Ensure the neutrality of taxation of different sources of income of financial assets – OECD 23. Consider introducing a progressive tax rate schedule for taxation of all types of capital, as part of the properly prepared broad tax reform. - OECD 24. Some features of the tax system distort investment choices and lead to overinvestment in certain assets. Taxation of immovable property is a case in point, since rents are undertaxed and interest on housing loans for secondary residences are tax-deductible. In Wallonia, homeowners continue to benefit from favourable tax treatment for their mortgage payments (<i>'chèque habitat'</i>). Moreover, some features of the tax framework, including the tax incentive for savings and the rigid design of the tax rules applying to long-term savings and pension schemes, create obstacles to a better allocation of capital. The tax on securities accounts also acts as a disincentive to invest in financial instruments. – COMMISSION EUROPEENNE
<p>Du point de vue de l'efficience, l'individu est l'unité imposable la plus évidente. En effet, l'incitation à travailler ou à ne pas travailler ne devrait pas dépendre de la situation familiale ou de la forme de cohabitation dans laquelle se trouve l'individu.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 25. Promouvoir la neutralité fiscale entre les formes de cohabitation – CSF 26. While preference could continue to be given to an income tax system based on individual income, consideration should be given to lowering the tax disadvantage for second earners by reforming (and ultimately eliminating) the marital quotient. Not only does it disproportionately reward upper-income taxpayers, the quotient disincentives employment of certain groups of women, contrary to the government's objective of increasing employment. – IMF

Sans préjudice des **effets secondaires souhaités** (il convient également de vérifier si en vue d'atteindre l'objectif politique poursuivi, il ne vaut pas mieux utiliser des instruments autres que fiscaux) :

⇒ Épargne à long terme

Pour mémoire : Les incitants fiscaux visant à encourager l'accès à la propriété de l'habitation sont largement capitalisés dans les prix des logements.

⇒ la pollution environnementale et la congestion

le plus efficace est de taxer directement, au moins par le biais d'un impôt indirect sur la consommation.

- Les taxes environnementales ont tendance à être régressives et peuvent aussi affaiblir la compétitivité - il est donc préférable de les coordonner au niveau international.

27. Phase out mortgage tax credits - OECD

28. Voluntary retirement saving is important for stability of personal and government finances, especially with an aging population. However, the tax advantages given to encourage savings under Pillar II act as tax shelter, unduly benefiting a select group of high-income taxpayers. Consideration could be given to introducing a €-denominated limit on contribution amounts to constrain use of the tax advantage at the high end of the income distribution. – IMF

29. Le nouveau système fiscal devra également contribuer à la rencontre des objectifs climatiques et environnementaux formulés dans cet accord gouvernemental - ACCORD DE GOUVERNEMENT

30. La fiscalité sera analysée en vue de la rendre plus favorable au climat et à l'environnement. Le gouvernement partira du principe du « pollueur-payeur » dans le cadre duquel il visera à décourager le plus possible l'usage des combustibles fossiles, via l'instauration d'un instrument fiscal. Plus concrètement, il examinera comment atteindre cet objectif par le biais de signaux de prix. En principe, il doit s'agir d'un instrument neutre d'un point de vue budgétaire, dont les revenus seront restitués à la population et aux entreprises. Cette mesure sera intégrée dans la plus vaste réforme fiscale déjà évoquée. Le nouvel instrument doit être juste et en adéquation avec les autres réformes fiscales, être complémentaire à d'autres politiques climatiques et faire l'objet d'une concertation avec les entités fédérées. Il est également important de prévoir une politique d'accompagnement et de préserver la position concurrentielle des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages. Le cas échéant, une correction sera apportée sur le plan social et territorial.

Le gouvernement fédéral soutiendra, en étroite concertation avec les pays voisins et les entités fédérées, le débat sur la question de savoir comment mieux appliquer le principe du pollueur-payeur dans les secteurs aérien et de la navigation, en tenant compte de l'impact sur l'économie et sans fausser l'équité des règles du jeu.

Le gouvernement s'engagera au niveau européen et international en faveur de la révision de l'exonération actuelle de taxe sur le kérosène.

Il plaidera au niveau de l'UE contre les « sauts de puce ». – L'ACCORD DE GOUVERNEMENT

31. Introduce in the medium-term a carbon tax for sectors not subject to the EU ETS by implementing a minimum price that

	<p>reflects the evolution of prices in the EU ETS, accompanied by compensatory measures for vulnerable households. – OECD</p> <p>32. Introduce road congestion charges, for example around Brussels and Antwerp, with sufficient time differentiation within the peak period.</p> <p>33. Consider abolishing the favourable tax treatment of company cars or alternatively extend other options, such as greener vehicles.</p> <p>34. Policies to encourage a shift away from fossil fuel consumption in transport, building and industry will require a combination of carbon pricing, taxation, and regulation. In comparison to other EU economies, most fossil fuel use in Belgium appears rather lightly taxed and benefits from non-negligible subsidization. Therefore, the recent compilation of an inventory of fossil-fuel subsidies by the authorities is welcome and should be followed-up by the adoption of measures for their gradual phase-out by the end of 2021 as planned. Likewise, taxation reform incentivizing procurement of emissions-neutral company cars is a promising start, as their sizable share of the vehicle fleet and generally-shorter replacement cycle offer scope for rapid progress. – IMF</p> <p>35. Still, more, and accelerated, efforts are needed, calling for a policy mix to discourage carbon-emitting activities. With the federal government principally in favor of pricing GHG emissions in an effective and predictable manner, widening emissions trading to sectors not currently included in the ETS, as also proposed by the EU, should be contemplated, potentially by developing a national scheme, as recently done by Germany. Besides, devising and communicating a long-term trajectory for carbon taxation, in line with a range of EU countries, would steer firms and households towards more climate-friendly fuel sources. Lastly, feebates and regulations should accompany a ramp-up of carbon taxes, both to provide additional incentive mechanisms and to stay within the political limits of exclusively price-based signals. – IMF</p> <p>36. Belgium’s energy taxation still encourages the use of fossil fuels. Excise duties on fossil fuels used for heating (e.g. gas oil, natural gas) are low, particularly compared to electricity. This discourages the investment in low carbon heating solutions and leads to fossil fuel subsidies. Flanking measures focused on energy efficiency may be needed to support the most vulnerable households. As highlighted by the Belgian Court of Audit (2022), the partial refund of excise duties on diesel for professional use goes against environmental objectives and benefits an increasing number of road transporters, leading to growing traffic transit and an increasing budgetary cost. Other environmentally harmful subsidies include a tax exemption for energy used in agriculture and fisheries, as well as reduced VAT rates for coal and coke. – COMMISSION EUROPEENNE</p> <p>37. Improve the efficiency of public support for business R&D by achieving an appropriate mix of direct and indirect measures.</p>
--	--

<p>⇒ Retombées de la recherche et du développement</p> <p>⇒ Lutte contre le travail non déclaré</p> <p>⇒ ...</p>	<p>Introduce immediate refundability of R&D tax credits. – OECD (voir aussi à cet égard le rapport de la cour des comptes: https://www.ccrek.be/docs/2021_57_DaidelImpotSocietes.pdf)</p>
---	---

2.) Redistribution

Outre la plus grande efficacité économique possible, un système fiscal vise également une certaine redistribution des richesses entre les individus. C'est considéré comme une exigence de justice sociale, les plus riches transférant une partie de leurs richesses aux moins riches. Un objectif de redistribution entre souvent en conflit (du moins dans sa mise en œuvre) avec l'objectif d'efficacité. Il s'agit donc de trouver le meilleur équilibre possible entre l'objectif d'efficacité, d'une part, et le degré de partage des richesses souhaité par la société, d'autre part.

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des différentes recommandations (CSF et OCDE), en combinaison avec les accords figurant dans l'Accord de gouvernement (colonne de droite). Les recommandations et les accords sont ainsi regroupés et mis en relation avec les principes théoriques et les connaissances économiques à cet égard (pour un aperçu plus large, voir à nouveau : R. Schoonackers et S. Van Parys, « Voorbeschouwingen : insights from the economic literature on optimal tax systems », annexé à l'avis du CSF de mai 2020).

REDISTRIBUTION ET CAPACITÉ CONTRIBUTIVE	
<p>La redistribution est mieux réalisée par le biais de l'impôt des personnes physiques (en particulier par des taux progressifs) et des prestations.</p> <p>Pour mémoire : Cependant, le glissement vers des impôts sur la consommation peut être désavantageux du point de vue de la redistribution (pas de progressivité). C'est pourquoi de nombreux pays prévoient des taux réduits et des exonérations dans leur système de TVA. Toutefois, il existe de bonnes raisons de prendre comme point de départ un taux uniforme sur tous les biens et services. Ainsi, pour maintenir l'objectif de redistribution, il est plus efficace d'ajuster la progressivité de l'impôt sur les revenus et les prestations.</p>	<p>38. Rendre non-imposables les salaires en dessous du revenu d'intégration - CSF</p> <p>39. Align those reduced value-added tax rates that are regressive with the standard rates. - OECD</p> <p>40. Le gouvernement demandera une contribution équitable aux individus qui ont la plus grande capacité contributive, dans le respect de l'entrepreneuriat. Cette contribution s'inscrira dans le cadre des efforts requis dans le contexte sanitaire actuel et des besoins en soins de santé. Une proposition sera introduite lors du prochain contrôle budgétaire. - L'ACCORD DE GOUVERNEMENT</p>
<p>L'impôt sur le travail convient en vue de redistribuer car le revenu du travail est un indicateur reconnu du potentiel de gain des individus. Le degré de redistribution est mesuré par la progressivité et l'augmentation moyenne connexe du taux d'imposition effectif moyen.</p>	<p>41. Belgium's PIT features an overly-narrow range of middle tax brackets, with the highest PIT rate starting at a relatively-low income threshold. To provide relief to low-to-middle income employees, broadening of the two middle bands could be considered, with the top</p>

	<p>marginal tax rate threshold starting to apply at a higher income level. Determination of the optimal brackets and the threshold of the top marginal tax rate should follow a thorough analysis and calibration of the Mirrlees-Saez model to fit the income distribution in Belgium and derive an optimal schedule of marginal tax rates. Ultimately, the marginal-rate structure will also reflect the authorities' objectives for work-incentive improvements and fairness, as well as revenue constraints. – IMF</p> <p>42. Reduce tax expenditures that do not benefit low-income households to finance lower labour taxation for low-wage earners.</p>
<p>Un impôt sur les revenus du capital peut également être préconisé d'un point de vue redistributif.</p>	<p>43. Grâce à un élargissement de la base imposable, un financement durable de cet allègement sera assuré. Il s'agit donc d'un glissement de la charge fiscale. La charge fiscale globale n'augmentera pas, car les mesures de la réforme fiscale doivent être équilibrées, en tenant compte raisonnablement des effets de retour - ACCORD DE GOUVERNEMENT</p> <p>44. Consider introducing a progressive tax rate schedule for taxation of all types of capital, as part of the properly prepared broad tax reform.</p>
<p>Du point de vue de la redistribution, le ménage auquel appartient l'individu est une unité imposable pertinente, en raison des économies d'échelle dans la consommation.</p> <p>On peut éventuellement tenir compte des échelles d'équivalence qui permettent de donner un poids aux besoins d'un ménage en fonction de sa taille et de sa composition.</p>	<p>45. Promouvoir la neutralité fiscale entre les formes de cohabitation - CSF</p> <p>46. Le gouvernement prendra des mesures pour alléger la fiscalité des ménages et mieux la faire coïncider avec l'équation famille-travail et les soins apportés aux membres de la famille âgés habitant sous le même toit. Cela peut notamment se faire en augmentant la réduction d'impôt pour la garde d'enfants et le supplément de quotité de revenu exemptée d'impôt pour la garde de proches (grands-)parents et frères/sœurs à charge de plus de 65 ans. – L'ACCORD DE GOUVERNEMENT</p> <p>47. Conversion of allowances and deductions into tax credits at a fixed marginal tax rate would be progressivity-enhancing and fair. Instead of reducing taxable income by a fixed amount for all taxpayers, a tax credit reduces tax liabilities by a fixed amount, ensuring that the €-value of a tax preference is constant and equalized across income levels and does not depend on the taxpayer's marginal tax rate. – IMF</p>
<p>Le passage à des taxes environnementales plus lourdes doit être lié à des mesures d'accompagnement.</p>	<p>48. Measures facilitating the transition and cushioning the impact on particularly-affected households and firms should accompany policies targeting fossil fuels. A</p>

sizable share of GHG emissions in Belgium are accounted for by sectors whose carbon footprint is costly to abate, requiring strategies to mitigate the socio-economic impact of most-expensive fossil fuels and helping the transition along. For instance, subsidies should be replaced with well-designed, means-tested support where warranted. Likewise, the switch to emissions-neutral vehicles calls for a build-up of associated infrastructure, such as clean energy supply or charging stations. At the same time, reliable and efficient alternative modes of transport, such as railways, should not be neglected—they require substantial investment, also to address other negative externalities of individual transportation, like congestion. Furthermore, retrofitting Belgium’s building stock can yield large rewards but needs instruments to finance equally large investments and the alignment of owner, landlord, and tenant interests.¹⁹ Finally, ways to compensate households and companies disproportionately burdened by higher carbon prices need to be found. In this context, carbon taxes provide an advantage as they create fiscal revenues that may be employed to reimburse sectors of the economy bearing an especially large share of the cost. SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement (2018) highlights options that should be considered and pursued, including direct redistribution of carbon tax revenues to most affected groups, shifting taxation away from labor and electricity, and public investment in support of the transition to a low-carbon economy. Against this backdrop, government plans to reduce labor taxation in the context of broader fiscal reform should take the possibilities offered by carbon pricing into account. – IMF

3.) Simplicité

La « simplicité » est avant tout un principe qui doit permettre de s'écarter de l'optimum afin de tenir compte de la faisabilité administrative, également basée sur une analyse coûts-avantages.

L'accord de gouvernement le décrit comme suit : « les impôts sont prélevés et collectés aussi simplement et efficacement que possible. ».

En tout état de cause, il y a beaucoup de travail à faire dans ce domaine. Le FMI l'a exprimé dans l'une de ses recommandations :

« As outlined in the Coalition Agreement and agreed by stakeholders, an overarching goal of any tax reform should be simplification of tax legislation. The Belgian tax system is complicated, even for experts with decades of experience. Often, tax system complexity is the price paid by mature tax systems for years of accumulated changes aiming to resolve specific issues. Pursuing greater simplicity as overarching objective in reforming specific tax instruments as well as the system as a whole would ease costs of taxpayer compliance and revenue administration.»

4.) Sécurité juridique

La « sécurité juridique » est un principe large et généralement reconnu qui implique notamment (lors de l'élaboration d'une nouvelle législation) que les textes juridiques doivent être clairs, de sorte que la manière dont ils sont appliqués soit prévisible pour tous. Ce principe doit également être respecté lors de l'élaboration d'éventuelles mesures transitoires.

Ce dernier aspect est exprimé dans l'accord de gouvernement comme suit : « dans un souci de prévisibilité et de sécurité juridique, les plans de la réforme fiscale seront annoncés en temps utile. Cela permettra d'élaborer une législation fiscale mieux construite. En tenant compte des contrats en cours de manière raisonnable et juste. »

IV. L'ARCHITECTURE DU FUTUR

Une réforme fiscale approfondie suppose de considérer l'architecture dans son ensemble. Les structures actuelles sont dépassées et subissent une pression sociale croissante. Cela est dû en grande partie à la structure fragmentée et à une systématique du détail, qui (même si elles partent d'une bonne intention) entraînent souvent une perte de transparence.

A. Le point de départ

La structure fiscale, telle que nous la connaissons aujourd'hui, est complexe et incohérente.

Ainsi que cela ressort de l'illustration (très) simplifiée reprise dans la figure 1, il au niveau fédéral existe nombre de prélèvements (sur les revenus du travail (marqués en jaune), les revenus de remplacement (marqués en rouge), sur le patrimoine (marqués en vert), sur la consommation et la pollution (marqués en brun)), dont la compétence est souvent imbriquée avec celles des autorités régionales et locales. En outre, ces prélèvements distincts ne sont pas toujours univoques. De nombreuses exceptions et régimes dérogatoires viennent contrecarrer ces prélèvements.

L'impôt des personnes physiques en est l'exemple le plus marquant. Visionnaire dans son intention, ce prélèvement a progressivement glissé vers un régime très différencié, où le principe l'emporte souvent face à l'exception. Au sein de ce système, il existe également des catégories de revenus « hybrides » qui contiennent à la fois des revenus du travail et des revenus sur le patrimoine (marqués en orange). La dimension familiale (marquée en bleu) est également réglementée de diverses manières.

Certes, chaque prélèvement a sa propre justification historique et son propre objectif. C'est également le cas pour les nombreuses exceptions et les nombreux régimes dérogatoires qui contrecarrent ces prélèvements. Mais c'est précisément cet aspect qui nous conduit progressivement à un enchevêtrement inextricable, dépourvu de toute vision globale.

Figure 1

IMPÔTS SUR LE REVENU (impôt sur le revenu des personnes physiques)				
Revenus immobiliers	Revenus professionnels	Revenus mobiliers	Revenus divers	
biens non loués (RC (+ 40 %))	Bénéfices	dividendes	Bénéfices ou profits occasionnels	
Location privée (RC (+ 40 %))	Profits	intérêts	Économie collaborative	
Locations non privées (revenu réel)	Rémunérations	revenus de la location	Prix, récompenses des chercheurs, des artistes, ...	
constitution et cession d'un droit d'emphytéose / de superficie		rentes viagères	pensions alimentaires	
		droits d'auteur	sous-location	
			droits de chasse, de pêche et de piégeage	
			plus-values sur les biens immobiliers	
			plus-values sur les actions	
Diverses exonérations (y compris l'habitation propre)	Exonérations et régimes dérogatoires	Exonérations et régimes dérogatoires	Exonérations diverses (y compris l'habitation propre)	
Impôt progressif uniquement	Quotient conjugal En règle générale, imposition progressive, mais exceptions importantes en fonction du type de revenu ou du statut.	Imposition en principe proportionnelle 30 %, mais taux fortement dérogatoires	Imposition en grande partie proportionnelle avec un taux distinct par type de revenu	
	COTISATION SPÉCIALE DE SÉCURITÉ SOCIALE			

Déduction des pensions alimentaires payées du revenu imposable de manière progressive Impôt de base	Impôt sur les revenus imposés distinctement
Réduction due aux montants exemptés	
Réduction pour pension et revenus de remplacement	
Principal	

Montant principal total (montant principal + impôt sur les revenus imposés distinctement)

Réductions fédérales d'impôts (hors mesures d'extinction)
Réduction pour les cotisations déduites pour une pension complémentaire
Réduction pour une pension complémentaire indépendants
Réduction pour les dépenses d'acquisition ou d'entretien d'une maison autre que l'habitation propre.
Réduction pour moins-values actées à l'occasion du partage total de l'avoir social d'une pricaf privée
Réduction pour les véhicules électriques
Réduction pour libéralités
Réduction pour la rémunération des domestiques
Réduction pour la garde d'enfants
Réduction pour frais d'adoption
Réduction pour l'assurance protection juridique
Réduction des heures supplémentaires
Réduction pour les primes des contrats d'assurance-vie individuelle
Réduction pour les parts patronales
Réduction pour l'épargne-pension
Réduction pour les nouvelles actions des entreprises en phase de démarrage
Réduction pour les parts de fonds de développement

Crédits d'impôt fédéraux
Enfants à charge et personne seule avec enfants à charge
frais de garde d'enfants
investissements avec des fonds propres
Faible revenu d'activité

TVA
ACCISES
TAXES ENVIRONNEMENTALES
TAXE SUR LA PARTICIPATION DES SALARIÉS
TAXE SUR LES OPTIONS SUR ACTIONS
TAXE SUR L'ÉPARGNE À LONG TERME
TAXE SUR LES OPÉRATIONS DE BOURSE
TAXE SUR LES COMPTES TITRES
TAXE SUR LES OPÉRATIONS D'ASSURANCE
TAXE D'AFFICHAGE
TAXE ANNUELLE SUR LES ÉTABLISSEMENTS DE CRÉDIT
TAXE ANNUELLE SUR LES OPC
TAXE ANNUELLE SUR LES ENTREPRISES D'ASSURANCE
Etc.

B. La cible

L'**architecture du futur** devrait mettre de l'ordre dans tout ceci.

La collecte décousue de prélèvements et les dispositions ad hoc, dans lesquelles l'exception dépasse souvent la règle, doivent faire place à un système cohérent, fondé sur des principes clairs et structuré autour des axes classiques que l'on distingue traditionnellement en fiscalité, à savoir les revenus d'activité et de remplacement, le patrimoine, la consommation et la pollution (voir la représentation très simplifiée dans la figure 2).

Une telle division est également plus conforme à la répartition institutionnelle des compétences.

Figure 2

ACTIVITÉ			REVENUS DE REMPLACEMENT			PATRIMOINE			POLLUTION ET CONSOMMATION		
ENTREPRISE (bénéfice)	EMPLOI (rémunération)	ACCESSOIRE (revenus d'activités non professionnelles)	PENSION	AMI	CHÔMAGE	BIENS IMMOBILIERS Revenu supposé de la (sous-)location Rendement du patrimoine	BIENS MOBILIERS Fruits Dividendes Intérêts Revenu (sous-)locatif Rente viagère Rendement du patrimoine	TVA	ACCISES	DURABILITÉ	
Déduction du rendement du patrimoine						Plus-values					
Incidations à l'investissement						Revenus provenant de la constitution ou la cession de droits réels d'usage					
						Exonération d'épargne					
STRUCTURE TARIFAIRE PROGRESSIVE						TAUX PROPORTIONNELS			TAUX PROPORTIONNELS		
FISCALITÉ DES MÉNAGES (montant de base + suppléments)											
Réductions d'impôt ciblées soumises à un test d'efficience											

PM : L'utilité et l'opportunité de divers prélèvements fédéraux introduits en tant qu'impôts distincts, y compris les impôts sur la détention d'un patrimoine ou les transactions patrimoniales, devront également faire l'objet d'une réflexion approfondie. La présente Note de vision générale n'aborde cette question que de manière indirecte.

C. Les éléments de base

Cette architecture doit encore être étoffée, afin de pouvoir proposer des mesures concrètes et même (au final) détaillées. Les principes de base susmentionnés (efficacité et neutralité, redistribution, simplicité et sécurité juridique) doivent toujours rester centraux dans cet exercice.

Bien que le contenu plus précis et final de la réglementation nécessitera dans une large mesure un arbitrage politique, dans un cadre budgétaire tenable, il semble important d'énumérer au moins les éléments de base qui sont utilisés pour donner plus de substance à la réforme et dont on peut raisonnablement dire qu'ils sont conformes aux points de départ susmentionnés.

Ces éléments de base sont énumérés ci-dessous et regroupés autour de l'"unité imposable", des "éléments taxés", des "éléments non taxés", de la "structure tarifaire", des "principes d'imposition" et de l'"interaction avec les entités fédérées".

Pour autant que de besoin, une différenciation supplémentaire est faite en fonction de la matière imposable qui (à ce stade) est regroupée autour des "revenus d'activités", du "patrimoine, notamment les revenus du patrimoine" et de la "consommation". L'ensemble des éventuelles mesures en matière de fiscalité de la durabilité y est intégré, ce qui n'exclut évidemment pas la possibilité d'examiner dans ce cadre des matières imposables spécifiques (par exemple, des prélèvements sur le CO₂).

1.) Unité imposable

La notion d'"unité imposable" comprend l'ensemble des mesures relatives à la manière dont le système fiscal prend ou non en compte le "ménage" auquel appartient un individu.

1. Le calcul de l'impôt s'effectue au maximum au niveau de l'individu, ce qui implique notamment que les revenus sont taxés autant que possible à l'impôt des personnes physiques de manière décumulée. Ce choix est conforme au régime fiscal actuel.
2. Le principe de la neutralité fiscale du choix de la forme de cohabitation est respecté au maximum.
3. Le montant exonéré à l'impôt des personnes physiques est davantage aligné sur le revenu d'intégration. Ce faisant, une distinction est faite (en tenant compte du principe de la capacité contributive) entre les "isolés réels" d'une part et les personnes mariées, les cohabitants légaux et de fait, d'autre part.
4. La mesure dans laquelle il est tenu compte de la composition de famille et en particulier du nombre de personnes à charge est radicalement simplifiée et modernisée. L'accent est mis sur les besoins (financiers) d'une personne / d'un enfant déterminé.

2.) Éléments taxés

La notion d'"éléments taxés" fait référence à tous les 'éléments fiscaux positifs'. En termes de fiscalité, cela coïncide avec la base imposable brute. Les déductions éventuelles, qui détermineront la base nette imposable, ne sont pas couvertes par cette notion, mais sont incluses dans l'ensemble (plus large) des mesures appelées ci-après 'éléments non taxés'.

Un objectif important est de déterminer la base imposable d'une manière aussi neutre que possible.

Cela conduit (entre autres) aux objectifs plus concrets suivants.

Revenus d'activité

5. Toute forme de rémunération du travail (indépendamment du statut, de la dénomination ou de la forme juridique de l'entreprise) est imposée de la même manière. Il s'ensuit notamment que :
 - a. il est nécessaire de définir clairement ce que l'on entend par 'travail' afin de le distinguer des revenus du 'patrimoine' ;
 - b. les notions de salaire fiscal et salaire social sont alignées au maximum ;
 - c. la distinction entre 'bénéfices' et 'profits' est supprimée ;
 - d. les rémunérations en espèces sont conceptuellement imposées de la même manière que les rémunérations alternatives ;
 - e. les rémunérations du travail doivent être attribuées, selon les règles du marché, à la personne physique qui fournit les prestations de travail et doivent être imposées en conséquence, même si ces services sont fournis par l'intermédiaire d'une personne morale.

Revenus du patrimoine

6. Toute forme de revenu d'un patrimoine exploité ou réalisé est imposée de la même manière. Il s'ensuit notamment que :
 - a. la neutralité par rapport aux revenus des différents actifs est recherchée. À cet effet, il y a lieu de tenir compte des différents impôts appliqués à un actif donné. Il est aussi tenu compte de l'existence de divers prélèvements à l'échelle régionale, étant entendu que l'on se base sur la répartition des compétences existante (voir plus haut) ;
 - b. les revenus qui sont liés aux investissements associés au patrimoine doivent également être imposés en tant que tels, même si ce patrimoine est affecté à titre professionnel, ce qui se traduit notamment par (i) la reconnaissance d'un rendement du patrimoine pour les entreprises unipersonnelles et (ii) la minimisation du risque de conversion des rémunérations du travail en revenus du patrimoine.

Consommation

7. Dans la mesure du possible, il convient de rechercher une taxe de consommation qui soit égale sur les différents biens et services, sous réserve des taxes indirectes qui neutralisent les effets indirects (par exemple, les taxes environnementales, le tabac, l'alcool, ...).

3.) Éléments non taxés

Le concept d'"éléments non taxés" comprend toutes les mesures qui sont techniquement qualifiées de déductions, d'exonérations, de réductions, ...

La neutralité exige que l'introduction d'"éléments non taxés" soit traitée avec précaution. L'introduction d'"éléments non taxés" doit donc être considérée comme une exception justifiable, pour laquelle un objectif spécifique et utile doit être réalisé dans chaque cas et dont la réalisation doit pouvoir être contrôlée. En outre, il convient de vérifier à chaque fois si la fiscalité est l'instrument le plus approprié pour atteindre l'objectif visé.

Les objectifs peuvent être divisés comme suit.

Une première série d'objectifs concerne la spécificité de l'impôt / l'imposition elle-même :

8. L'imposition doit se rattacher autant que possible à l'objet imposable. Cela nécessite e.a. que
 - a. dans le cadre des impôts sur les revenus, les frais réels puissent être imputés sur les revenus imposables et les pertes soient fiscalement prises en compte (au moins pour une période limitée). Pour des raisons de simplification, il peut toutefois être approprié d'exclure la déduction réelle, au moins pour certaines catégories de revenus ou de frais. Cela peut également être approprié dans le cas de frais dont le lien avec les revenus sous-jacents n'est pas toujours clairement démontrable.
 - b. il faut tenir compte d'une correction pour inflation doit être prise en compte, des revenus qui se rapportent à plusieurs années, ...
 - c. le cas échéant, le moment de l'imposabilité (traditionnellement la naissance de la créance, ou son octroi ou son paiement) devrait être réévalué et d'autres moments d'imposabilité peuvent éventuellement être envisagés (par exemple, en ce qui concerne une universalité de fait ou des 'biens génériques', tels que les crypto-actifs, les portefeuilles d'investissement, ...);
9. Le système fiscal peut ou doit (par ex. en vertu de traités internationaux ou sur la base de la LSF) prévoir des mesures qui tiennent compte de la possibilité d'une double taxation juridique et/ou économique.

Une deuxième série d'objectifs concerne les effets secondaires explicitement souhaités qui peuvent être obtenus au mieux par une mesure fiscale.

10. Les mesures spécifiques prises à cet égard doivent être :
 - a. particulièrement justifiées ;
 - b. ciblées, directes et spécifiques ;
 - c. réévaluées de manière récurrente.

Dans tous les cas, les objectifs suivants sont poursuivis :

11. Contribuer à la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux définis dans l'Accord de gouvernement, en tenant compte de l'évolution de la politique européenne en matière de climat et d'énergie ;
12. La pérennisation des mesures visant à encourager 'l'épargne collective' (en particulier le deuxième pilier des pensions), sous réserve d'une réévaluation approfondie afin de rendre l'ensemble plus neutre et d'exclure d'éventuels effets indésirables ;
13. Stimuler les investissements et encourager l'esprit d'entreprise, comme le prévoit l'Accord de gouvernement.

Une troisième série d'objectifs est liée à la redistribution envisagée, en tenant compte de la capacité contributive des contribuables concernés :

14. La redistribution par la fiscalité est recherchée autant que possible dans l'impôt des personnes physiques, en tenant compte des engagements de l'Accord de gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté et de soutien aux familles.

4.) Structure tarifaire

Généralités

15. Une structure de taux uniforme (progressive ou proportionnelle) est utilisée dans une forme d'imposition donnée. L'utilisation de taux différenciés est donc évitée autant que possible, à moins que le taux dérogatoire ne serve un objectif spécifique, tel qu'inclus dans la rubrique 'Éléments non taxés'.

Revenus d'activité

16. Une structure tarifaire progressive, étant entendu que l'objectif est de faire baisser le taux moyen, ce qui peut être réalisé en diminuant les taux et/ou en élargissant les tranches tarifaires.
17. Une réduction supplémentaire des taux de participation à l'impôt (qui, par exemple, après le Tax Shift Michel, sont encore de 63 % pour les chômeurs de courte durée ayant 2/3 du salaire moyen).
18. Une réduction des taux d'imposition marginaux effectifs élevés (> 80 %) dans une fourchette de 0,5 à 0,7 fois le salaire moyen.

Revenus du patrimoine

19. Une structure tarifaire adaptée à la spécificité des revenus du patrimoine, théoriquement composée de (au maximum) trois éléments, à savoir (i) le taux de rendement sans risque, (ii) la rémunération du risque, et (iii) le taux d'intérêt économique pur.

Consommation

- 20.** Une structure tarifaire proportionnelle, permettant (le cas échéant) de répercuter sur les prix les effets externes de la production et de la consommation.

5.) Principes de tarification

- 21.** Le système mis au point doit être à l'épreuve de la fraude.
- 22.** Dans la mesure où et pour autant que certains objectifs puissent être atteints de différentes manières, une importance particulière est toujours accordée, lors de l'arbitrage, au moyen le plus simple.
- 23.** Les prélèvements sont, autant que possible, collectés à la source ou via des intermédiaires, le cas échéant de manière fragmentaire.
- 24.** Dans ce contexte, tout est mis en œuvre pour minimiser les obligations de déclaration active de la part du citoyen individuel.

6.) Interaction avec les entités fédérées

- 25.** Les dépenses fiscales fédérales dans les domaines de compétence des communautés ou des régions sont progressivement supprimées.
- 26.** Les prélèvements régionaux sont pris en compte sans préjudice de la répartition existante des compétences et des équilibres financiers.

V. FISCALITÉ DES FORMES DE COHABITATION

Sous cette rubrique, l'imposition des formes de cohabitation est examinée plus en détail. Comme indiqué plus haut, on comprend par ce terme 'l'ensemble des mesures relatives à la manière dont le système fiscal prend en compte, ou non, le 'ménage' auquel appartient un individu (l'unité imposable)'.

Compte tenu des principes généraux de la réforme, les éléments suivants ont été proposés :

1. L'impôt est calculé au maximum au niveau de l'individu, ce qui implique, entre autres, qu'à l'impôt des personnes physiques, les revenus sont imposés autant que possible sur une base décumulée. Ce choix est conforme au régime fiscal actuel.
2. Le principe de la neutralité fiscale du choix de la forme de cohabitation est respecté au maximum.
3. Le montant exonéré à l'impôt des personnes physiques est davantage aligné sur le revenu d'intégration. Ce faisant, une distinction est faite (en tenant compte du principe de la capacité de paiement) entre les 'isolés réels' et les personnes mariées, les cohabitants légaux et de fait.
4. La prise en compte de la composition de famille et, en particulier, du nombre de personnes à charge est radicalement simplifiée et modernisée. L'accent est mis sur les besoins (financiers) d'une personne / d'un enfant déterminé.

Ces éléments de base sont précisés ci-dessous. L'accent est mis sur l'impôt des personnes physiques (y compris la CSSS correspondante).

A. Explication générale

Il est recommandé que, lors de la conception d'un régime d'impôt des personnes physiques, une attention suffisante soit accordée à la perte de capacité contributive ou de capacité de gain causée par la situation familiale. En particulier, elle tient compte de la situation :

- des isolés qui doivent supporter seuls certains coûts et sont donc désavantagés en termes de capacité contributive par rapport à ceux qui peuvent les partager ;
- de ceux qui sont tenus (ne serait-ce que financièrement) d'assurer les soins et/ou l'éducation d'autres personnes.

Un instrument approprié pour tenir compte de cette perte de capacité contributive ou de capacité de gain est d'accorder un montant non imposable au(x) contribuable(s) concerné(s). Ce montant exonéré d'impôt est actuellement accordé fiscalement au moyen d'une réduction d'impôt, dont la hauteur est calculée en tenant compte des tranches d'imposition mentionnées à l'article 134 du CIR 1992, qui sont différentes des tranches d'imposition de base énumérées à l'article 130 du CIR 1992.

Il est proposé de supprimer cette divergence. On peut en outre envisager de fiscalement concrétiser le montant exonéré d'impôt (limité le cas échéant au montant de base) au moyen d'une tranche d'imposition à 0% ou au moyen d'une réduction forfaitaire d'impôt.

D'un point de vue fiscal, une réduction forfaitaire d'impôt est également une réduction d'impôt, la différence étant que des montants fixes sont utilisés. Cela entraîne une simplification administrative considérable. Une telle modification peut très bien être intégrée dans l'actuelle LSF (article 5/2, §2, 3°), ce qui implique concrètement que le crédit doit être en soi la résultante d'un calcul d'impôt concret sur un montant exonéré d'impôt déterminé. L'avantage fiscal envisagé doit évidemment être adapté à ces aspects techniques.

Cette réduction (forfaitaire) d'impôt peut être différenciée en fonction (i) de la situation du contribuable concerné (isolé ou non) et (ii) du degré de dépendance des personnes dont le contribuable concerné a la charge, où le besoin d'"accueil" peut notamment être pris en compte.

Pour mémoire : D'autres domaines politiques et d'autres autorités tiennent également compte de la 'dépendance' lors de l'octroi d'allocations financières. Cela se fait au niveau fédéral, par exemple par le biais de l'"allocation d'intégration", qui vise à compenser les coûts supplémentaires qu'une personne handicapée doit supporter pour participer à la vie sociale. La politique en matière de soins et de famille est essentiellement une compétence communautaire. Il n'est donc pas évident que le droit fiscal fédéral prenne en compte la composition de la famille et/ou les coûts de la prise en charge et/ou de l'accueil. Pour l'instant, on suppose toutefois que les différenciations existantes seront maintenues, ce qui n'exclut pas d'examiner plus avant l'opportunité de 'transferts' ultérieurs et de nouvelles délimitations des compétences fédérales, dans le cadre d'une réforme ultérieure de l'Etat.

B. Modifications proposées

Voici les principales modifications proposées par rapport au régime actuel :

- une distinction générale est introduite entre le montant exonéré d'impôt accordé aux personnes isolées, d'une part, et le montant exonéré d'impôt accordé aux cohabitants, d'autre part, étant entendu que la catégorie des 'cohabitants' est étendue aux cohabitants de fait afin de traiter toutes les formes de cohabitation de la manière la plus neutre possible ;
- les suppléments au montant exonéré d'impôt pour chaque personne à charge sont toujours déterminés exclusivement sur la base du degré de dépendance de la personne à charge, sans tenir compte du nombre de personnes à charge (notamment les enfants) ;
- les suppléments au montant exonéré d'impôt sont également accordés aux personnes qui prennent les enfants à charge seulement financièrement.

La condition selon laquelle l'enfant doit faire partie de la famille serait ainsi abandonnée. L'objectif est d'introduire un régime plus cohérent. Une telle approche est également plus neutre que le régime actuel dans lequel les **pensions alimentaires** peuvent être déduites, en ce sens que cette déduction donne un avantage fiscal plus important aux personnes imposées dans les tranches d'imposition les plus élevées qu'à celles imposées dans les tranches inférieures.

En ce qui concerne les autres personnes à charge, la condition selon laquelle la personne concernée doit être un membre de la famille serait maintenue. Ceci est conforme à l'idée de 'prise en charge' incluse dans l'Accord de gouvernement et semble également nécessaire afin d'exclure les abus possibles.

- Un supplément 'partenaire' est attribué à la personne dont le partenaire dispose de revenus propres insuffisants.

Un tel régime remplace l'actuel **quotient conjugal**. L'idée historique de ce quotient (la dépendance financière et la valorisation des tâches familiales des femmes (*de facto*)) peut aujourd'hui difficilement encore se justifier et entre en conflit avec l'objectif d'augmenter le taux d'emploi. En outre, l'avantage du quotient conjugal est d'autant plus grand que le revenu du partenaire ayant le plus grand revenu se situe dans les tranches marginales d'imposition les plus élevées.

Cela n'empêche pas que l'on puisse prendre en compte de manière particulière la situation où l'un des partenaires n'a pas de revenus ou dispose seulement de revenus très modestes. Une telle situation justifie un supplément 'partenaire', où une égalité est respectée avec l'isolé réel qui cohabite avec des personnes ou des enfants à charge.

Il peut être envisagé de réserver ce supplément 'partenaire' exclusivement aux conjoints/cohabitants légaux au motif qu'ils ont l'obligation légale de se soutenir mutuellement (y compris financièrement) (voir ci-dessous pour plus de précisions).

Afin de mettre en œuvre ce nouveau régime de manière pratique, une attention particulière doit être accordée à la méthode de taxation. A supposer que le régime des **impositions communes** puisse être maintenu, il est néanmoins conseillé de préciser dans la loi que l'établissement éventuel d'**impositions distinctes** ne peut affecter la qualification de 'partenaire'. L'établissement d'impositions communes dans le chef de cohabitants de fait deviendrait ainsi, tout au plus, un régime optionnel, dans lequel certains cohabitants de fait peuvent indiquer eux-mêmes s'ils souhaitent une telle imposition (et déclaration) commune (voir ci-dessous). Naturellement la question se pose de savoir si l'introduction d'un tel régime optionnel est tenable d'un point de vue administratif et s'il ne mènerait pas à une complexité accrue.

Une telle approche avec, le cas échéant, le maintien des impositions communes dans le chef des personnes mariées et des cohabitants légaux, présente l'avantage suivant :

- il n'appartient pas en premier lieu à l'administration fiscale de détecter les cohabitants de fait afin de déterminer si des impositions communes doivent être établies dans leur chef ;
- le problème pratique de l'établissement d'éventuelles impositions communes, dans le chef de plus de 2 personnes qui vivent effectivement ensemble, ne se pose pas.

Le régime des impositions distinctes pour les cohabitants de fait et la volonté de traiter les formes de cohabitation de la manière la plus neutre possible impliquent bien entendu une individualisation supplémentaire du calcul de l'impôt. En soi, cela ne semble pas très problématique, compte tenu du régime de décumul complet existant actuellement.

Pour mémoire : On peut noter qu'à l'heure actuelle, la règle de décumul ne tient pas compte, en matière de revenus professionnels, du régime matrimonial choisi.

Un certain nombre de 'mécanismes de transfert' (comme pour les pertes) disparaîtraient. Par conséquent, la seule différence entre l'imposition 'distincte' et l'(éventuelle) imposition 'commune' concernerait le sort des crédits d'impôt (voir ci-dessous).

Pour mémoire : Une autre solution consisterait à réserver ces 'mécanismes de transfert' uniquement au cas d'une imposition commune (à laquelle les cohabitants de fait pourraient alors adhérer de manière optionnelle). Le problème de proposer un tel régime optionnel est que les personnes socialement défavorisées ne savent souvent pas quelle alternative est la plus avantageuse pour elles. Ceci peut toutefois être surmonté en obligeant l'administration à effectuer le calcul le plus favorable. Toutefois, cela entraîne à nouveau une augmentation de la charge de traitement administratif. Pour cette raison, on part du principe (en tant qu'hypothèse de travail) que les mécanismes de transfert existants disparaîtraient en grande partie.

Compte tenu des changements fondamentaux, la question se pose naturellement de savoir dans quelle mesure il convient de prévoir des régimes transitoires, notamment en ce qui concerne les suppléments aux montants exonérés d'impôts.

En fait, il y a trois scénarios possibles :

- le nouveau régime entre en vigueur immédiatement et est donc immédiatement et pleinement applicable à tous les enfants et personnes à charge ;
- un régime transitoire (limité dans le temps) est prévu, dans lequel les 'anciens' suppléments (dans la mesure où ils sont plus avantageux) sont progressivement supprimés jusqu'à ce qu'ils atteignent le niveau des 'nouveaux' suppléments ;
- le nouveau régime n'est applicable qu'aux enfants et/ou aux personnes à charge, qui ne sont effectivement à charge d'un contribuable donné qu'après une certaine date d'entrée en vigueur. Les enfants/personnes qui étaient déjà à charge continueraient donc à donner droit aux suppléments déjà existants. Lors de l'élaboration d'un tel régime, la question se pose de savoir s'il faut prévoir un 'opt-in' afin que les contribuables puissent choisir de bénéficier de tous les suppléments du nouveau régime.

C. Déclaration et imposition

Proposition – Il peut être envisagé de passer à une taxation individualisée dans laquelle la différence entre impositions distinctes et communes disparaîtrait. A supposer que le régime des impositions communes soit maintenu dans le chef des époux et des cohabitants légaux, il est en tous cas préférable de maintenir une déclaration et une imposition distinctes en ce qui concerne les cohabitants de fait.

Commentaire :

La déclaration et les modalités d'établissement actuelles font une distinction entre les 'cohabitants légaux et les couples mariés', d'une part, et les 'cohabitants de fait et les isolés réels', d'autre part. La dernière catégorie (y compris donc les cohabitants de fait) est actuellement qualifiée comme des isolés fiscaux.

Dans l'optique (i) de traiter les formes de cohabitation de la manière la plus neutre possible et (ii) de donner au véritable isolé le droit à un montant exonéré d'impôt plus élevé, il est important d'adapter les obligations de déclaration et les modalités d'établissement en conséquence.

Le cas échéant, il peut à cet égard être envisagé d'individualiser la taxation.

A supposer que le régime de déclaration et d'imposition communes soit quand même maintenu, il semble le plus évident, pour des raisons pragmatiques et administratives, de continuer à postuler que tout contribuable autre que celui qui est marié ou cohabitant légal doit, en principe, soumettre une déclaration séparée (ou recevoir une proposition séparée de déclaration simplifiée). A cet égard, il peut être éventuellement envisagé de prévoir pour certains 'cohabitants de fait' une déclaration et une imposition communes optionnelles (voir ci-dessus).

La déclaration et l'imposition distinctes sont préférées à l'extension automatique de la déclaration et de l'imposition communes aux cohabitants de fait (voir ci-dessus). Le contribuable qui reçoit une déclaration d'impôt distincte doit toutefois 'déclarer' lui-même si et, le cas échéant, prouver qu'il est 'réellement isolé'.

Dans ce contexte, des définitions et des règles de preuve claires sont nécessaires pour distinguer les 'personnes isolées' des 'cohabitants' :

- Définition du 'cohabitant' - elle doit être claire et adaptée aux formes modernes de cohabitation - on peut s'inspirer d'autres législations (cf. par exemple le Vlaams Codex fiscaliteit : même résidence + ménage commun, combinés à une présomption réfragable de partenariat / dans la mesure du possible, ces définitions et règles de preuve sont alignées sur celles qui s'appliquent en matière de sécurité sociale (par exemple en ce qui concerne l'octroi d'un revenu de remplacement aux isolés)).

- Dans de la définition du ménage commun, il peut également être envisagé de prendre en compte les nouvelles formes de cohabitation (telles que le co-housing et l'habitat kangourou) ;
- Toutefois, il convient de préciser que le fait de vivre avec des personnes à charge n'exclut pas la qualification d'isolé'.

D. Montant exonéré d'impôt – réduction d'impôt

1. Montant de base

Proposition - Le montant exonéré d'impôt est davantage aligné sur le revenu d'intégration des personnes isolées ou des cohabitants (selon le cas). Il convient ici d'être vigilant sur le plan budgétaire, car une telle mesure entraîne un coût budgétaire élevé, surtout en cas de nouvelle augmentation du revenu d'intégration.

Commentaire :

Le montant exonéré d'impôt est très faible. Pour les 'personnes isolées s', il est même inférieur au montant du revenu d'intégration pour une personne isolée. Il est donc justifié d'accorder un montant exonéré d'impôt plus élevé aux 'réels isolés' qu'aux cohabitants, étant donné qu'ils ne bénéficient pas de certaines économies d'échelle.

Pour mémoire : Cela introduit à nouveau une distinction entre les isolés (certes redéfinis) et les cohabitants, distinction qui a été abolie à partir de l'exercice d'imposition 2005. La distinction est désormais bien justifiée vu le fait que les cohabitants de fait seraient en principe traités de la même manière que les couples mariés et les cohabitants légaux.

Pour mémoire : Cette proposition diffère légèrement de la proposition du CSF dans l'avis de mai 2020, dans la mesure où le CSF proposait une augmentation du minimum exonéré d'impôt par contribuable jusqu'au montant du revenu d'intégration d'une personne seule. L'ajustement proposé ici est néanmoins justifiable, précisément parce que la situation des personnes réellement isolées diffère de celle des cohabitants.

Autres points d'attention :

- Il est recommandé que le revenu d'intégration lui-même (mais aussi, par exemple, l'allocation de remplacement du revenu) soit explicitement imposé, sans préjudice de l'application éventuelle de la réduction d'impôt pour les revenus de remplacement.

Étant donné que le montant exonéré d'impôt est aligné sur le revenu d'intégration, aucun impôt ne sera dû au final. En l'imposant explicitement, on garantit que le revenu d'intégration est également pris en compte en tant que revenu, ce qui est particulièrement pertinent pour les personnes qui, au cours de la même période imposable, ont bénéficié en partie d'un revenu d'intégration ainsi que d'autres revenus.

- Compte tenu de l'individualisation du calcul de l'impôt, la question se pose de savoir s'il faut procéder à un nouveau transfert du montant exonéré d'impôt non utilisé (montant de base) en faveur du partenaire. Un tel transfert semble justifiable eu égard aux obligations

d'assistance mutuelle qu'ont les partenaires et peut donc servir d'alternative ou de complément au 'supplément partenaire'

- Le montant du montant de base peut être lié au degré d'autonomie.
Pour mémoire : le 'degré d'autonomie' correspond au critère qui est utilisé pour déterminer si une personne handicapée a droit ou non à une allocation d'intégration et est déjà utilisé comme critère pour déterminer le besoin de soins conformément à l'article 132, paragraphe 1, 7° du CIR 1992.

2. Suppléments

2.1. Supplément pour personnes à charge

Proposition - Chaque personne à charge donne droit à une réduction supplémentaire d'impôt, qui peut être différenciée en fonction du 'besoin de soins' et/ou du besoin d'accueil (*cf. infra*).

Cette réduction supplémentaire d'impôt peut, en principe, être assimilé à la réduction d'impôt de base pour un cohabitant, à multiplier par le poids relatif de la personne à charge. Ce poids doit être déterminé, mais ne dépend pas (plus) du nombre de personnes (enfants) à charge. L'échelle d'équivalence d'Eurostat peut déjà être une source d'inspiration. Cette échelle d'équivalence attribue un poids de 1 au premier membre adulte du ménage, 0,5 à chaque membre adulte supplémentaire et 0,3 par enfant.

Commentaire :

La réglementation actuelle des 'suppléments' est particulièrement complexe, entre autres pour les raisons suivantes :

- l'attribution au partenaires ayant le revenu le plus élevé, à moins que l'attribution à l'autre partenaire ne soit plus avantageuse (ce qui entraîne également des complications supplémentaires dans un contexte transfrontalier, voir, par exemple, CJUE, *Imfeld-Garcet*, C-303/12, 12 décembre 2013) ;
- situation de coparentalité avec partage entre les deux ex-partenaires ;
- année de la séparation de fait : combinaison de la déduction de la pension alimentaire (par un parent) et de l'enfant à charge (par l'autre parent) ;
- une forte interdépendance avec :
 - le quotient conjugal (voir aussi explicitement l'art. 133, alinéa 1^{er}, 2°, du CIR 1992) - directement lié à la distinction entre imposition séparée / commune ;
 - les déduction et imposition des pensions alimentaires (voir aussi explicitement l'art. 104 du CIR 1992) - directement liées à l'accord de coparentalité ;
 - la déduction des frais de garde d'enfants (voir aussi explicitement l'art. 132, alinéa 1^{er}, 6°, du CIR 1992) – exclusion du supplément pour les enfants de moins de 3 ans en cas d'application des frais de garde d'enfants.

En outre, le régime est critiquable en ce qui concerne la différenciation des montants. Il ne semble pas y avoir de critère objectif, en particulier lorsqu'il s'agit de différencier le montant des suppléments en fonction du nombre d'enfants.

Autres points d'attention :

- La question de savoir si une personne est absolument à charge et des critères à remplir à cet effet, mérite aussi d'être réexaminée.

A cette fin, il peut utilement être fait usage des critères d'équivalence d'Eurostat mentionnés ci-dessus. Ces critères pourraient être utilisés pour déterminer si une personne donnée (compte tenu de ses propres moyens de subsistance) est effectivement une personne à charge. Le montant des moyens de subsistance 'admissibles' pourrait ainsi être aligné sur le montant exempté d'impôt auquel la personne concernée a droit en tant que personne à charge.

La principale difficulté réside d'ailleurs dans la définition de la notion de 'moyens de subsistance'. En effet, ce concept est plus large que les revenus imposables. En réalité, les moyens de subsistance comprennent tout revenu, toute rémunération, quelle que soit sa dénomination et indépendamment de qui les paie.

- Afin de supprimer l'effet de seuil, il peut être prévu que la réduction supplémentaire d'impôt peut être au maximum égale à la partie la réduction d'impôt non utilisée par la personne à charge. La question est de savoir si cela est réalisable sur le plan administratif.

2.2. 'Supplément partenaire'

Proposition - Un supplément pour partenaire pourrait être accordé à la personne 'mariée' et au 'cohabitant légal', dont le partenaire ne dispose pas de revenus propres suffisants.

Commentaire :

C'est lié à la disparition du quotient conjugal et peut se justifier en considérant que de tels 'partenaires' doivent contribuer aux charges de la vie commune, proportionnellement toutefois à leurs facultés² (contrairement aux cohabitants de fait, qui, souvent d'ailleurs, cohabitent en partageant les coûts, sans qu'un 'partenaire' ne contribue nécessairement d'une manière ou d'une autre aux frais de l'autre).

Pour mémoire : L'on pourrait également envisager de prévoir un 'supplément partenaire' pour le partenaire cohabitant de fait. Toutefois, cela ne semble se justifier seulement dans la mesure où ces partenaires se soutiennent effectivement financièrement (et en dehors de toute obligation légale). Une telle approche impliquerait également qu'une distinction supplémentaire soit faite au sein de la catégorie des 'cohabitants de fait', ce qui pourrait à son tour entraîner une complexité administrative supplémentaire dans le suivi et aussi d'éventuels abus. Si une telle option devait être intégrée dans

² Voir en ce sens explicite à l'égard des cohabitants légaux l'art. 1477, § 3, du C. civ. Entre époux s'appliquent de plus larges obligations d'assistance encore (v. l'art. 213 du C. civ.).

la législation, il serait nécessaire d'imposer une charge de la preuve plus lourde au partenaire cohabitant de fait concerné : il faudrait (entre autres choses) démontrer que la cohabitation de fait est une relation durable dans laquelle un partenaire soutient effectivement l'autre financièrement. Un enregistrement séparé auprès du SPF Finances pourrait être envisagé.

2.3. Répartition du supplément pour enfants à charge

Proposition - Le supplément pour enfants ne sera plus attribuée à la personne ayant le revenu le plus élevé ou au 'chef de famille', mais réparti entre les personnes (en règle les parents) qui doivent assister l'enfant en vertu d'une obligation légale, soit en nature (logement), soit financièrement (par exemple, pension alimentaire). En outre, le supplément n'est plus lié à la condition d'appartenance de l'enfant à la même famille. En outre, un crédit d'impôt peut être envisagé à cet effet.

Commentaire :

Cette proposition doit être considérée avant tout comme une contrepartie à la suppression de la déduction des pensions alimentaires.

Dans une situation familiale classique, chaque parent a donc droit à 50 % du supplément. En revanche, le fait que les parents soient divorcés ne les empêchera pas de conserver tous deux 50 % du supplément (même en dehors de l'hypothèse de la coparentalité, mais en supposant quand même une 'contribution' équilibrée des deux parents). Dans la mesure où un parent devrait assumer seul les soins (financiers) des enfants (par exemple suite à un décès, une absence, une décision judiciaire, d'un divorce par consentement mutuel, ...), le parent en question a droit à la totalité du supplément.

Pour mémoire : Lors de l'élaboration d'une telle réglementation, il faut éviter que la réduction d'impôt ne dépasse le montant des charges réelles supportées par l'un des parents. Cela peut en particulier se produire dans les situations où l'un des parents ne paierait qu'un très faible montant de pension alimentaire. Des recherches supplémentaires sont nécessaires dans ce cadre.

Un crédit d'impôt égal au montant non imputé de la réduction d'impôt pour enfant à charge peut également être envisagé. Il est recommandé de lier ceci au revenu imposable déclaré. En d'autres termes, même si des revenus imposables distincts ont été déclarés ou des revenus qui auraient été exonérés, aucun remboursement effectif ne sera possible si les revenus déclarés dépassent une certaine limite.

E. Quotient conjugal

Proposition - Le quotient conjugal est supprimé et remplacé par le supplément de montant exonéré d'impôt en faveur du conjoint ou du cohabitant légal dont le partenaire n'a pas ou peu de revenus ('supplément partenaire').

Commentaire :

Le principe du quotient conjugal est basé sur un modèle familial dépassé, où souvent un seul partenaire gagne des revenus professionnels imposables. Il a également un impact négatif sur l'emploi (en particulier) des femmes. En outre, cet avantage fiscal n'est pas neutre sur le plan des revenus : les contribuables qui peuvent transférer leurs revenus de la tranche d'imposition la plus élevée à leur partenaire en tirent un avantage plus important que les contribuables dont les revenus les plus élevés sont dans des tranches d'imposition inférieures.

Ce qui précède ne signifie pas qu'une alternative plus contemporaine ne peut pas être prévue. À cet effet, nous nous référons à ce qui a été dit plus haut concernant le 'supplément partenaire'.

En particulier dans ce domaine, une mesure transitoire suffisamment longue doit être prévue. Il semble ainsi déjà évident de veiller à ce que les pensionnés qui perçoivent actuellement une pension familiale soient épargnés.

Pour mémoire : de nombreux retraités mariés bénéficient du quotient conjugal. Par exemple, 49,1 % des personnes mariées âgées de plus de 80 ans en bénéficient. – cf. l'Avis du CSF de mai 2020, p. 195-196, voir aussi p. 285-288.

F. Pension alimentaire

Proposition - La déduction (et l'imposition) des pensions alimentaires est supprimée.

Commentaire :

Le régime actuel fait l'objet de critiques, au moins pour les raisons suivantes :

- sujet à des abus ;
- lien avec la quotité du revenu exempté d'impôt ;
- plus le revenu imposable est élevé, plus l'avantage fiscal est important ;
- intervention fiscale qui peut différer sensiblement de l'intervention pour des enfants faisant partie de la famille.

Il est donc proposé de passer à un régime plus neutre, dans lequel notamment la prise en charge financière des enfants donnera lieu à un supplément de montant exonéré d'impôt (voir ci-dessus).

G. Réduction d'impôt pour garde d'enfant

Proposition. On peut partir du principe que seuls les 'revenus d'activités' donnent droit à une intervention fiscale efficace pour la garde d'enfants. D'un point de vue fiscal, il faut envisager de transformer la réduction d'impôt en une réduction forfaitaire d'impôt, avec un crédit d'impôt lié.

Commentaire :

Afin d'encre plus lier cette intervention au 'travail', la notion de 'revenu professionnel' peut être restreinte si nécessaire (en partant du principe que seuls les 'revenus d'activité' donnent droit à ce supplément).

Bien que l'Accord de gouvernement stipule que cette 'réduction d'impôt' (visant à compenser la perte de capacité de gain) doit être maintenue (et étendue), ce qui a entretemps déjà fait l'objet d'une intervention législative, la question conceptuelle se pose néanmoins de savoir si ce régime ne serait pas mieux intégré dans le régime relatif au montant exempté d'impôt. Cela peut facilement être réalisé en permettant au parent en question (sur la base des conditions existantes ou à adapter) d'obtenir une réduction supplémentaire d'impôt, à concurrence d'un certain plafond.

Pour mémoire : Cela a un impact sur le financement des Régions puisque la réduction d'impôt pour garde d'enfants est désormais prise en charge par l'autorité fédérale.

Pour mémoire : L'on peut examiner s'il faut tenir compte aussi de nouvelles formes de garde d'enfants et des coûts y associés (par exemple dans le contexte du co-housing ou du logement kangourou).

H. Cotisation spéciale de sécurité sociale

Proposition - Sans préjudice de sa suppression ou de sa modification substantielle, la CSSS doit - du point de vue de la fiscalité des formes de cohabitation – au moins être 'individualisée'.

Commentaire :

La CCSS est prélevée par 'famille', et donc pas par contribuable individuel. Le montant maximal de la contribution spéciale à l'impôt des personnes physiques est en outre plafonné, que les contributions soient calculées sur les revenus d'une ou plusieurs personnes dont les revenus sont cumulés.

En conséquence :

- pour les couples mariés et les cohabitants légaux à faibles revenus, le calcul est plus défavorable que pour les cohabitants de fait ou les isolés à faibles revenus.
- pour les couples mariés et les cohabitants légaux, le calcul est plus avantageux que pour les cohabitants de fait lorsqu'ils disposent tous deux d'un revenu élevé qui fait qu'ils atteignent ensemble la limite maximale au-delà de laquelle aucune cotisation n'est perçue malgré la plus grande capacité financière de la famille en supportant ensemble les frais du ménage.

Au cours des travaux préparatoires à ce rapport, nous avons appris la décision du gouvernement de mettre en œuvre un tax shift par lequel 200 millions d'euros seront utilisés pour réduire la CSSS (et le 'supplément social' pour les indépendants).

VI. CHARGES SUR REVENUS D'ACTIVITÉ

Sous cet intitulé, on approfondit la fiscalité du travail et des entreprises, à savoir : l'ensemble des prélèvements (fiscaux et parafiscaux) sur la rémunération du travail effectué, quel que soit le statut (salarié, fonctionnaire, indépendant) et y compris les prestations de travail qui ne sont liées à une activité professionnelle.

La présente proposition est une concrétisation plus poussée des éléments de base susmentionnés, qui sont eux-mêmes ancrés dans les principes généraux de la réforme (cf. *supra*).

Outre les éléments de base formulés de manière générale, un certain nombre d'éléments de construction plus spécifiques liés aux revenus d'activité ont été formulés, en ce qui concerne tant les 'éléments taxés' que la 'structure tarifaire'. Ces éléments de construction plus spécifiques sont les suivants :

Éléments taxés :

5. Toute forme de rémunération du travail (indépendamment du statut, de la dénomination ou de la forme juridique de l'entreprise) est imposée de la même manière. Il s'ensuit notamment que :
 - a. il est nécessaire de définir clairement ce que l'on entend par 'travail' afin de le distinguer des revenus du 'patrimoine' ;
 - b. les notions de salaire fiscal et salaire social sont alignées au maximum ;
 - c. La distinction entre 'bénéfices' et 'profits' est supprimée ;
 - d. les rémunérations en espèces sont conceptuellement imposées de la même manière que les rémunérations alternatives ;
 - e. les rémunérations du travail doivent être attribuées, selon les règles du marché, à la personne physique qui fournit les prestations de travail et doivent être imposées en conséquence, même si ces services sont fournis par l'intermédiaire d'une personne morale.

Structure tarifaire :

16. Une structure tarifaire progressive, étant entendu que l'objectif est de faire baisser le taux moyen, ce qui peut être réalisé en diminuant les taux et/ou en élargissant les tranches tarifaires.
17. Une réduction supplémentaire des taux de participation à l'impôt (qui, par exemple, après le Tax Shift Michel, sont encore de 63 % pour les chômeurs de courte durée ayant 2/3 du salaire moyen).
18. Une réduction des taux d'imposition marginaux effectifs élevés (> 80 %) dans une fourchette de 0,5 à 0,7 fois le salaire moyen.

Tout cela est précisé ci-dessous. L'accent est mis ici sur l'impôt des personnes physiques. Les réductions d'impôt sur le montant exonéré d'impôt susmentionnées, liés à la fiscalité des formes de cohabitation, devraient être liés à ce régime.

A. Représentation visuelle

REVENUS D'ACTIVITÉ³	
Bénéfices	Rémunérations (salariés / dirigeant d'entreprise / conjoint aidant)
Frais	Frais
Exonérations spécifiques	Exonérations spécifiques
Amortissements et provisions	
Rendement du patrimoine	
Pertes professionnelles	Pertes professionnelles
Taux progressifs	
Réduction d'impôt - montant exonéré	

³ Les pensions et les revenus de remplacement (tant la constitution que l'allocation) sont traités dans une section distincte.

B. Structure tarifaire

Proposition - La structure tarifaire (taux et/ou tranches du tarif) est adaptée de manière à ce que la charge fiscale moyenne sur les revenus d'activité diminue.

Commentaire :

L'objectif ultime est de réduire autant que possible la charge fiscale moyenne sur le travail.

Afin de parvenir à une réduction effective de la charge fiscale moyenne pour tous, il est proposé de miser surtout sur un élargissement substantiel des tranches du tarif, avec une structure tarifaire adaptée. De cette manière, on tente également d'apporter une réponse (partielle ou non) au problème du piège à l'emploi et du piège promotionnel (voir ci-dessous). Une telle modification conduit à la constatation objective que la Belgique pourrait ainsi mieux s'aligner - en ce qui concerne la structure tarifaire - sur la structure tarifaire pratiquée par les pays qui nous entourent (voir ci-dessous).

Les compensations trouvées au sein et en dehors de l'impôt des personnes physiques (et même au sein de la fiscalité du travail et des entreprises), compte tenu du contexte budgétaire, visent donc à atteindre cet objectif.

Lors de la conception d'une telle structure tarifaire renouvelée, les effets budgétaires et redistributifs doivent être soigneusement étudiés.

- **La structure tarifaire actuelle (le point de départ)**

L'objectif susmentionné implique donc que la structure tarifaire actuelle devra être radicalement réformée. Une telle réforme (si elle doit conduire à une réduction significative des charges sur le travail) nécessitera un sérieux effort budgétaire.

Afin de chiffrer l'impact potentiel (à la lumière d'un objectif visé), il est déjà important de garder le point de départ à l'esprit.

La réforme en elle-même affectera la structure tarifaire actuelle (à l'exclusion des additionnels communaux) de l'impôt des personnes physiques :

Taux actuels	Tranches actuelles jusqu'à (indexés - EI 2022)
25 %	13.540
40 %	23.900
45 %	41.360
50 %	

Bien que la parafiscalité ne fasse pas l'objet des réflexions approfondies dans la présente note, on ne peut pas - lorsqu'on évalue les charges sur le travail - faire abstraction de la pression fiscale supplémentaire causée par les cotisations sociales. Une distinction doit être faite entre les indépendants (y compris les chefs d'entreprise) et les salariés.

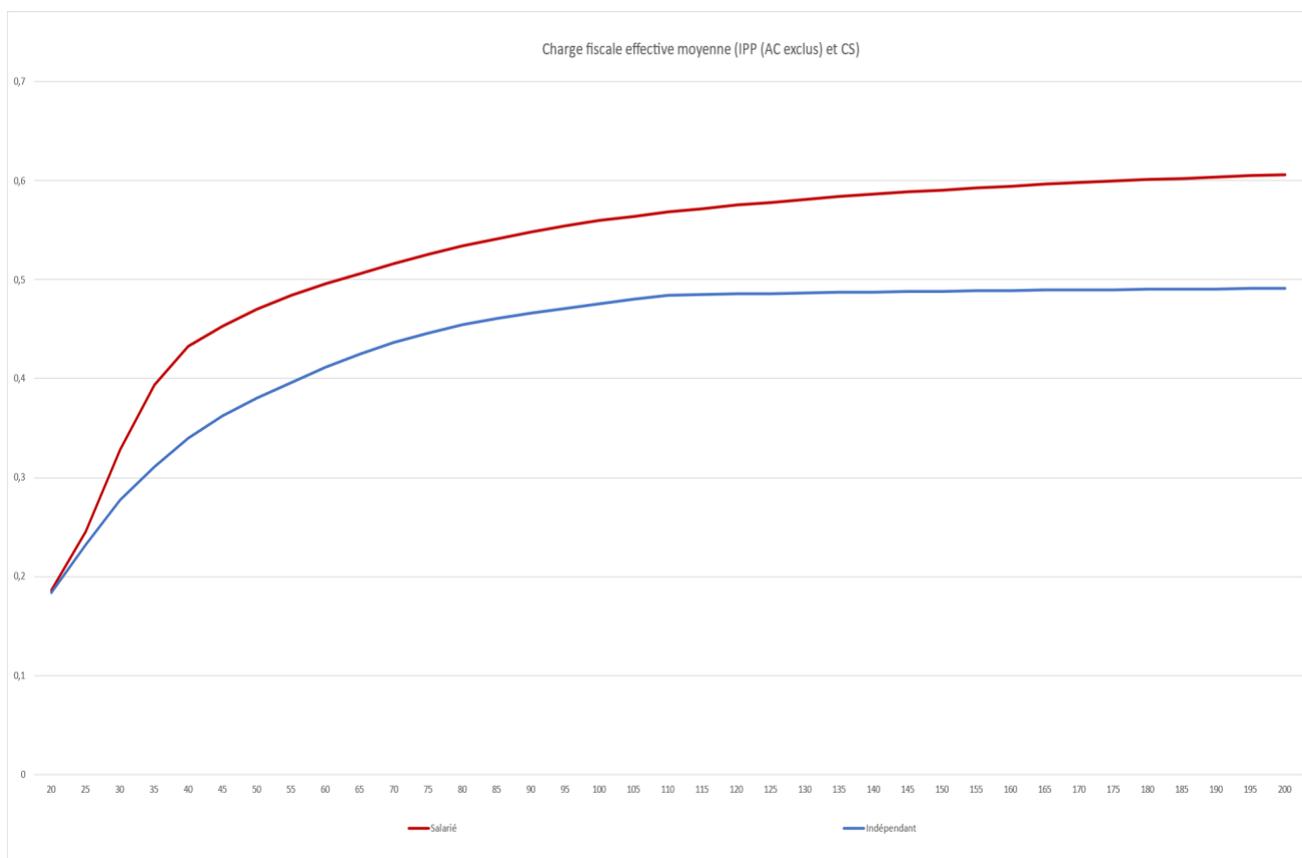
Les travailleurs indépendants sont redevables d'une cotisation calculée en pourcentage de leur revenu professionnel net imposable. Les cotisations (2021) sont égales à :

- 20,50 % sur la partie des revenus professionnels n'excédant pas 60.638,45 euros (et sur un revenu minimum de 14.042,57 euros) ;
- 14,16 % sur la partie des revenus professionnels comprise entre 60.638,45 euros et 89.361,89 euros.

En d'autres termes, la base de calcul des cotisations sociales des indépendants coïncide avec celle de l'impôt des personnes physiques.

Pour les salariés, une cotisation personnelle de 13,07 % est normalement due sur la totalité du salaire brut (sans préjudice des cotisations patronales de base d'environ 25 % du salaire brut).

Sous forme de graphique, le cumul des différents prélèvements (impôt des personnes physiques + cotisations sociales) donne le résultat suivant (pression fiscale et parafiscale moyenne en fonction du revenu imposable (x 1 000)) :



Dans tout cela, il importe de noter que les cotisations personnelles des salariés, ainsi que les cotisations dues par les indépendants, sont déductibles fiscalement. La déduction a pour effet que les catégories supérieures de revenus récupèrent fiscalement relativement plus que les catégories de revenus les plus basses. Cette interaction implique naturellement aussi qu'une diminution de la charge fiscale réduit cette récupération fiscale, en termes relatifs.

Pour mémoire : De manière générale, la question se pose de savoir s'il ne serait pas plus logique d'intégrer au moins certaines cotisations sociales (y compris les cotisations patronales) dans la structure tarifaire fiscale. Une telle approche (qui dépasse le champ d'étude prévu réduit les coûts administratifs et augmente la transparence. Cependant, un tel exercice nécessite une intervention à plusieurs niveaux (causée, entre autres, par la distinction des statuts sociaux, la répartition des compétences, etc.)

Pour mémoire : On pourrait, en ce qui concerne le régime des salariés, envisager de ne plus prélever de cotisations sociales (ou d'en prélever dans une moindre mesure) au-delà d'un certain niveau de revenu (par exemple, au-delà de la part salariale excédant le plafond pour le calcul de la pension), ce qui ferait au moins correspondre l'érosion du principe d'assurance du côté des prestations (en raison des plafonds applicables aux prestations) avec les cotisations. Ceci aussi nécessite une modification de la structure des cotisations.

- **Comparaison fonctionnelle avec la structure tarifaire des pays voisins**

La mesure dans laquelle (par rapport au point de départ) une réduction des taux et/ou un élargissement des tranches d'imposition devraient être poursuivis est, bien entendu, une question politique.

Le décideur politique peut pour cela s'inspirer des systèmes fiscaux des pays voisins. En tout état de cause, la comparaison avec nos pays voisins montre que le choix d'un élargissement substantiel des tranches d'imposition, combiné à des taux plus faibles pour les tranches (jusqu'à environ un revenu moyen (supérieur)) est un choix que font de nombreux pays.

Voici un aperçu purement comparatif dans le but de mieux cadrer la position belge.

Pays-Bas :

Taux	Tranche de revenu (jusqu'à) - année de revenus 2021
37,10 %	35.130
37,10 %	68.508
49,50 %	

Les taux mentionnés ici comprennent également les cotisations sociales dues par les salariés (voir également [Aperçu des taux et tranches d'imposition généraux \(belastingdienst.nl\)](#)). Le taux global sur la première tranche comprend aussi les cotisations d'assurance nationale (Loi générale sur l'assurance-vieillesse / Loi générale sur les proches parents / Loi sur les soins de longue durée; traduction libre de Algemene ouderdomswet / Algemene nabestaandenwet / Wet Langdurige zorg "). Ces cotisations sociales ne sont pas déductibles du revenu imposable.

En outre, les primes doivent être payées pour les régimes d'assurance des salariés (Loi sur l'assurance chômage / Loi sur l'assurance-incapacité de travail / Loi relative au travail et au revenu selon la capacité de travail / Loi sur l'assurance-maladie ; traduction libre de " Werkloosheidswet / Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering / Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen / Ziektewet "). En règle générale, elles sont à la charge de l'employeur.

France :

Taux	Tranche de revenu (jusqu'à) - année de revenus 2021
11 %	26.070
30 %	74.545
41 %	160.336
45 %	

Il est à noter que la France applique un "taux" de 0 % jusqu'à un revenu de 10.225 euros. Dans un souci de comparabilité, il en est fait abstraction. En principe, cela correspond à la réduction d'impôt pour le montant exonéré.

Contrairement à ce qui se passe aux Pays-Bas, ces taux ne tiennent pas compte des cotisations sociales. La France a un système complexe. Les salariés versent une cotisation d'environ 22 % du salaire brut. Elle comprend notamment :

- une contribution sociale généralisée de 9,2 %, partiellement déductible fiscalement, calculée sur 98,25 % du salaire brut (jusqu'à un seuil de 162.096 euros par an) et sur 100 % au-delà de ce seuil ;
- une contribution au remboursement de la dette sociale, non déductible fiscalement, de 0,5% sur la même base de calcul ;
- des cotisations sociales qui fluctuent en fonction de l'échelle des revenus.

En outre, les employeurs doivent également verser une contribution. Pour un aperçu général, voir le [Tableau des cotisations sociales sur salaire en 2021 \(inspection-du-travail.com\)](http://inspection-du-travail.com).

Luxembourg

Taux	Tranche de revenu (jusqu'à)
8	13.137
9	15.009
10	16.881
11	18.753
12	20.625
14	22.569
16	24.513
18	26.457
20	28.401
22	30.345
24	32.289
26	34.233
28	36.177
30	38.121
32	40.065
34	42.009
36	43.953
38	45.897
39	100.002
40	150.000
41	200.004
42	

Il est à noter que le Luxembourg applique un "taux" de 0 % jusqu'à un revenu de 11.265 EUR. Pour des raisons de comparabilité, il en est fait abstraction. En principe, cela correspond à la réduction d'impôt pour le montant exonéré.

En outre, au Luxembourg, des cotisations de sécurité sociale sont dues, dont le taux est (globalement) d'environ 25 % du salaire (voir [Paramètres sociaux - CCSS \(Centre commun de la sécurité sociale\) - Luxembourg \(public.lu\)](http://public.lu)). Environ la moitié de la cotisation totale est retenue sur le salaire du salarié (et est déductible fiscalement dans son chef). L'autre moitié est prélevée sous la forme d'une contribution de l'employeur. Une grande partie de ces cotisations est calculée sur un revenu mensuel plafonné de 11.284,77 euros (montant indexé au 1^{er} octobre 2021). En outre, un impôt de solidarité est prélevé pour (co)financer le régime de chômage.

Allemagne :

L'Allemagne a un système tarifaire compliqué, qui est en outre différencié en fonction de l'imposition des personnes isolées ou des cohabitants.

Le tableau ci-dessous contient un aperçu simplifié, tel qu'applicable aux personnes isolées :

Taux (croissant dans la tranche)	Tranche de revenu (jusqu'à) - année de revenu 2021
14 – 23,97	9.744 – 14.753
23,97 - 42	14.754 – 57.918
42	57.919 – 274.612
45	274.613 - ...

Il est à noter que l'Allemagne applique un "taux" de 0 % jusqu'à un revenu de 9.744 euros. Dans un souci de comparabilité, il en est fait abstraction. En principe, cela correspond à la réduction d'impôt pour le montant exonéré.

En outre, une contribution de solidarité de 5,5 % est due. Elle est calculée sur le montant de l'impôt dû.

En outre, des cotisations de sécurité sociale sont dues (environ 40 % au total, collectées par le biais de cotisations des employeurs et des salariés). Ces contributions sont parfois seulement partiellement déductibles fiscalement.

- **Visualisation de l'impact potentiel**

Bien entendu, la mesure dans laquelle l'objectif de réduction de la pression fiscale moyenne sur le travail peut être atteint dépend largement de la marge budgétaire disponible.

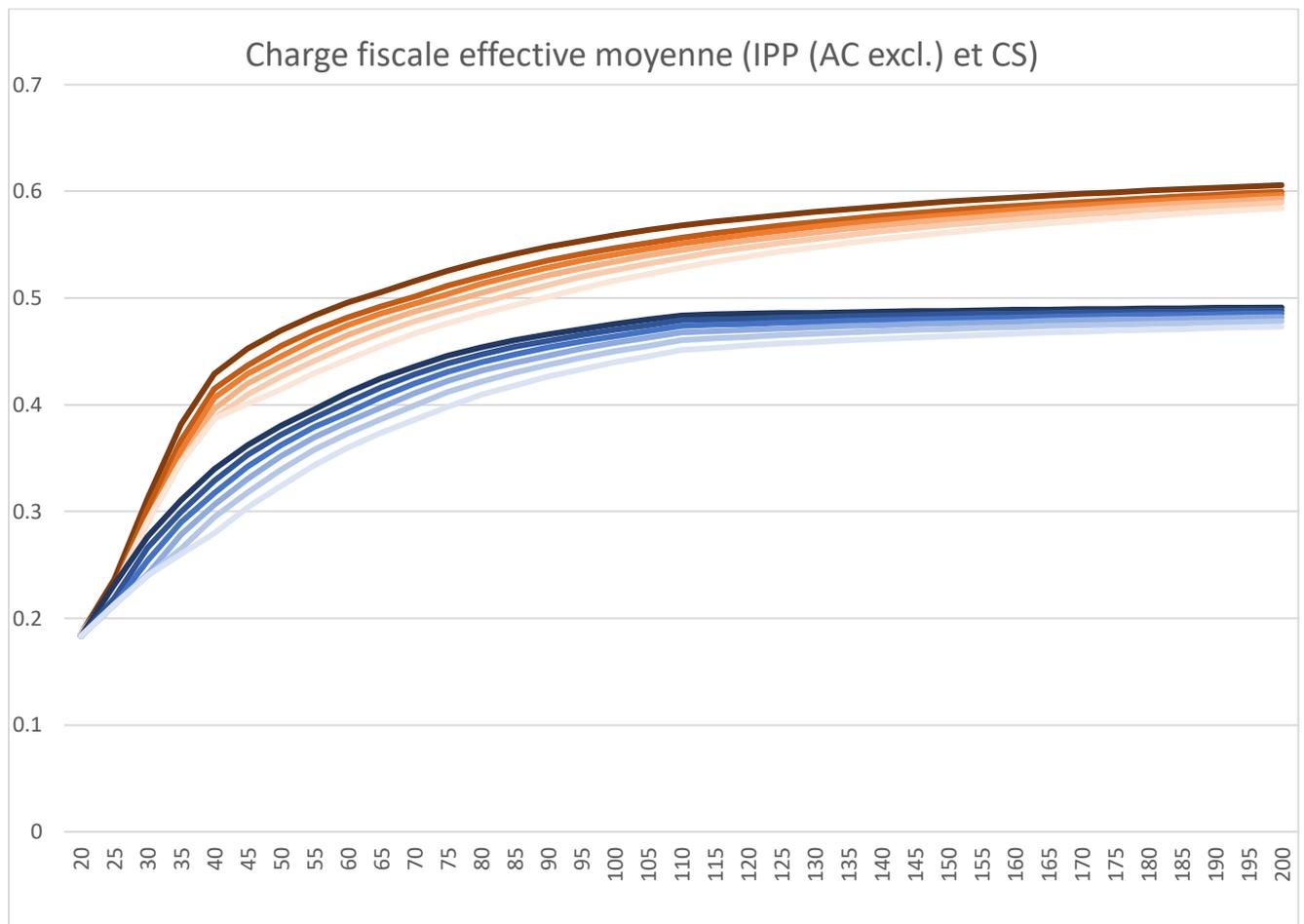
À l'heure actuelle, il n'est ni possible ni opportun de formuler des propositions très concrètes à cet égard.

Néanmoins, il semble utile d'envisager en termes généraux l'impact potentiel, dans le cadre d'une marge budgétaire bien définie. Cela permet également de formuler immédiatement un certain niveau d'ambition.

Le graphique ci-dessous présente quelques simulations à cette fin. Dans chaque scénario, la CSSS a été complètement supprimée et **les tranches d'imposition existantes ont été élargies**, respectivement de 2.130, 4.460, 7.100, 10.250 et 14.300 euros :

Bases	+ 2.130	+ 4.460	+ 7.100	+ 10.250	+ 14.300
13.540	15.670	18.000	20.640	23.790	27.840
23.900	26.030	28.360	31.000	34.150	38.200
41.360	43.490	45.820	48.460	51.610	55.660

Par la mise en place de ces mesures (budget 2019), les recettes de l'impôt des personnes physiques diminueraient respectivement 2.017,36 million d'euros (I), 4.036,57 million d'euros (II), 6.037,86 million d'euros (III) , 8.042,02 million d'euros (IV) et 10.090,04 million d'euros (V). L'axe des abscisses représente le coût/bénéfice du travail.



Les tableaux suivants présentent les résultats de ce graphique en fonction de différentes catégories de revenus, qui correspondent globalement aux catégories de salaires (respectivement 67 %, 100 % et 167 % du revenu moyen) qui sont traditionnellement retenues par l'OCDE pour mesurer ce que l'on appelle le coin fiscal.

<u>Salariés</u>			
	67%	100%	167%
Base	44,75%	50,56%	56,69%
I	43,17%	49,25%	55,53%
II	42,43%	48,53%	54,99%
III	41,53%	47,72%	54,39%
IV	40,45%	46,75%	53,66%
V	39,86%	45,50%	52,73%
<u>Indépendants</u>			
	67%	100%	167%
Base	31,03%	38,66%	46,27%
I	29,98%	37,85%	45,67%
II	28,97%	36,94%	44,99%
III	27,84%	35,93%	44,23%
IV	26,49%	34,72%	43,33%
V	25,99%	33,16%	42,16%

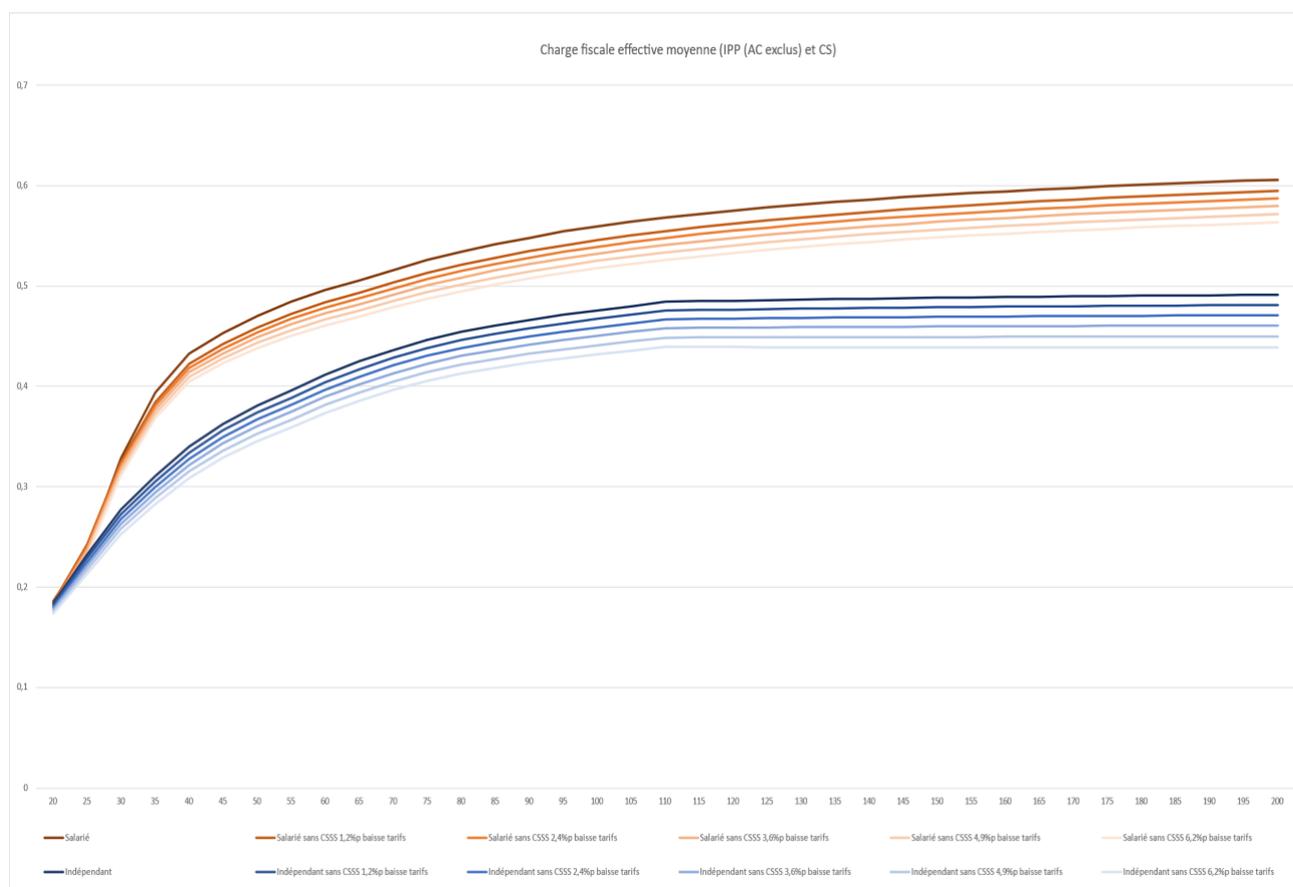
Le tableau suivant présente pour un salarié l'impact sur le taux moyen net d'imposition (qui mesure l'impôt sur le revenu, majoré des cotisations salariales de sécurité sociale en pourcentage du salaire brut) :

	67%	100%	167%
Base	30,94%	38,20%	45,86%
I	28,96%	36,56%	44,41%
II	28,04%	35,66%	43,74%
III	26,91%	34,65%	42,98%
IV	25,56%	33,43%	42,08%
V	24,82%	31,88%	40,91%

Outre l'élargissement des tranches tarifaires, on pourrait aussi choisir de baisser les taux eux-mêmes. Le graphique ci-dessous présente quelques simulations à cette fin. Dans chaque scénario, la CSSS a été complètement supprimée et **les taux existants ont été réduits des mêmes points de pourcentage**, respectivement de 1,2 %, 2,4 %, 3,6 %, 4,9 % et 6,2 % :

Base	-1,2%p	-2,4%p	-3,6%p	-4,9%p	-6,2%p
25%	23,80%	22,60%	21,40%	20,10%	18,80%
40%	38,80%	37,60%	36,40%	35,10%	33,80%
45%	43,80%	42,60%	41,40%	40,10%	38,80%
50%	48,80%	47,60%	46,40%	45,10%	43,80%

Par la mise en place de ces mesures (budget 2019), les recettes de l'impôt des personnes physiques diminueraient respectivement de 2.009 million d'euros (I), 3.991 million d'euros (II), 5.941 million d'euros (III), 8.016 million d'euros (IV) et 10.050 million d'euros (V). L'axe des abscisses représente le coût salarial/bénéfice.



Les tableaux suivants présentent les résultats de ce graphique en fonction de différentes catégories de revenus, qui correspondent globalement aux catégories de salaires (respectivement 67 %, 100 % et 167 % du revenu moyen) qui sont traditionnellement retenues par l'OCDE pour mesurer ce que l'on appelle le coin fiscal.

<u>Salariés</u>			
	67%	100%	167%
Base	44,75%	50,56%	56,69%
I	43,69%	49,32%	55,34%
II	43,24%	48,75%	54,66%
III	42,79%	48,17%	53,98%
IV	42,30%	47,55%	53,24%
V	41,81%	46,92%	52,50%
<u>Indépendants</u>			
	67%	100%	167%
Base	31,03%	38,66%	46,27%
I	30,49%	37,97%	45,45%
II	29,94%	37,27%	44,63%
III	29,40%	36,58%	43,81%
IV	28,81%	35,83%	42,92%
V	28,22%	35,08%	42,03%

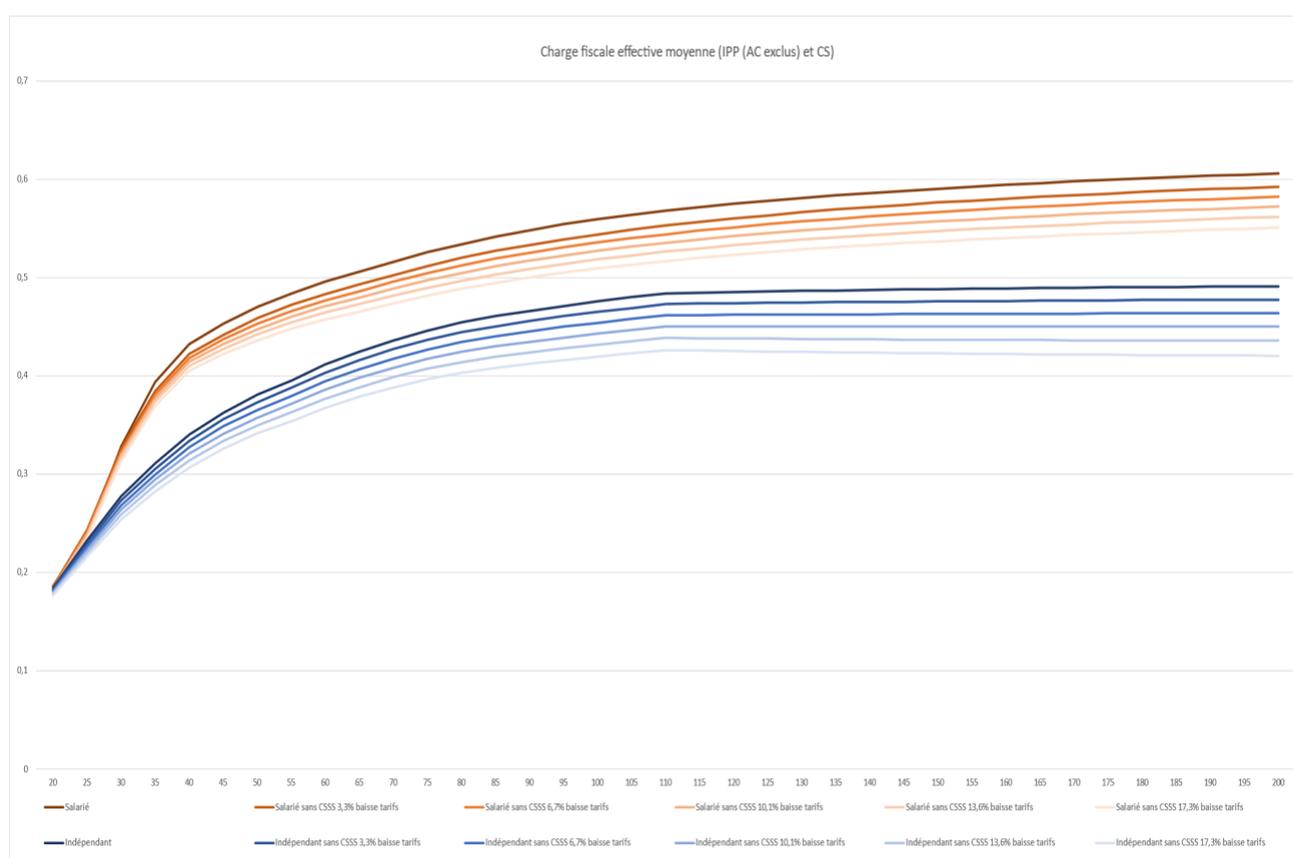
Le tableau suivant présente pour un salarié l'impact sur le taux moyen net d'imposition (qui mesure l'impôt sur le revenu, majoré des cotisations salariales de sécurité sociale en pourcentage du salaire brut) :

	67%	100%	167%
Base	30,94%	38,20%	45,86%
I	29,62%	36,66%	44,17%
II	29,05%	35,93%	43,32%
III	28,49%	35,21%	42,47%
IV	27,88%	34,43%	41,55%
V	27,27%	33,65%	40,63%

Un dernier graphique concerne les simulations où, dans chaque scénario, la CSSS a été complètement supprimée et où **les taux existants ont été réduits d'une même mesure, exprimée en pourcentage, à savoir** respectivement de 3,3 %, 6,7 %, 10,1 %, 13,6 % et 17,3 % :

Base	-3,3%	-6,7%	-10,1%	-13,6%	-17,3%
25%	24,18%	23,33%	22,48%	21,60%	20,68%
40%	38,68%	37,32%	35,96%	34,56%	33,08%
45%	43,52%	41,99%	40,46%	38,88%	37,22%
50%	48,35%	46,65%	44,95%	43,20%	41,35%

Par la mise en place de ces mesures (budget 2019), les recettes de l'impôt des personnes physiques diminueraient respectivement de 1.963 million d'euros (I), 3.975 million d'euros (II), 5.969 million d'euros (III), 8.005 million d'euros (IV) et 10.123 million d'euros (V). L'axe des abscisses représente le coût/bénéfice du travail.



Les tableaux suivants présentent les résultats de ce graphique en fonction de différentes catégories de revenus, qui correspondent globalement aux catégories de salaires (respectivement 67 %, 100 % et 167 % du revenu moyen) qui sont traditionnellement retenues par l'OCDE pour mesurer ce que l'on appelle le coin fiscal.

<u>Salariés</u>			
	67%	100%	167%
Base	44,75%	50,56%	56,69%
I	43,69%	49,26%	55,17%
II	43,23%	48,60%	54,30%
III	42,76%	47,94%	53,44%
IV	42,28%	47,26%	52,41%
V	41,78%	46,54%	51,60%
<u>Indépendants</u>			
	67%	100%	167%
Base	31,03%	38,66%	46,27%
I	30,49%	37,89%	45,26%
II	29,93%	37,10%	44,22%
III	29,38%	36,31%	43,17%
IV	28,80%	35,50%	42,10%
V	28,20%	34,45%	40,96%

Le tableau suivant présente pour un salarié l'impact sur le taux moyen net d'imposition (qui mesure l'impôt sur le revenu, majoré des cotisations salariales de sécurité sociale en pourcentage du salaire brut) :

	67%	100%	167%
Base	30,94%	38,20%	45,86%
I	29,62%	36,57%	43,97%
II	29,03%	35,74%	42,88%
III	28,45%	34,92%	41,79%
IV	27,85%	34,07%	40,68%
V	27,22%	33,17%	39,49%

C. Le piège à l'emploi et le piège promotionnel

Proposition - Lors de l'élaboration de la structure tarifaire, une attention particulière doit être accordée au piège à l'emploi et au piège promotionnel. Les taux d'imposition marginaux excessifs au bas de l'échelle des salaires doivent être évités.

Commentaire :

L'élargissement proposé des tranches tarifaires et/ou une structure tarifaire adaptée, profite principalement à ceux qui bénéficient effectivement d'un revenu qui se situe déjà largement aujourd'hui dans ces tranches (plus élevées). Pour les faibles revenus, l'effet est donc plus faible. Toutefois, il est important de mettre l'accent sur ces catégories de revenus afin d'éviter le piège à l'emploi et le piège promotionnel.

- **Piège à l'emploi.**

Afin de s'attaquer correctement au piège à l'emploi, il est important de tenir compte à la fois de la perte de prestations sociales et/ou d'autres interventions sociales et du régime (para)fiscal applicable à ces revenus inférieurs. Dans le cadre de la présente mission de réforme, seul le système fiscal applicable aux revenus les plus faibles est abordé. Cependant, tout comme pour l'évaluation de la pression fiscale effective moyenne, il ne peut non plus être fait abstraction du régime parafiscal. Actuellement, la mesure la plus efficace dans ce domaine est le bonus à l'emploi (social et fiscal).

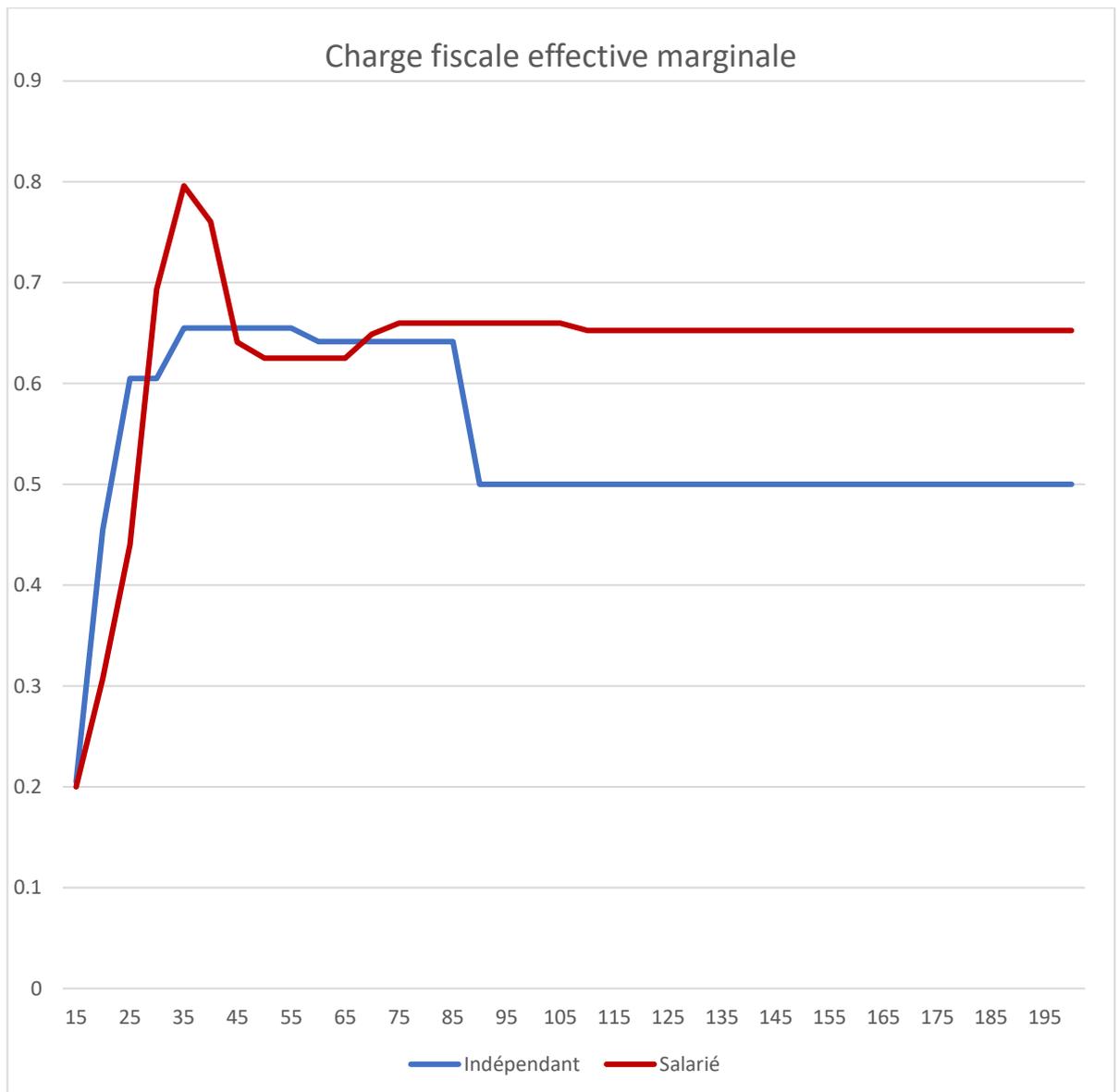
Le problème du piège à l'emploi devrait s'atténuer dans la mesure où une réforme fiscale conduirait à une imposition plus faible des revenus les plus bas (par exemple, en élargissant la tranche tarifaire inférieure ou en abaissant substantiellement les taux sur les revenus les plus bas). L'impact de cette mesure sur le taux de participation à l'impôt devra être soigneusement étudié. D'éventuelles mesures d'accompagnement pourraient devoir y être ajoutées. Cela peut consister, par exemple, en un remodelage du bonus à l'emploi (social et fiscal) ou même en l'application de taux marginaux d'imposition négatifs sur les bas revenus.

- **Piège promotionnel**

Afin de s'attaquer correctement au piège promotionnel, et donc d'encourager le salarié à devenir plus productif, il est particulièrement important de réduire (drastiquement) les contributions fiscales et parafiscales. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de la réduction prévue de la pression fiscale qui se traduira de manière générale par une diminution des taux marginaux d'imposition.

La caractéristique de notre régime actuel est que le taux marginal d'imposition présente deux 'pics'. L'un est dû à la suppression progressive du bonus à l'emploi et constitue donc le revers de la médaille de la réduction des taux de participation à l'impôt au bas de l'échelle des

salaires. Le deuxième pic correspond au seuil de départ de la cotisation spéciale de sécurité sociale.



Le premier pic est difficile à éviter (si le bonus à l'emploi est maintenu). La question se pose de savoir si cela est absolument nécessaire, du moins dans la mesure où la hauteur du pic chute drastiquement. La 'pente' peut être atténuée par un déphasage progressive.

Le deuxième pic, causé par la CSSS, est dû à une anomalie du régime, dans la mesure où cette cotisation spéciale est déjà due par les personnes à faibles revenus (ce qui est le résultat de la non-indexation des seuils de cotisation). Ceci, ainsi que le fait que cette cotisation n'est nullement neutre par rapport aux formes de cohabitation, conduit à la ferme recommandation de faire disparaître cette cotisation. Cette recommandation correspond à l'avis du CSF (2020), ainsi qu'à la décision déjà prise par le Gouvernement de mettre en œuvre un tax shift grâce auquel 200 millions d'euros sont utilisés pour réduire la CSSS (ainsi que le supplément de cotisations sociales des indépendants).

D. Rétablissement de la neutralité

Proposition - Un effort maximal sera fait pour rétablir la neutralité en :

- supprimant la distinction entre 'bénéfices' et 'profits' ;
- imposant en principe de la même manière toutes les formes de revenus d'activité, indépendamment du mode de rémunération ou du statut sous lequel la rémunération est obtenue ;
- harmonisant autant que possible les notions salariales dans la législation sur la sécurité sociale et la fiscalité.

Commentaire :

L'objectif devrait être d'éviter la (poursuite d'une) prolifération de régimes spécifiques, afin de respecter le principe de neutralité. Un tel exercice peut également conduire à une simplification majeure.

Certains de ces régimes spécifiques ont une explication plutôt historique (par ex., la distinction entre bénéfices et profits). D'autres sont souvent le résultat de régimes ad hoc créés dans le but d'atténuer les coûts salariaux ou de tenir compte de la spécificité (prétendue ou non) de certaines professions.

Dans un régime modernisé, mettant l'accent sur une réduction substantielle des charges sur le travail, de telles distinctions n'ont de toute façon (au moins relativement) plus de raison d'être. L'élimination de tous les différents régimes peut également permettre de financer en partie la réduction tarifaire préconisée.

C'est dans cet objectif qu'un certain nombre de propositions (dont la liste n'est pas exhaustive) sont formulées. Pour mémoire, il convient de rappeler que l'application cohérente des propositions formulées ici n'empêche pas en soi le maintien de régimes spécifiques (sous une forme modifiée ou non et compte tenu des engagements énoncés dans l'Accord de gouvernement). La condition, toutefois, est que ces régimes (i) doivent être justifiés de manière particulière, (ii) doivent être ciblés, directs et spécifiques, et (iii) doivent pouvoir être réévalués de manière récurrente (cf. élément de base 10). C'est dans cette optique que certaines formes de rémunération très discutées sont soumises à une évaluation préliminaire ci-dessous, à titre d'illustration.

- **Désormais (et abstraction faite des revenus de remplacement), on ne distingue plus que deux catégories de 'revenus d'activité', à savoir le 'bénéfice' (revenu obtenu sur une base indépendante) et les 'rémunérations' (revenus obtenus en tant que salarié, dirigeant d'entreprise ou conjoint aidant).**

La distinction entre 'bénéfices' et 'profits' est dès lors supprimée.

Pour mémoire : Les bénéficiaires actuels de 'profits' sont imposés sur une base de caisse (par opposition aux bénéficiaires des bénéfices qui sont imposés sur une base d'exercice). Cela signifie que les bénéficiaires actuels des 'profits' devront tenir une comptabilité adaptée pour que le régime des bénéfices puisse s'appliquer. Ce sera en tous cas une simplification pour

ceux qui ont déjà une comptabilité en partie double. Une mesure transitoire sera également nécessaire pour éviter la double (non-)imposition.

- **Toutes les formes de revenus d'activité sont imposées de la même manière**

- **Indépendamment de la méthode de rémunération**

- Cela signifie que l'existence de toutes sortes d'exonérations *ad hoc* doit être complètement remise en question (par exemple, les chèques-repas, les chèques sport, culture et les écochèques).
- Cela implique également que l'évaluation des avantages de toute nature doit être aussi proche que possible de la valeur réelle de l'avantage. L'utilisation d'une méthode d'évaluation forfaitaire n'est pas exclue, mais les méthodes existantes doivent être fondamentalement révisées, dans le but d'éviter que l'évaluation forfaitaire ne s'écarte trop de la valeur réelle de l'avantage.

Très concrètement, le principe énoncé à l'article 36 du CIR 1992 doit être pleinement rétabli. Les méthodes d'évaluation forfaitaire, telles qu'elles figurent dans l'AR CIR 1992, doivent donc en tout état de cause être à nouveau alignées sur celui-ci.

Pour mémoire : En ce qui concerne spécifiquement les *voitures de société*, il est évident que l'on ne peut pas faire abstraction de la récente décision du Gouvernement de "verdurer" le parc des voitures de société (tout en conservant la règle d'évaluation spéciale pour l'ATN). Toutefois, à long terme, cette mesure doit plutôt être considérée comme une 'mesure de transition' visant à accélérer la "verdurisation" du parc automobile. Une fois que cette mesure aura atteint son effet, il est recommandé de redéfinir la règle d'évaluation de manière à ce que l'avantage 'réel' soit aussi pris en compte pour la voiture de société.

Pour mémoire : L'avantage lié à l'octroi d'*options sur actions* (et de warrants) nécessite également une réflexion plus approfondie.

La réglementation actuelle est reprise dans la Loi du 26 mars 1999 relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses (Loi stock-options). Avec cette loi, le législateur a tenté de créer une sécurité juridique après des années de litiges sur le moment du fait imposable et la détermination de la base imposable.

Le régime (en résumé) prévoit que le salarié est imposé au moment de l'octroi des options, l'avantage (pour les options non cotées) étant évalué à un taux forfaitaire de 18 % de la valeur des actions sous-jacentes au moment de l'offre. L'avantage forfaitaire peut être réduit de moitié, si un certain nombre de conditions sont remplies.

Dans son avis de février 2013, le Conseil supérieur des Finances a réexaminé le champ d'application de la Loi stock-options, suite à une proposition formulée par l'administration fiscale visant à (i) déterminer que le moment du fait imposable est (dans tous les cas) le moment de l'exercice ou de la cession et (ii) considérer comme montant imposable celui de la valeur des actions acquises lors de l'exercice des options (moins le prix d'exercice) ou le montant obtenu lors de la cession des options.

À l'époque, le CSF avait souligné que le problème du régime fiscal ne serait pas le moment de l'imposition, mais plutôt l'évaluation de la base imposable fiscale et parafiscale. En outre, il est aussi fait mention de pratiques possibles qui s'écartent de la raison d'être économique et des objectifs initiaux du législateur.

À la lumière de ceci, le CSF a semblé favorable à une modification de la réglementation en ce sens, afin de la faire à nouveau correspondre à l'objectif initial du législateur, à savoir une rémunération compétitivement attractive pour les cadres supérieurs des entreprises (principalement) en croissance dans des secteurs de croissance hautement concurrentiels. L'importance de ces entreprises pour l'emploi et pour le maintien ou le développement d'un savoir-faire spécialisé a également été soulignée⁴.

Le maintien du régime lui-même en tant qu'incitant spécial pour récompenser les cadres supérieurs de manière plus attrayante semble discutable d'un point de vue économique. Dans la mesure où la réforme peut conduire à une réduction substantielle des charges sur le travail (le cas échéant avec des mesures d'accompagnement quant aux cotisations sociales), l'argument de la concurrence internationale perd également de son importance.

Ce n'empêche pas qu'il pourrait apparaitre de la pratique qu'il est souvent nécessaire de permettre aux cadres supérieurs les plus importants d'entrer dans l'actionnariat de l'entreprise et d'ainsi les attacher ainsi à celle-ci (aussi en termes de constitution de patrimoine).

Compte tenu de ces éléments, il pourrait donc, dans le cadre des prémisses fixées, être proposé :

- de limiter le champ d'application de la 'Loi stock-options' aux options portant sur les actions de l'employeur effectif et ne comportant pas de clauses destinées à conférer un avantage certain au bénéficiaire ;

⁴ EdM du projet de loi relative au plan d'action belge pour l'emploi 1998 et portant des dispositions diverses, *Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 49-1912/001, p. 7 et s.

- que la rémunération par l'attribution d'options (ou de warrants) soit pour le surplus traitée de la même manière que la rémunération en euros, ce qui implique que la valeur réelle de l'avantage soit soumise au régime normal ;
- de retenir le principe de l'imposition lors de l'attribution seulement dans l'hypothèse où l'attribution est inconditionnelle et définitive. Si tel n'est pas le cas, il est plus logique de situer l'imposabilité au moment de l'exercice.

Conformément aux principes énoncés dans la section relative aux revenus du patrimoine, les plus-values ultérieures sont également imposables en principe. Concrètement, cela signifie que (i) lors de l'attribution définitive et inconditionnelle de l'option, sa valeur est imposée comme un revenu d'activité, (ii) l'exercice de l'option constitue une transaction fiscalement neutre, et (iii) la vente ultérieure de l'action peut donner lieu à un impôt sur la plus-value dans la mesure et pour autant que le prix de vente de l'action dépasse le prix d'exercice payé lors de l'option.

Pour mémoire : le principe de neutralité exige que toutes les charges liées à l'attribution des rémunérations soient déductibles dans le chef de l'employeur/la société. À la lumière de l'exercice proposé ici, cette réflexion devrait également être incluse dans la réforme.

○ **Indépendamment du statut dans lequel la rémunération du travail est obtenue**

Cela signifie qu'il faut envisager d'abroger toutes sortes de régimes auxiliaires, comme par exemple ceux relatifs :

- aux droits d'auteur (article 37, al. 2, du CIR 1992)
- aux indemnités forfaitaires octroyées aux artistes (article 38, § 1^{er}, al. 1^{er}, 23^o, du CIR 1992)
- aux flexi-jobs (art. 38, § 1^{er}, al. 1^{er}, 29^o du CIR 1992)
- aux heures supplémentaires dans l'hôtellerie et la restauration (article 38, § 1^{er}, al. 1^{er}, 30^o du CIR 1992)
- à l'économie collaborative (article 90, al. 1^{er}, 1^obis du CIR 1992)
- au travail en association (article 90, al. 1^{er}, 1^oter du CIR 1992)
- au travail occasionnel dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration (art. 171, 1^o, e) du CIR 1992 - art. 31^{ter}, al. 2 de l'AR du 28 novembre 1969)
- aux sportifs, arbitres, entraîneurs, ... (art. 171, 1^o, i) et 171, 4^o, j) du CIR 1992)

Pour mémoire : Ce qui précède ne change rien au fait que, lors de la conception d'une réforme fiscale, les objectifs initiaux liés à ces différents régimes pourraient encore être pris en compte. Cependant, il faut veiller à le faire conceptuellement d'une manière propre. La réglementation du droit d'auteur est illustrative : elle est en partie motivée par le constat qu'un certain nombre d'"auteurs" perçoivent des revenus à court terme, qui sont la contrepartie de prestations de travail qui s'étendent parfois sur plusieurs années. Cet objectif peut être 'mieux ciblé' par l'application (dans des cas clairement définis) d'un 'taux moyen'. Toutefois, le principe de base doit être maintenu, selon lequel tout prétendu 'droit d'auteur'

obtenu dans le cadre d'une activité professionnelle sous-jacente doit être considéré en principe comme un revenu professionnel imposable.

Pour mémoire : Le choix d'imposer de la même manière tous les revenus d'activité, quel que soit le statut, a d'autres conséquences. D'un point de vue conceptuel, cela signifie que la distinction entre les revenus 'divers' (c'est-à-dire les revenus d'activités, à l'exclusion donc des revenus du patrimoine) et les revenus professionnels disparaît. Les 'profits ou gains occasionnels' liés aux prestations de travail effectué sont dorénavant imposés comme des 'bénéfices'.

La distinction entre les bénéfices professionnels et les bénéfices non professionnels reste néanmoins importante. Par exemple (*rebus sic stantibus*), l'intention n'est certainement pas que des cotisations sociales soient dues sur les revenus d'activité perçus en dehors de la sphère professionnelle. Une déclaration 'séparée' est donc nécessaire. En outre, l'intention ne peut pas non plus être que ces revenus puissent donner lieu à un quelconque report de pertes (voir ci-dessous).

Il existe également une distinction en termes de contenu, en ce sens que les bénéfices dans la sphère professionnelle (par opposition aux bénéfices hors de la sphère professionnelle) comprennent également les revenus d'un patrimoine affecté professionnellement (tant les immobilisations que les actifs circulants, sans préjudice de l'application du rendement du patrimoine sur les immobilisations, voir ci-dessous).

Le problème de la démarcation reste donc entier. Il est donc conseillé d'établir des limites quantitatives et/ou qualitatives claires, en fonction desquelles la distinction peut être faite. Le législateur peut à cet égard faire usage de présomptions réfragables pour autant que certaines 'limites' soient dépassées.

Pour mémoire : Ce qui précède n'affecte pas le caractère non imposable des (réels) défraiements qui seraient octroyés pour certaines activités, y compris les défraiements dans la sphère non professionnelle (voir également la loi du 3 juillet 2005 sur les droits des volontaires).

- **Les notions de salaire dans la législation de la sécurité sociale et dans la fiscalité (y compris la détermination des frais forfaitaires propres à l'employeur) sont harmonisées au maximum.**

Bien que, dans le contexte de la réforme fiscale, l'objectif immédiat ne soit pas de proposer des modifications de la sécurité sociale, il semble nécessaire (pour des raisons de transparence et de cohérence) d'harmoniser au moins autant que possible la notion de salaire dans les deux régimes.

E. Interaction avec les revenus du patrimoine

Le nouveau régime d'imposition proposé dans l'impôt des personnes physiques signifie qu'une distinction sera faite entre (i) les revenus d'activité et (ii) les revenus du patrimoine. Il existe certains liens entre les deux régimes. Ce point est brièvement exposé ci-dessous, ainsi que les propositions faites à cet égard.

1. Éviter la conversion de revenus d'activité en revenus du patrimoine

Proposition - Des mesures spécifiques doivent être prises pour empêcher la conversion abusive de revenus d'activité en revenus du patrimoine.

Commentaire :

Il faut éviter que les revenus d'activité soient indûment convertis en revenus du patrimoine, auxquels s'applique un autre régime de d'imposition.

Une telle conversion peut se produire dans diverses situations, mais elle est souvent plus prononcée dans le cas de passage en société. Il est donc recommandé de prendre des mesures dans ce cadre. Pour plus de précisions, voir le chapitre relatif aux revenus du patrimoine.

Par ailleurs (et de manière plus générale), il peut aussi être proposé de déterminer que les revenus du patrimoine de toute nature (en règle, les revenus mobiliers et les plus-values, voir également ci-dessous), que l'intéressé n'aurait pas obtenus sans exercer une activité professionnelle liée à ces revenus, sont en principe imposables en tant que revenus professionnels.

L'on vise à ainsi aussi apporter une réponse au phénomène qui se produit de plus en plus souvent aujourd'hui et qui consiste à attribuer, généralement à un cadre supérieur, certains droits - de participation aux 'bénéfices' - qui ont un lien de causalité avec l'activité professionnelle exercée par la personne concernée (cf. le régime du *carried interest* et les *management incentive schemes*). Afin d'aligner le 'revenu d'activité' (la rémunération) sur le rendement réel du patrimoine, il convient de définir, le cas échéant, le 'rendement excédentaire lié à l'activité'. En présence d'actionnaires passifs, le rendement effectif du patrimoine correspond logiquement, et au moins en principe, au rendement des actionnaires passifs sur le montant investi.

2. Rendement du patrimoine

Proposition - Le rendement généré par le patrimoine qu'un entrepreneur investit dans son entreprise est reconnu comme un revenu du patrimoine.

Commentaire :

Le patrimoine affecté ou constitué professionnellement par le propriétaire-entrepreneur (tant les biens immobiliers que mobiliers, corporels et incorporels) produit un certain rendement qui est aujourd'hui qualifié sans plus de revenu professionnel et n'en est pas non plus séparé (voir art. 37 du CIR 1992).

Dans le nouveau régime, il est proposé que ce 'rendement du patrimoine' soit imposé comme un revenu du patrimoine.

L'intention est notamment de neutraliser davantage la distinction entre l'exercice d'une activité d'entreprise par le biais d'une société ou en nom propre. Dans cet esprit, le prélèvement total sur le rendement du patrimoine devrait correspondre cumul de la pression fiscale sur un revenu du patrimoine généré par une société et distribué à un actionnaire.

L'idée prédominante est que les biens qui sont utilisés (effectivement et le cas échéant exclusivement) dans le cadre des activités professionnelles contribuent à la réalisation du revenu total généré par l'entreprise. Une partie de ce revenu (c'est-à-dire le rendement du patrimoine) est alors déduite du bénéfice et est incluse dans les revenus du patrimoine.

Les biens eux-mêmes restent bien affectés professionnellement, ce qui implique également que les coûts d'amortissement et de financement peuvent être pris en compte pour ces biens et que leur acquisition peut, le cas échéant, se faire avec l'application de la déduction pour investissement.

La difficulté réside donc dans la quantification du 'rendement du patrimoine'. Comme hypothèse de travail, on pourrait supposer un rendement imputé égal à l'OLO 10 ans + une prime de risque de 4 %, calculé sur la valeur comptable résiduelle des immobilisations éligibles, moins le montant des crédits en cours.

Pour mémoire : cela introduit une complexité supplémentaire dans la législation. Ceci doit être pris en compte lorsque l'on évalue si, et le cas échéant comment, une telle mesure doit être introduite.

3. Plus-values

Proposition - Les plus-values réalisées sur du patrimoine affecté à l'activité professionnelle sont imposées comme un revenu d'activité seulement à concurrence des amortissements précédemment comptabilisés et fiscalement acceptés ainsi que des dépréciations de valeur. Le solde est considéré comme un revenu du patrimoine.

Commentaire :

Toutes les plus-values réalisées sur des biens qui avaient été préalablement affectés à l'activité professionnelle sont imposées en tant que revenu professionnel à hauteur des amortissements comptabilisés précédemment et des dépréciations de valeur, et ce en application des taux normaux.

Le solde éventuel, pour lequel aucune déduction au titre des frais professionnels n'est donc admise, est imposé comme un revenu du patrimoine. De cette manière, l'objectif principal est d'atteindre plus de neutralité dans la forme de l'entreprise.

Ceci est sans préjudice de l'application éventuelle d'un régime de continuité ou d'un régime de réinvestissement, qui doit contribuer à encourager les investissements.

En ce qui concerne les bénéficiaires de la rémunération, il est proposé d'explicitier dans la loi qu'ils ne peuvent en principe pas déduire les coûts d'amortissement ou les moins-values concernant les actifs qu'ils affecteraient à l'activité professionnelle (voir ci-dessous). D'autre part, pour des raisons évidentes, les éventuelles plus-values ne peuvent pas non plus être imposées en tant que rémunération.

F. Règles spécifiques applicables aux bénéfiques

Proposition - Sans préjudice des propositions générales mentionnées ci-dessus, les règles, telles qu'elles sont applicables aux bénéfiques, sont réévaluées en profondeur, dans le but de rétablir, dans la mesure du possible, la cohérence et la logique du régime. À cette fin, il peut être proposé (entre autres) :

- de rendre également imposables les plus-values constatées à l'occasion de la cessation de l'activité professionnelle, afin d'éviter la désaffectation fiscale ;
- de prendre des mesures génériques ou spécifiques afin de limiter, dans la mesure du possible, l'utilisation abusive de la déduction des frais ;
- de rationaliser la diversité actuelle des exonérations économiques ;
- de limiter les règles de comptabilisation des pertes.

Commentaire :

- Le **revenu imposable** en tant que bénéfique comprend en tous cas les bénéfiques d'exploitation réels. Les plus-values sur les actifs immobilisés sont également considérées comme un 'bénéfice', mais uniquement dans la mesure où ce bénéfice coïncide avec les dépréciations et amortissements précédemment admis. En règle générale, l'impôt sur les plus-values n'est payé qu'au moment de la réalisation de l'actif sous-jacent. Afin d'éviter la désaffectation et, par conséquent, le caractère non imposable, il est conseillé d'imposer, aussi lors de la cessation de l'activité professionnelle, la plus-value que l'on peut éventuellement constater. Le solde (c'est-à-dire la partie de la plus-value qui dépasse le montant des amortissements et des dépréciations précédemment admis) est qualifié de revenu du patrimoine (voir ci-dessus).
- Pour déterminer la **base nette imposable**, les frais réellement engagés ou supportés peuvent, en principe, être déduits.

Cela signifie aussi que toutes les dépenses liées à l'attribution de la rémunération (en contrepartie de prestations réelles) doivent être déductibles dans le chef de l'employeur/la société (*cf. supra*).

Il est toutefois recommandé de définir plus strictement la notion de 'frais professionnels', ou du moins de préciser cette notion par rapport à un certain nombre de frais spécifiques, afin d'exclure toute utilisation abusive. Il peut donc être opportun de prendre des mesures spécifiques et ciblées pour contrecarrer la 'fiscalisation' du logement.

Il convient également d'envisager, pour un nombre limité de frais, de ne plus accepter que des forfaits (ou certains plafonds). L'on peut par ex. penser ici aux frais de représentation et de cadeaux d'affaires. Ces forfaits (ou plafonds) peuvent, si nécessaire, être différenciés en fonction de la spécificité de la profession.

Sans préjudice de ce régime de frais réels, il existe également un régime de frais forfaitaires. La question se pose de savoir si ce régime doit être maintenu. Il est probable que seuls les 'entrepreneurs' sans frais réels (suffisants) appliquent ce montant forfaitaire dans la pratique.

Une attention particulière est à accorder aussi à quelques régimes de frais spécifiques :

- l'actuel article 52*bis* du CIR 1992 (frais de garde d'enfants). On peut se demander si c'est la tâche de l'autorité fédérale d'encourager, par des mesures fiscales, les employeurs à 'financer' la garde d'enfants. L'opportunité de cette mesure doit donc être examinée, tout en tenant compte de l'ambition de l'Accord de gouvernement, selon lequel le gouvernement souhaite prendre des mesures '*pour alléger la fiscalité des ménages et mieux la faire coïncider avec l'équation famille-travail et les soins apportés aux membres de la famille âgés habitant sous le même toit*'.
 - pour les règles relatives aux frais de voiture, il convient de tenir compte de la réforme récemment proposée qui peut en substance être considérée comme une mesure de transition vers une flotte d'entreprise plus écologique.
- L'efficacité des **exonérations économiques** existantes doit être prouvée (cf. élément de base 10).

Elles se répartissent essentiellement en deux groupes principaux.

D'une part, le législateur prévoit actuellement diverses mesures visant à encourager l'emploi (voir art. 67 du CIR 1992 - Export - Gestion de la qualité totale / 67*bis* du CIR 1992 - Stage en entreprise / 67*ter* du CIR 1992- Personnel supplémentaire). Il est recommandé de rattacher ces mesures 'fiscales' ciblées à la législation sur la Sécurité sociale afin de vérifier que, si elles sont maintenues dans leur conception, elles ne doivent pas être interprétées comme une réduction fédérale des cotisations patronales. La question se pose également de savoir s'il n'y a pas là un double emploi, e.a. aussi avec les réductions régionales pour des groupes cibles. Il faut tenir compte du fait que l'éventuel transfert vers la Sécurité sociale signifierait que ces mesures s'appliqueraient désormais en faveur des sociétés (actuellement exclues, voir art. 198*quater* du CIR 1992).

D'autre part, il existe un certain nombre de mesures visant à encourager les investissements (spécifiques). Cela inclut la déduction pour investissement. Par extension, on peut également mentionner dans ce contexte (i) les régimes d'amortissement spécifiques destinés à encourager certains investissements (par exemple, le régime d'amortissement dégressif) et (ii) la possibilité de déduire certains coûts à 120 %.

En tout état de cause, il semble conceptuellement plus simple de supprimer le régime de la déduction de 120 % et de l'intégrer dans la déduction pour investissement. Pour le reste et conformément à l'accord de Gouvernement, il semble important de conserver cette déduction pour investissement. Le taux de base actuel (fixé jusqu'à la fin de 2022) est de 25 %, ce qui est en tous cas considérable. La question se pose en effet de savoir s'il c'est la tâche du législateur fiscal d'encourager encore davantage certains investissements. Cela peut également être réalisé par des subventions ciblées et directes.

- Actuellement, les pertes **professionnelles constatées** sont reportables. Il est proposé de le maintenir ainsi.

Il est proposé de ne plus autoriser aucune imputation inconditionnelle de perte sur d'autres revenus (en particulier les rémunérations). En effet, cette possibilité conduit à maintenir artificiellement en vie des activités déficitaires. Le régime est également sujet à des abus. Dans la mesure où une telle imputation de pertes récurrentes serait quand même maintenue, on peut suggérer qu'elle ne soit autorisée que pour les premières années d'activité. Ceci peut également être justifié par le fait que les premières années sont souvent déficitaires. En outre, cette possibilité permet également de ne pas freiner l'esprit d'entreprise.

En outre, le report des pertes est exclu au sein de la catégorie des revenus d'activité acquis en dehors d'un cadre professionnel.

G. Des règles spécifiques s'appliquent aux rémunérations.

Proposition - Sans préjudice des propositions générales mentionnées ci-dessus, les règles, telles qu'elles sont applicables aux rémunérations, sont réévaluées en profondeur, dans le but de rétablir, dans la mesure du possible, la cohérence et la logique du régime. À cette fin, il peut être proposé (entre autres) :

- de mieux aligner les notions de salaire fiscal et salaire social ;
- d'abandonner les formules forfaitaires trop larges pour l'octroi de remboursements de frais propres à l'employeur/la société ;
- de prendre des mesures génériques ou spécifiques afin de limiter, dans la mesure du possible, l'utilisation abusive de la déduction des frais, e.a. en ce qui concerne les coûts d'amortissement sur les actifs qui seraient affectés à l'activité professionnelle ;
- rendre la déduction forfaitaire des frais plus conforme à la réalité, en tenant également compte du fait que la personne est employée à temps partiel ou non ;
- de prévoir une réglementation plus uniforme en matière de fiscalité de la mobilité.

Commentaire :

- Les **revenus imposables** en tant que rémunération sont énumérés aux articles 30 et suivants du CIR 1992. La définition et la description de ce qui constitue une rémunération sont complètes et peuvent être en grande partie conservées, étant entendu que la définition doit, sur certains points, être adaptée et élargie.

Il est toutefois important de disséquer les différences existantes entre les notions de salaire social et salaire fiscal et de supprimer ces différences autant que possible. L'approche la plus évidente est le nivellement par le haut.

La distinction actuelle entre les rémunérations et les frais propres à l'employeur ou à la société doit être clarifiée. Ici aussi, un alignement sur le droit social est nécessaire. En outre, il semble justifié d'accorder le remboursement des frais propres à l'employeur/ la société, dans la mesure du possible, sur la base de pièces justificatives réelles. L'utilisation d'indemnités forfaitaires doit donc être réservée aux frais les plus faibles. Ces indemnités forfaitaires devraient également être plafonnées.

- Afin de déterminer la **base nette imposable**, les bénéficiaires de rémunérations peuvent déduire des frais de leurs revenus imposables.

À cet égard, on peut se référer à la description des 'bénéfices' ci-dessus.

Il est toutefois proposé de fonder la loi sur le principe selon lequel les bénéficiaires de rémunérations ne peuvent pas déduire de frais d'amortissement relatifs aux actifs qu'ils affecteraient à leur activité professionnelle, sauf justification particulière. En revanche, la plus-value réalisée ultérieurement ne peut pas être imposée comme un revenu d'activité.

En ce qui concerne les frais forfaitaires, la loi fait actuellement une distinction selon la nature de la rémunération (salarié / dirigeant d'entreprise / conjoint aidant).

Il est à noter que la déduction forfaitaire pour les rémunérations des salariés est élevée. La déduction est de 30 %. Le plafond de cette déduction forfaitaire de frais (2.950 euros, à indexer ; montant pour l'année 2022 : 4.920 euros) est déjà atteint pour les bas salaires.

Toutefois, cette mesure a été délibérément introduite dans le cadre du tax shift dans le but d'augmenter le salaire net.

Dans le cadre de la réforme globale, il est recommandé de réévaluer ce régime. La déduction peut, le cas échéant, et dans la mesure où elle est gérable au niveau administratif, être proratisée selon qu'il s'agit ou non d'un emploi à temps partiel / d'un emploi durant tout ou partie de la période imposable / ...).

Pour mémoire : En outre, il convient d'envisager de lier la déduction des frais au remboursement des dépenses propres à l'employeur / la société. De nombreux salariés/dirigeants d'entreprise bénéficient effectivement de toutes sortes d'indemnités de de défraiement (souvent forfaitaires) pour couvrir certaines dépenses qui ne doivent pas nécessairement être prises en charge par l'employeur / la société. On peut penser ici, par exemple, aux coûts du 'bureau à domicile'. Dans cette mesure, il semble justifié d'imputer, sur le montant de la déduction forfaitaire des frais, les indemnités obtenues. Par ailleurs, le même principe s'applique si le salarié/dirigeant reçoit certains avantages en nature qui sont ensuite utilisés à des fins professionnelles (par exemple, la voiture de société), du moins dans la mesure où ces avantages ne sont pas évalués à leur 'valeur réelle'. De telles distorsions devraient, bien entendu, disparaître dans le cadre de la réforme globale.

- Il existe de nombreuses dispositions spéciales relatives à la '**mobilité**' du salarié.

L'utilité et l'opportunité de ces dispositions doivent être soigneusement évaluées.

Dans la mesure où une réglementation distincte est jugée souhaitable, il semble important d'opter plutôt pour une **exonération de mobilité** qui pourrait permettre un traitement neutre des 'choix de mobilité' d'un contribuable. Il va sans dire que le régime actuel (et récemment réformé) de budget de mobilité peut y être couplé. Plus largement, il est recommandé d'y coupler tous les régimes fiscaux actuellement liés aux déplacements domicile-lieu de travail, tels que

- l'avantage de toute nature pour la mise à disposition d'un véhicule (art. 36, § 2 du CIR 1992) ;
- les indemnités pour frais de déplacement domicile-travail accordées par l'employeur (art. 38, § 1^{er}, al. 1^{er}, 9^o et 14^o du CIR 1992) ;
- l'indemnité kilométrique forfaitaire liée aux déplacements domicile-lieu de travail ;
- le forfait majoré pour les longs déplacements (art. 51, alinéa 4 du CIR 1992).

H. Exemption du versement du précompte professionnel

Proposition - Tant la structure que l'utilité et l'adéquation des différents régimes d'exonération du versement du précompte professionnel doivent être réévalués en profondeur.

Commentaire :

Les mesures en question sont essentiellement des régimes favorables, destinés à l'origine à des secteurs et des salariés spécifiques.

L'ampleur de ces régimes ne cesse de croître, de sorte que leur coût budgétaire est également devenu considérable. De manière assez surprenante, ces régimes n'ont pas non plus été revus dans le cadre du Tax shift Michel (où les cotisations des employeurs ont été réduites à 25 %) ni dans le cadre de la réduction de l'impôt des sociétés.

En tout état de cause, la réforme fiscale est une raison évidente de reconsidérer l'importance de ces régimes de faveur.

Il pourrait également être envisagé de définir l'exonération dorénavant comme un pourcentage de la rémunération brute (avant déduction des cotisations sociales) et éventuellement plafonné à un certain montant de cette rémunération brute. Une attribution plus égale est ainsi garantie. En utilisant le précompte professionnel lui-même comme base de calcul, l'avantage pour l'employeur est rendu dépendant de la situation personnelle du salarié (par exemple, la composition de la famille). Ce ne peut pas être l'objectif. Plus largement, la question se pose de savoir si de telles mesures ne devraient pas plutôt être mises en œuvre comme des réductions structurelles des cotisations sociales.

Outre cet exercice structurel, il est aussi recommandé de soumettre les régimes spécifiques (et leurs conditions d'application) à une analyse approfondie afin de déterminer si ces régimes doivent, le cas échéant, être progressivement démantelés, voire supprimés (voir le rapport de la Cour des comptes en ce sens :

https://www.ccrek.be/docs/2019_08_DispenseVersementPrecompteProfessionnel.pdf).

En tous cas, il faut ici aussi respecter le principe selon lequel de tels régimes doivent être (i) justifiés de manière particulière, (ii) ciblés, directs, simples et spécifiques, et (iii) susceptibles de réévaluations récurrentes (cf. élément de base 10).

Le gouvernement a déjà décidé d'augmenter l'efficacité et la sécurité juridique de ces régimes.

VII. CHARGES SUR LES PENSIONS ET LES REVENUS DE REMPLACEMENT

Bien que la fiscalité des pensions et des revenus de remplacement (chômage, maladie et invalidité) soit conceptuellement proche de celle des revenus d'activité, elle mérite néanmoins une attention particulière, tant dans la phase de constitution que dans celle des prestations.

Une réforme approfondie et axée sur les politiques (notamment en ce qui concerne les premier et deuxième piliers) nécessite une proposition conjointe des ministres des Finances, des Affaires sociales et des Pensions.

Ce qui précède ne change rien au fait qu'un certain nombre d'interventions à plus court terme peuvent être utiles, dans le but :

- d'aligner les mesures actuellement en vigueur sur les changements proposés dans les autres sections de la présente note de vision générale ;
- de simplifier ;
- de corriger certaines distorsions.

A. Premier pilier

En ce qui concerne ce que l'on appelle le **premier pilier** (c'est-à-dire les pensions légales et les revenus de remplacement), on peut dire que le traitement fiscal (tant au niveau de la constitution que des prestations) est conceptuellement logique. Les cotisations sociales versées sont déductibles comme frais professionnels (le cas échéant, dans le chef de l'employeur). Les revenus obtenus sont imposés comme des revenus professionnels.

Néanmoins, le régime de réductions d'impôt pour les pensions et les revenus de remplacement engendre de la complexité (en ce qui concerne les prestations). L'effet de ces réductions d'impôt est directement lié à la volonté de garantir un niveau de prestation nette prédéterminé et n'est donc pas remis en cause (dans le cadre de la réforme fiscale 'isolée'). Toutefois, le maintien d'un régime aussi complexe est suboptimal, d'autant plus qu'il a pour effet de réduire la comparabilité entre les niveaux de prélèvement sur les revenus d'activité et les revenus de remplacement.

Toutefois, compte tenu des réformes proposées ailleurs, cette réduction d'impôt doit être ajustée au niveau technique et éventuellement complétée sur nombre de plans techniques :

- le montant de ces réductions d'impôt devrait être 'réévalué' pour que, après la mise en œuvre d'une structure tarifaire modifiée et des montants exonérés d'impôts modifiés, il soit adapté à ce qui est nécessaire pour maintenir les niveaux de prestations nets recherchés aujourd'hui ;
- en ce qui concerne la proratisation de la réduction d'impôt, les revenus du patrimoine (conformément au cadre juridique actuel) doivent être pris en compte (sans préjudice de l'exclusion des revenus non récurrents, tels qu'une plus-value).

Pour mémoire : les revenus imposés distinctement et les revenus soumis au PM libérateur (qui selon la proposition suivante devraient effectivement être déclarés), exclus à l'heure actuelle, seraient dorénavant pris en compte pour la proratisation.

Pour mémoire : Compte tenu de l'objectif de la réduction d'impôt, il semble logique de prendre en compte, dans le calcul de celle-ci, les capitaux des deuxième et troisième piliers de pension, convertis en une rente fictive.

- En ce qui concerne spécifiquement les revenus de remplacement, il est préférable de prévoir que l'octroi de revenus de remplacement n'entraînera pas un revenu net plus élevé. Ce dernier point entraîne bien sûr une complexité administrative supplémentaire.

B. Deuxième pilier

Au sein du **deuxième pilier**, il existe de très nombreux mécanismes différents, élaborés différemment au plan fiscal, tant en ce qui concerne la phase de constitution que celle des prestations.

Les règles actuelles se justifient sur le principe par le lien étroit avec le premier pilier, mais sont aussi quelque peu liées à celles de l'épargne à long terme (en particulier l'octroi d'une réduction d'impôt et l'imposition favorable lors de prestation, ainsi que le traitement spécifique de la participation aux bénéfices).

Le principe et l'application de la règle dite des 80 % font également l'objet de critiques.

Afin d'assurer une plus grande cohérence entre les différents régimes et de souligner aussi, davantage, le lien avec le premier pilier, on peut d'ores et déjà envisager d'assimiler les versements effectués pendant la période de constitution (quant à leur traitement fiscal) aux cotisations de sécurité sociale (payées par le salarié, l'employeur ou par l'indépendant (le cas échéant, le dirigeant d'entreprise/la société).

Cette assimilation a évidemment nombre de conséquences importantes (e.a. en ce qui concerne la base de cotisation des indépendants, la disparition de la cotisation patronale spéciale de 8,86 %, ...), dont l'impact doit être examiné plus en détail.

Dans la mesure où la limite de 80 % serait conservée dans sa conception actuelle, il est recommandé d'éliminer certaines distorsions.

Sans être exhaustives, les suggestions suivantes peuvent déjà être faites :

- le troisième pilier (s'il est conservé) doit être pris en compte pour le calcul de la limite. Cela renforce la cohérence entre les deuxième et troisième piliers. À cette fin, les informations pertinentes doivent le cas échéant être intégrées dans la base de données SIGEDIS ;
- on ne travaille plus avec les prestations projetées de pension projection ; l'on fait seulement usage des éléments connus au moment du calcul. L'objectif est d'obtenir une méthode de calcul uniforme, qui réduira les possibilités d'arbitrage ;
- la limitation n'est en outre plus associée à la dernière rémunération brute annuelle normale, mais bien à la moyenne des rémunérations brutes annuelles des dernières années (p.ex. : 10). Les possibilités d'optimisation fiscale en fin de carrière s'en trouvent fortement réduites. De plus, cela prévient aussi des effets négatifs pour ceux qui, à la fin de leur carrière, commenceraient à travailler à temps partiel ou dans une fonction dont le salaire est moindre. Un mécanisme d'entrée est naturellement prévu en début de carrière ;

- outre la limitation en pourcentage de la constitution (actuellement 80 %), on pourrait également envisager d'introduire une limitation absolue de la constitution (par exemple, au niveau de la pension maximale des fonctionnaires) ;
- la valorisation des périodes d'emploi antérieures (ce que l'on appelle le 'back service') doit au moins être davantage réglementée afin d'éviter certains abus. L'introduction de conditions plus spécifiques peut y contribuer ;
- la partie du versement qui dépasse le seuil de déduction devrait être considérée comme un avantage de toute nature dans le chef du bénéficiaire. Il faut de cette manière lutter contre une pratique consistant à enfreindre délibérément les limites.

En ce qui concerne les prestations des pensions du deuxième pilier, une distinction conceptuelle est faite entre les prestations en capital (qui sont généralement soumises à des taux distincts, favorables et proportionnels, souvent 10 %) et les prestations sous forme de rentes (qui sont soumises à des taux progressifs).

Le fait que les prestations en capital soient encouragées fiscalement semble difficilement justifiable, d'autant moins que cela rompt la neutralité par rapport aux prestations sous forme de rentes. Il semble donc opportun de réévaluer le régime d'imposition applicable aux capitaux financés par des contributions futures.

Sans préjudice de ce qui précède, on peut aussi noter que l'assimilation conceptuelle entre les prestations sous forme de rentes ou de capital à l'allocation d'une pension du premier pilier devrait aussi impliquer que les rentes et les capitaux financés par les participations bénéficiaires ne soient plus exonérées d'impôt. La taxe sur les participations bénéficiaires devrait, le cas échéant, disparaître.

C. Troisième pilier

Outre le premier et le deuxième pilier, il existe aussi une fiscalité distincte pour le **troisième pilier** (en particulier l'épargne-pension et l'épargne à long terme).

L'utilité et l'opportunité d'un troisième pilier sont sérieusement remises en question par les économistes. C'est pourquoi il est donc recommandé de réévaluer le maintien et le caractère applicable de ce régime.

En tout état de cause, il est recommandé d'exclure de ce régime les personnes qui n'ont raisonnablement pas besoin de se constituer une pension complémentaire (comme les pensionnés). En outre, le troisième pilier semble se justifier surtout pour ceux qui n'épuisent pas les limites du deuxième pilier. La proposition susmentionnée d'inclure déjà le troisième pilier pour l'application de la limite (actuelle de 80 %) peut y contribuer.

VIII. CHARGES SUR LES REVENUS DU PATRIMOINE

Sous cet intitulé, on approfondit la fiscalité du patrimoine, à savoir l'ensemble des prélèvements sur le patrimoine et sur les transactions patrimoniales, ainsi que sur les revenus liés à l'utilisation ou à la réalisation d'un patrimoine (le cas échéant affecté à des fins professionnelles).

La présente proposition est une concrétisation plus avancée des éléments de base susmentionnés, qui sont eux-mêmes ancrés dans les principes généraux de la réforme (cf. supra).

Outre les éléments de base formulés de manière générale, un certain nombre d'éléments de base plus spécifiques ont été formulés en ce qui concerne les 'éléments taxés' et la 'structure tarifaire' liés aux revenus du patrimoine. Ces éléments de base plus spécifiques sont les suivants :

Éléments taxés :

6. Toute forme de revenu d'un patrimoine exploité ou réalisé est imposée de la même manière. Il s'ensuit notamment que :
 - a. la neutralité par rapport aux revenus des différents actifs est recherchée. À cet effet, il y a lieu de tenir compte des différents impôts appliqués à un actif donné. Il est aussi tenu compte de l'existence de divers prélèvements à l'échelle régionale, étant entendu que l'on se base sur la répartition des compétences existante (voir plus haut) ;
 - b. les revenus qui sont liés aux investissements associés au patrimoine doivent également être imposés en tant que tels, même si ce patrimoine est affecté à titre professionnel, ce qui se traduit notamment par (i) la reconnaissance d'un rendement du patrimoine pour les entreprises unipersonnelles et (ii) la minimisation du risque de conversion des rémunérations du travail en revenus du patrimoine.

Structure tarifaire :

19. Une structure tarifaire adaptée à la spécificité des revenus du patrimoine, théoriquement composée de (au maximum) trois éléments, à savoir (i) le taux de rendement sans risque, (ii) la rémunération du risque, et (iii) le taux d'intérêt économique pur.

Tout cela est concrétisé plus amplement ci-après. L'accent est mis ici sur l'impôt des personnes physiques.

A. Présentation visuelle

REVENUS DU PATRIMOINE			
Fruits		Cession – constitution	
Biens immobiliers	Biens mobiliers	Biens mobiliers et immobiliers	
Revenus locatifs réels Rendement du patrimoine Rendement présumé	Dividendes Intérêts Location, affermage... Rentes viagères Rendement patrimonial	Plus-values	
Frais forfaitaires / frais réels		>Moins-values <	
Abattement			
Taux uniforme			
Paiements anticipés/retenue à la source via le compte locatif	Retenue à la source maximale	Retenue à la source maximale	Biens immobiliers – Décompte chez notaire

Le tableau ci-dessus vise à fournir un aperçu clair mais simplifié du nouveau régime d'imposition proposé. Les changements les plus importants par rapport au régime actuel sont explicités ci-dessous.

Pour mémoire : Lors de l'élaboration plus poussée de la réforme fiscale, il faut veiller à ce que le droit fiscal soit à nouveau pleinement aligné sur le droit commun, sauf intention explicite que le droit fiscal ne s'en écarte. A cet égard, une attention particulière doit également être accordée à ce cadre plus large du droit commun, e.a. quant à la terminologie utilisée. L'introduction du nouveau droit des biens doit faire à cet égard l'objet d'une attention particulière (cf. la loi du 4 février 2020 portant le livre 3 'Les biens' du Code civil).

B. Lignes de force de la réforme

1. Un régime unique d'imposition pour tous les revenus du patrimoine

Proposition - Tous les revenus du patrimoine sont soumis, dans la mesure du possible, aux mêmes règles fiscales.

Commentaire :

Le choix délibéré de reprendre tous les revenus du patrimoine dans un seul régime intégré souligne l'idée que ces revenus doivent être soumis (autant que possible) aux mêmes règles fiscales. Cela est conforme à la neutralité souhaitée de l'imposition. La distinction existante entre 'mobiliers', 'immobiliers' et (en partie) 'revenus divers' serait donc supprimée. En outre, l'existence d'un rendement du patrimoine (actuellement imposé en tant que bénéfice ou avantage) est reconnue et imposée en tant que revenu du patrimoine.

La recherche de la neutralité n'implique évidemment pas que tous les revenus doivent fiscalement être traités de la même manière. Par exemple, certains investissements vont, par leur nature même, générer plus de coûts que d'autres. L'interaction avec d'autres prélèvements (fédéraux, régionaux ou locaux) doit également être prise en compte. De telles réalités justifient donc (dans une certaine mesure) des règles différentes.

Une telle approche est également conforme aux tendances internationales. Un certain nombre de pays de l'EEE appliquent déjà cette approche, ses tenants les plus importants étant le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède.

Parmi nos pays voisins, les Pays-Bas ont également une catégorie distincte 'Revenus imposables de l'épargne et de l'investissement', pour laquelle l'impôt est calculé séparément.

Nos autres pays voisins ne le font actuellement pas explicitement, mais il n'en demeure pas moins que leurs systèmes fiscaux prévoient des règles clairement définies en ce qui concerne les revenus du patrimoine. Ainsi, il existe par exemple sept catégories de revenus en Allemagne. Les cinquième et sixième catégories regroupent les revenus du patrimoine. Dans le même ordre d'idées, le Luxembourg prévoit huit catégories de revenus, où les sixième et septième catégories, et partiellement la huitième, englobent les revenus patrimoniaux. En France également, les catégories (i) 'Revenus de biens immobiliers', (ii) 'Revenus de biens mobiliers' et (iii) 'Plus-values' sont considérées comme des catégories bien distinctes.

Ce choix conduit évidemment à un découplage conceptuel des revenus du patrimoine par rapport aux revenus de l'activité, notamment en raison de leur spécificité (voir également ci-dessous), de sorte qu'il n'existe plus de système fiscal globalisant tel que nous le connaissons aujourd'hui (du moins en théorie). Une telle mesure est néanmoins moins révolutionnaire qu'on pourrait le penser à première vue, étant donné qu'aujourd'hui déjà, les revenus du patrimoine sont soumis à des règles fiscales distinctes (et généralement à des taux proportionnels). L'option forte de regrouper tous les

revenus du patrimoine sous une même rubrique et de les soumettre (du moins en principe) aux mêmes règles fiscales correspond donc davantage à une "évolution naturelle" en Belgique.

2. L'assujettissement à l'impôt de tous les revenus du patrimoine, y compris les plus-values

Proposition - Les exonérations existant actuellement sont supprimées, à moins d'être spécifiquement justifiables à la lumière de la réforme entreprise. Par conséquent, les plus-values deviennent en principe imposables.

Commentaire :

Le principe de base est que tous les revenus du patrimoine sont effectivement imposés.

Cela a évidemment plusieurs conséquences, notamment une réévaluation des régimes d'exonération existants et des taxes indirectes qui ont été introduites dans le passé pour compenser ces exonérations (voir également ci-dessous).

Cette approche implique également que les plus-values, qui sont actuellement exonérées en grande partie, seraient soumises à l'impôt, étant entendu que les moins-values doivent également être prises en compte du point de vue fiscal.

Une telle approche correspond en tous cas choix fait par nos pays voisins, même si chaque pays prévoit un régime spécifique :

- En Allemagne, les revenus du patrimoine englobent les dividendes et les intérêts, y compris les plus-values sur titres (cinquième catégorie), ainsi que les redevances, les revenus des associés commanditaires et les revenus de biens immobiliers (sixième catégorie). Les plus-values sur les biens autres que les actions et obligations ne sont taxées que si la plus-value est réalisée dans les 10 ans (pour les biens immobiliers) ou dans l'année (pour les biens mobiliers).
Les plus-values sur actions d'une société dans laquelle l'actionnaire détient une participation substantielle sont considérées comme une forme de revenus d'entreprise.
- La France impose (i) les dividendes, (ii) les intérêts, (iii) les royalties, (iv) les revenus de biens immobiliers et (v) les plus-values, tant sur les biens immobiliers que sur les actions. En ce qui concerne les plus-values sur les biens immobiliers, il existe un mécanisme de réduction progressive, de sorte qu'après une période de détention de 22 ans, aucun impôt sur les plus-values n'est plus prélevé.
- Au Luxembourg, les revenus du patrimoine englobent (i) les revenus de biens mobiliers, dont les dividendes et les intérêts, (ii) les revenus locatifs, dont aussi les royalties, et (iii) les plus-values, étant entendu que – quant aux biens mobiliers – seules les plus-values spéculatives sont en principe visées.
- Aux Pays-Bas, les revenus de 'l'épargne et l'investissement' englobent, en principe, tous les revenus provenant d'un patrimoine privé. Il existe nombre d'exceptions :
 - les revenus provenant de logements appartenant aux contribuables sont repris dans la catégorie 'travail et logement' ;

- les revenus liés à une participation qualifiée de 'substantielle' sont repris dans la catégorie 'revenus d'un intérêt substantiel'.

Les Pays-Bas n'imposaient pas les 'revenus réels'. Ils se basaient sur un revenu attribué, basé sur un pourcentage progressif appliqué à la valeur du patrimoine, ce qui a conduit la Cour suprême néerlandaise à juger que ce régime viole le droit à la propriété et le principe d'égalité, voir Hoge Raad 24 décembre 2021 :

- <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2021:1963>).

En instaurant un impôt (plus généralisé) sur les gains patrimoniaux, la Belgique n'adopterait donc certainement pas une position unique.

Pour mémoire : Etant donné que la valeur d'acquisition d'un actif exprime également les attentes relatives aux bénéfices à venir, en tenant le cas échéant aussi compte de futures latences fiscales, un impôt sur les plus-values peut donner lieu à une double imposition. La sensibilité au sein de la société en cas d'introduction d'un impôt sur les plus-values touche souvent (de façon justifiée) à cette préoccupation.

La double imposition ne peut évidemment pas être l'intention. C'est aussi la raison pour laquelle il est très fortement souligné que, le cas échéant, les moins-values subies doivent également être prises en compte au niveau fiscal. Cette question est abordée plus loin dans la note de vision générale.

3. La généralisation des taux proportionnels

Proposition - Les revenus du patrimoine sont soumis à un taux proportionnel.

Commentaire :

L'application de taux proportionnels aux revenus de patrimoine est généralement justifiée par le souci de prendre en compte de manière simple la spécificité de cette catégorie de revenus. La littérature économique récente confirme que l'imposition des revenus du patrimoine est non seulement justifiable, mais aussi opportune.

Toutefois, les revenus du patrimoine ne peuvent pas être assimilés sans réserve au revenu d'une activité. Les revenus du patrimoine se composent essentiellement de trois éléments, (i) le taux de rendement sans risque, (ii) la rémunération du risque, et (iii) l'intérêt économique pur.

Du point de vue de l'efficacité, il est économiquement justifiable de moins taxer le rendement sans risque.

La rémunération du risque peut être effectivement imposée, sans que cela ne réduise la volonté d'investir dans des placements (plus) risqués, à condition que les pertes éventuelles puissent être compensées (fiscalement). Même en termes économiques, l'imposition joue ici le rôle d'une 'assurance', dans la mesure où un revenu négatif est pris en compte du point de vue fiscal.

L'intérêt économique pur doit idéalement être taxé à des taux plus élevés. Cet intérêt est la partie de la rémunération qui, si elle était supprimée, n'aurait aucun effet sur le comportement de l'agent économique. Étant donné que les pertes de bien-être d'impôts sont dans une large mesure liées aux réactions comportementales des agents économiques, le fait de taxer ce 'pur intérêt économique' est donc un moyen de générer des recettes fiscales avec peu ou pas de perte de bien-être.

La particularité des revenus du patrimoine explique également pourquoi un traitement distinct des revenus du patrimoine doit être envisagé. Il va sans dire que le gouvernement ne peut pas faire la distinction entre ces composantes pour chaque investissement individuel. Néanmoins, d'un point de vue conceptuel, il est possible d'établir diverses méthodes d'imposition qui tiennent compte de cette particularité des revenus du patrimoine (par exemple, sur la base d'un RRA - Rate of Return Allowance - ou d'une exonération d'intérêts sans risque). Une alternative (administrativement plus simple) est l'impôt dénommé dual income tax, qui est basé sur un taux proportionnel fixe sur les revenus du patrimoine. Il existe un consensus relatif en science économique selon lequel un taux proportionnel réduit contrebalance ainsi les distorsions économiques qui découleraient de l'imposition du taux de rendement sans risque.

Ce choix est également moins révolutionnaire dans le contexte fiscal belge qu'il n'y paraît à première vue. En effet, la majeure partie des revenus du patrimoine (à l'exception des revenus immobiliers) est déjà soumise aujourd'hui à des taux proportionnels.

4. L'introduction d'un taux de base unique, assorti uniquement de dérogations justifiables.

Proposition - Un taux de base unique est appliqué, avec, le cas échéant, possibilité de compensation de la retenue à la source prélevée à l'étranger, le cas échéant limitée au taux réduit prévu par une convention.

Tout taux réduit éventuel doit être clairement justifiable et son efficacité vérifiée.

La constatation d'une double imposition économique est en tous cas une raison valable pour éventuellement prévoir des taux réduits pour les dividendes et les plus-values sur actions. Ce dernier point doit nécessairement s'accompagner de mesures plus strictes à l'égard du passage en société motivé par des raisons fiscales.

Si cela ne peut être garanti, il est recommandé d'appliquer le taux de base aussi pour les dividendes et les plus-values, le cas échéant de pair avec des mesures qui atténuent la charge fiscale au niveau de la société.

En outre, l'existence (éventuellement maintenue) des impôts sur la détention d'un patrimoine ou les transactions patrimoniales, à différents niveaux de gouvernement, doit également être prise en compte pour déterminer le taux applicable.

À titre d'hypothèse de travail (et sous réserve d'une analyse plus approfondie, e.a. budgétaire), la structure tarifaire standard suivante pourrait être envisagée :

- a. taux de base : (par ex.) 30 % (maximum), avec maintien de la possibilité de compensation de la retenue à la source étrangère ;
- b. sur les dividendes et les plus-values sur les actions :
 - i. option 1 : taux réduit de (par ex.) 15 % (avec maintien de la possibilité de compensation de la retenue à la source étrangère), à condition que cela aille de pair avec des mesures efficaces permettant d'éviter une conversion abusive des revenus d'activité en revenus du patrimoine ;
 - ii. option 2 : taux de base de 30 % (maximum) combiné à des mesures ciblées visant à atténuer la charge fiscale dans le chef de sociétés, et ce sur la base de critères objectifs tels l'importance du patrimoine propre, les investissements effectués, l'emploi,
- c. l'existence des impôts sur la détention d'un patrimoine ou les transactions patrimoniales, pour autant qu'ils soient maintenus, pourraient justifier un taux réduit.

Commentaire :

La question se pose de savoir quel taux doit être appliqué et s'il est possible de différencier les taux le cas échéant.

Compte tenu du fait que la révision de la fiscalité patrimoniale doit en partie compenser la réduction des charges sur le travail, il est proposé de choisir le taux (de base) en fonction de la masse budgétaire nécessaire, en tenant compte des enseignements économiques susmentionnés.

Il est recommandé de ne dépasser en aucun cas le taux le plus élevé actuel sur les revenus mobiliers, soit 30 %.

Un tel taux de 30% peut difficilement être considéré comme un 'taux de faveur'. Le CSF a calculé qu'une taxation à 25 % du rendement nominal du patrimoine peut avoisiner, sur le moyen-long terme, une taxation à 50 % du rendement réel (cf. avis 2014, pp. 108-109).

Quelques points d'attention / remarques :

- Le niveau d'imposition effectif réel dépendra bien sûr fortement du rendement obtenu sur un investissement. Par exemple, supposons un taux d'inflation de 2 % et une imposition de 30 % sur le revenu nominal. Un individu qui réalise un rendement nominal de 3% sur son investissement subit donc une imposition réelle de 90 % $[(30 \% * 3 \%) / (3 \% - 2 \%)]$. Un individu avec un rendement nominal de 10% subit une imposition réelle de 37,5 % $[(30 \% * 10 \%) / (10 \% - 2 \%)]$.

Une comparaison avec les pays voisins montre également que le taux de 30 % est plutôt élevé, mais qu'il ne peut être qualifié d'excessivement déviant. Dans nos pays voisins, les taux suivants sont appliqués en matière de revenus du patrimoine :

- Allemagne : 26,375 %, mais plus-values généralement soumises aux taux progressifs ;
- France⁵ : un régime d'imposition progressive s'applique, certains revenus étant soumis à un prélèvement libératoire, telles les plus-values immobilières (36,2 %), les dividendes, intérêts et plus-values sur actions (30 %) et les royalties (27,2 %) ;
- Pays-Bas : 31 % ;
- Luxembourg : imposition progressive.

Si un tel taux est appliqué, il semble approprié d'introduire une exonération généralisée des montants se trouvant en-dessous d'un seuil minimal (voir également ci-après).

- La question de savoir s'il est possible de différencier davantage le taux de base proposé semble, à première vue, devoir recevoir une réponse négative. C'est dans la ligne de la neutralité souhaitée de l'imposition.

Ce principe général doit néanmoins et en tout cas être nuancé en ce qui concerne les dividendes et les plus-values sur les actions.

Le cas échéant, il existe un risque réel de double imposition (économique). Par exemple, dans le contexte belge, des prélèvements successifs de 25 % d'impôt sur les sociétés et de 30 % de PM conduisent à une charge fiscale nominale cumulée de 47,5 %. Pour abaisser la charge fiscale cumulée à 30 % (afin d'atteindre la 'neutralité' par rapport aux autres revenus du patrimoine), seul un PM de 6,67 % serait (théoriquement) justifiable. Si l'on tient compte du taux réduit d'impôt sur les sociétés de 20 %, le PM pourrait être un peu plus élevé, à 12,5 %.

Le taux réduit se justifie donc par la charge fiscale accumulée en amont. En substance, dans l'optique d'une neutralité totale, le taux des plus-values sur actions et dividendes devrait fluctuer entre 0 et 30 %, en fonction de l'impôt sur les sociétés déjà prélevé, sans préjudice de la possibilité de compenser la retenue (étrangère) à la source.

Pour une situation purement belge, cela semble facilement quantifiable, comme indiqué. Cependant, il n'est pas évident, voire pratiquement impossible, de prendre en compte l'impôt sur les sociétés déjà prélevé à l'étranger. L'on pourrait utiliser le taux d'imposition des sociétés de 15 % comme référence ici (ce qui correspond au taux d'imposition minimum proposé pour les multinationales). Dans ce cas, le taux du PM serait de 17,65 %.

⁵ Le taux proportionnel ici mentionné se compose d'une partie d'impôt, majorée d'une cotisation sociale de 17,2%.

En tant qu'hypothèse de travail, un taux de 15 % sur plus-values sur les actions et sur les dividendes est donc certainement réaliste et justifiable.

Il convient toutefois de noter qu'une telle approche n'est valable que dans la mesure où l'on peut éviter autant que possible que les revenus d'activité ne soient indûment convertis en revenus du patrimoine. Diverses mesures peuvent être proposées à cette fin (voir ci-dessous).

Une alternative peut consister à soumettre les dividendes et les plus-values sur actions au taux de base, ce qui permet de résoudre le problème de la double imposition économique en réduisant la charge fiscale dans le chef des sociétés. Les mesures en question, qui sont bien sûr par nature limitées à la sphère belge, peuvent être liées à l'importance des fonds propres (cf. déduction des intérêts notionnels) et/ou à l'importance des investissements réalisés (cf. déduction pour investissement) ou à l'emploi. Dans la mesure où ces mesures ciblées aboutissent à ce qu'elles ne soient utilisées que par les sociétés qui lèvent des fonds propres pour investir ou (plus largement) pour acquérir des actifs qui sont effectivement utilisés pour l'exploitation de la société, et contribuent dès lors à l'emploi, l'on pourra de cette manière aussi s'attaquer au problème de la double imposition économique. Une telle approche réduit également le risque de passage en sociétés pour des raisons fiscales.

- On peut d'ores et déjà noter que la généralisation d'un taux réduit de 15 % sur les dividendes semble à première vue impraticable sur le plan budgétaire. Le coût d'une telle opération a été chiffré par le SPF Finances à 1.377,6 millions d'euros (en tenant compte des dividendes attribués en 2018). L'impact actuel est donc vraisemblablement encore plus élevé. Cela peut donc être un argument supplémentaire pour prendre des mesures plus ciblées sur la charge fiscale des sociétés, plutôt que de préconiser un taux généralisé de 15 % sur les dividendes.

On peut ajouter à ce qui précède que - toujours en partant des calculs tels qu'inclus dans l'avis du CSF (2020) – un impôt sur les plus-values sur actions et sur les contrats d'assurance (à une imposition de 15% également) peut générer une recette fiscale (en vitesse de croisière) de 1.839 million d'euros. Cependant, comme le but ne peut pas être d'imposer les plus-values historiques et sur la base de l'estimation (prudente) selon laquelle les actions ou parts sont vendues tous les 10 ans, les recettes ne seraient que d'un dixième la première année pour augmenter ensuite progressivement.

- On peut également noter que, suite à l'introduction éventuelle d'un taux général (réduit) sur les dividendes et à l'introduction d'un impôt sur les plus-values sur actions au même taux, il l'"incitation" à reporter l'attribution de dividendes se réduit. Dans le même ordre d'idées, il peut également être proposé de lever les 'périodes d'attente' actuelles en ce qui concerne les dispositions du VVPRbis et de la réserve de liquidation (qui deviendraient des régimes extinctifs). Cela peut conduire à une distribution accélérée des réserves de liquidation accumulées, ce qui peut avoir un impact positif temporaire sur les recettes (ce qui peut être opportun dans une période de transition).

- Il est parfois affirmé que l'imposition à la fois des dividendes et des plus-values donnerait lieu à une double imposition.

C'est un argument valable, qui exprime également une préoccupation légitime. Toutefois, le problème de la double imposition est résolu par l'imputation et le report cohérents des moins-values, ce qui en souligne aussi tout de suite l'intérêt.

En effet, la valeur d'une action est déterminée par (i) les fonds propres actuels de la société et (ii) le bénéfice futur attendu.

Le bénéfice de la société est donc imposé (sans préjudice du prélèvement de l'impôt des sociétés dans le chef de l'entreprise) entre les mains de l'actionnaire, soit après le paiement d'un dividende soit suite à la réalisation d'une plus-value. Par conséquent, l'une des principales justifications théoriques de l'imposition des plus-values sur actions est qu'elle décourage le 'verrouillage' des réserves au sein des sociétés⁶. Dans l'optique d'une neutralité totale, l'augmentation de la valeur devrait être taxée annuellement. Toutefois, cela entraînerait des problèmes de liquidité et une complexité administrative, ce qui justifie une imposition uniquement au moment de la réalisation.

Ce qui précède implique que le paiement d'un dividende entraîne automatiquement une réduction de la valeur de l'action sous-jacente, d'où une possible double imposition. On peut prendre deux extrêmes à titre d'illustration : par hypothèse, une personne X achète une action au prix de 1.000 (400 correspondant aux fonds propres actuels et 600 correspondant au bénéfice futur attendu) :

- soit l'entreprise ajoute en totalité à ses fonds propres le bénéfice attendu (et par la suite effectivement réalisé) de 600.

Lors d'une vente ultérieure de l'action (par la personne X), seul l'impôt sur les plus-values devra être payée sur la plus-value réalisée au-delà du prix auquel la personne X avait précédemment acheté l'action (c'est-à-dire 1.000). Il n'y a donc pas de double imposition.

- soit l'entreprise distribue en totalité le bénéfice attendu (et par la suite effectivement réalisé) de 600.

Dans ce cas, deux choses se produisent. D'une part, la personne X doit payer un précompte mobilier sur le bénéfice distribué de 600. D'autre part, la valeur de l'action diminuera également de 600 car le bénéfice (qui a été pris en compte lors de la détermination du prix d'achat) n'est pas effectivement ajouté aux fonds propres. Lors d'une vente ultérieure de l'action, la personne X réalisera donc (*ceteris paribus*) une moins-value de 600. Ce n'est que si la réalisation de cette moins-value devait être prise en compte fiscalement (et, le cas échéant, donner lieu à un remboursement d'impôt) qu'il n'y aurait pas de double imposition. Même si l'action n'est pas vendue et que la société est finalement dissoute, la valeur de l'action correspond à la valeur des fonds

⁶ À la lumière de ce qui précède, il va de soi que cette justification est pertinente principalement eu égard à la partie de la plus-value qui correspond aux réserves non distribuées. Mais un impôt sur les plus-values est aussi tenu pour opportun eu égard au bénéfice attendu dans le futur s, en particulier du point de vue de la neutralité. De nombreuses entreprises ne sont pas/ne sont jamais dissoutes (avec distribution des réserves) mais sont absorbées par d'autres sociétés par le biais de la vente.

On peut en outre argumenter que, du point de vue de la stabilisation macro-financière, mieux vaut imposer la plus-value annuellement. Toutefois, c'est infaisable dans la pratique. Imposer la plus-values lors de sa réalisation s'en rapproche le plus.

propres (on n'attend en effet plus de bénéfices) et une moins-value est donc réalisée. Afin d'éviter une double imposition, la personne X doit donc pouvoir déclarer fiscalement la moins-value, même en cas de dissolution.

L'imposition au niveau de l'actionnaire implique donc nécessairement conceptuellement que les moins-values subies (lors de la vente ou de la dissolution) soient prises en compte du point de vue fiscal. Pour autant que ce soit le cas, la latence fiscale liée aux réserves constituées dans la société peut aussi être neutralisée fiscalement et ne jouera donc pas ou beaucoup moins de rôle dans la valorisation des actions lors de transferts intermédiaires. En autorisant la déduction des moins-values, l'autorité assume également une partie du risque. Le traitement symétrique des profits et des pertes ne décourage pas le risque d'investissement. En moyenne, l'autorité perçoit des montants positifs parce que les profits attendus sont supérieurs aux pertes attendues.

Pour mémoire : L'introduction d'un impôt sur les plus-values sur actions implique également que l'éventuel boni de liquidation ne soit plus assimilé à un dividende à concurrence de la différence entre le patrimoine distribué et le capital fiscalement libéré. Lors de la dissolution d'une société, la différence entre les sommes obtenues lors de la liquidation et la valeur d'acquisition des actions donnera lieu à une plus-value (différence positive) ou à une moins-value (différence négative).

- Compte tenu de l'intention dans l'Accord de gouvernement d'encourager l'esprit d'entreprise, on a cherché à réduire davantage les taux pour les actionnaires-entrepreneurs. Par 'actionnaire-entrepreneur', on entend l'actionnaire (i) ayant une participation substantielle de 25 % (cf. art. 90, 9°, du CIR 1992 actuel et déterminé en fonction des droits de vote) et, (ii) qui est (a été) effectivement et durablement actif comme dirigeant dans l'entreprise et (iii) qui reçoit et a reçu en contrepartie une rémunération conforme au marché.

Bien qu'une telle différenciation plus poussée et généralisée semble juridiquement justifiable, son opportunité d'un point de vue économique est discutable. Un traitement préférentiel pour les 'actionnaires-entrepreneurs' (dans le sens ci-dessus) peut conduire à une mauvaise allocation du capital, avec pour effet une moindre croissance de productivité. D'un point de vue économique, il semble particulièrement important de soutenir l'innovation et les petites entreprises en croissance, ce qui ne doit d'ailleurs pas nécessairement passer par des mesures fiscales.

- L'application généralisée d'un impôt sur les plus-values, à un taux de base, est conceptuellement liée à l'abattement proposé ci-dessous et à la possibilité d'imputer et de reporter les moins-values réalisées. Si, pour des raisons (politico-sociales), un taux inférieur s'écartant du taux standard est choisi, certaines compensations devraient être introduites en contrepois, par exemple en ce qui concerne l'abattement général et la reportabilité des moins-values (voir aussi ci-dessous).

5. L'abattement général

Proposition – Un abattement général annuel est introduit. Le montant de cet abattement est déterminé en fonction des possibilités budgétaires. La partie non utilisée de l'abattement pour une année donnée est reportable.

S'il était décidé de prévoir de manière générale des taux réduits pour les plus-values, il conviendrait d'exclure l'abattement pour les plus-values.

Commentaire :

L'introduction d'un abattement permet de mettre en œuvre la progressivité du prélèvement et, de cette manière, d'aussi prendre en compte le principe de la capacité contributive. Un tel abattement existe donc à côté des réductions d'impôt sur le montant exonéré qui est lié aux impôts sur les revenus d'activité et de remplacement.

Lors de l'introduction d'un tel abattement, il convient de tenir compte du fait que les revenus non récurrents ne sont souvent pas représentatifs de la capacité de gain mesurée annuellement (par exemple, les plus-values à long terme). Pour en tenir compte, l'abattement accordé annuellement devrait donc être reportable, à concurrence de la partie non utilisée.

Pour mémoire : Pour simplifier, on pourrait choisir de ne pas prévoir un tel report et donc de manière plus générale, de ne pas appliquer d'abattement aux plus-values. Toutefois, un tel choix serait opportun seulement si un taux réduit sur les plus-values était choisi pour des raisons politiques (*cf. supra*). L'argument de la simplification en soi est jugé peu convaincant, d'autant moins que l'introduction de taux différenciés est l'occasion de prévoir des dispositions anti-évitement afin d'éviter que les revenus récurrents ne soient convertis en plus-values. La simplification qui serait mise en œuvre d'un côté est donc largement annulée de l'autre.

6. Mesures contre le passage en société

Proposition - Il faut éviter le passage en société inspiré fiscalement, qui est encouragé par d'éventuels taux réduits sur les dividendes et les plus-values sur actions. L'objectif ultime doit être que les revenus liés à des prestations de travail effectives dans le chef de la personne qui fournit ces prestations, soient aussi imposés comme tels.

Sans préjudice de l'exploration d'éventuelles autres pistes de réflexion, il est en tous cas recommandé de renforcer les dispositions existantes en matière de rémunération minimale (art. 215, al. 3, 4°, du CIR 1992), entre autres en :

- (i) augmentant la rémunération minimale en tous cas au moins de sorte que la pression fiscale globale, compte tenu des taux réduits et des tranches tarifaires plus larges proposés, coïncide avec la pression fiscale qui pèse au niveau actuel de 45.000 euros, en incluant idéalement aussi une indexation de la rémunération minimale proposée ;
- (ii) prévoyant que la rémunération soit au moins égale à une certaine indemnité de référence, p.ex. l'indemnité (de travail) comparable attribuée au salarié/manager le mieux payé (le cas échéant, évaluée au niveau de la société à laquelle la société de management fournit des services) ;
- (ii) mettant en œuvre une imposition effective en tant que revenu du travail, le cas échéant au niveau de la société (au lieu du régime actuel dans lequel la 'sanction' exclusive consiste en la non-application du taux réduit de 20 %).

Comme indiqué ci-dessus, des mesures plus strictes à l'encontre du passage en société sont en tous cas nécessaires s'il était décidé de soumettre les dividendes et les plus-values sur actions à un taux réduit. Cette nécessité est bien moindre si ces revenus devaient être soumis au taux de base. Cette dernière mesure peut se défendre sur le plan conceptuel, pour autant que des mesures plus ciblées soient prises en vue de modérer la pression fiscale dans le chef de la société (voir ci-dessus).

Commentaire :

L'imposition en tant que revenu du patrimoine suppose que ce revenu représente la rémunération effective du patrimoine propre apporté ou du patrimoine constitué par l'activité en entreprise (qui est aussi mis au service de cette activité en l'entreprise). Inversement, une imposition en tant que revenu du travail est justifiable exclusivement si où ce revenu constitue la rémunération effective du travail.

Une différenciation des niveaux d'imposition (travail vs patrimoine) peut donner lieu à un 'usage' impropre de l'un ou l'autre régime. C'est dans ce cadre que se situe le problème de passage en société inspiré fiscalement. Cela signifie (en résumé) qu'un revenu (souvent exclusivement) du travail est converti pour la plus grande partie en un revenu du patrimoine, simplement du fait que l'activité est exercée par l'intermédiaire d'une société.

Le problème du passage en société est donc étroitement lié au fait que (aujourd'hui) les niveaux de prélèvement sur les revenus du travail (y compris la parafiscalité) sont nettement plus élevés que ceux sur les revenus du patrimoine. Une baisse des taux et l'élargissement des tranches tarifaires, applicables aux revenus du travail, réduiront dans une certaine mesure le problème du passage en société (en tenant compte, bien sûr, du fait que la réduction précédente des taux à l'impôt des sociétés a déjà accru le problème précédemment). Cela n'empêche pas que des mesures supplémentaires puissent rester recommandées, certainement si un taux réduit devait s'appliquer aux dividendes et aux plus-values sur actions (pour la justification, voir : *supra*).

Il s'agit d'imposer comme tels les revenus du travail réalisés au moyen de l'entreprise. Cela peut se faire de différentes manières.

Une première méthode (qui figure également dans la proposition susmentionnée) consiste à prévoir l'insertion de dispositions relatives à une rémunération minimale.

L'objectif final doit être que l'actionnaire reçoive également une rémunération conforme au marché pour les prestations de travail qu'il a accomplies.

La principale difficulté d'un tel régime est de déterminer quelle partie des produits réalisés par la personne morale doit raisonnablement être attribuée ou imputée à titre de rémunération à l'actionnaire qui effectue également des prestations de travail qui bénéficient à la personne morale. Les mesures proposées visent une attribution effective de rémunérations de dirigeant d'entreprise plus conformes au marché.

Une deuxième méthode qui peut être explorée plus avant consiste à prévoir des 'dispositions de requalification' sur la base desquelles le revenu de la société qui dépasse le 'rendement normal' du patrimoine est traité comme un revenu d'activité dans le chef de la personne qui a fourni les prestations de travail. Ici, bien sûr, il faut déterminer ce que serait le 'rendement normal'.

Une façon de mettre en œuvre cette mesure serait de qualifier automatiquement comme rémunération imposable les dividendes dits 'excessifs'. On peut comparer conceptuellement ce régime au régime actuel dans lequel les revenus locatifs excessifs sont requalifiés en rémunération imposable. Bien entendu, l'excès doit être défini plus précisément, mais il peut être déterminé (entre autres) en fonction du montant de la rémunération ou en fonction d'un certain rendement du patrimoine.

Pour autant qu'un tel régime soit envisagé, le contribuable devrait, le cas échéant, avoir la possibilité de démontrer la conformité du rendement au marché (par exemple en soulignant que la société a réalisé des résultats exceptionnels).

Une dernière méthode (et probablement la plus radicale) consisterait à prévoir des régimes spéciaux pour certaines sociétés, par ex. dans l'hypothèse où un 'actionnaire important' exerce une activité professionnelle liée à cette personne (société) et que la société ne pourrait pas exercer sans l'implication active de cette personne.

Un tel régime peut prendre la forme d'un taux d'imposition spécial (par exemple, un taux proportionnel et définitif sur tous les bénéficiaires). En allant plus loin, des dispositions en matière de

transparence peuvent être envisagées, en vertu desquelles les revenus réalisés par certaines sociétés sont cumulés fiscalement avec les revenus du ou des actionnaire(s) et sont imposés dans leur chef (à l'impôt des personnes physiques).

La principale difficulté de tels régimes réside dans la délimitation du champ d'application (aussi à la lumière du principe d'égalité, le législateur étant bien entendu en droit de définir des catégories générales).

Pour mémoire : L'on peut aussi envisager de supprimer le taux réduit de 20 % à l'impôt des sociétés. Un tel taux réduit encourage le passage en société et entraîne, en outre, une distorsion entre les 'petites' et les 'grandes' sociétés, ce qui conduit au piège de la 'petite entreprise'. En outre, la progressivité intégrée à l'impôt des sociétés n'est pas liée à un quelconque objectif de redistribution.

Pour mémoire : Sans préjudice de l'adoption de mesures visant à décourager le passage en société inspiré fiscalement, des mesures sont également prises pour, au sein même de l'impôt des personnes physiques, parvenir à une plus grande neutralité juridique pour des activités d'entreprise. À cet égard, on peut se référer au rendement du patrimoine évoqué plus haut.

7. L'obligation généralisée de déclarer

Proposition - Tous les revenus du patrimoine doivent être déclarés.

Commentaire :

Dans un souci de transparence et d'efficacité du contrôle, compte tenu également de l'égalité de traitement de revenus du patrimoine étrangers, mieux vaut introduire une obligation générale de déclaration. Le régime du précompte mobilier libératoire cesserait d'exister dans ce contexte. Bien entendu, la déclaration obligatoire n'exclut pas que la retenue puisse autant que possible avoir lieu à la source et que les données de la déclaration soient traitées de manière automatisée par le SPF Finances.

Le choix de l'introduction d'un abattement général, l'introduction de la déduction des frais réels, la reportabilité des moins-values subies, ... sont autant d'éléments qui rendent nécessaire une déclaration obligatoire.

Pour mémoire : L'intention ne peut évidemment pas consister en ce que l'obligation généralisée de déclaration, dans le cadre d'un système fiscal renouvelé, soit l'occasion de soudainement soumettre à un contrôle approfondi tout qui déclare d'importants revenus du patrimoine. D'éventuelles mesures d'accompagnement peuvent donc être envisagées ici.

C. Fruits de biens immobiliers

1. Définition du revenu imposable

Proposition - Tous les 'fruits de la propriété immobilière' sont en principe imposés. Cette notion doit être comprise de manière large, en ce sens qu'elle inclut tous les revenus qui :

- concernent la mise à disposition, de tiers, de biens immobiliers (à l'exclusion du transfert ou de la constitution de droits réels), que cette mise à disposition soit fondée sur un droit personnel ou un droit réel et que cette mise à disposition résulte d'une mise à disposition 'professionnelle' ou 'privée' ;
- correspondent à une rémunération normale du patrimoine qui se rapporte à des biens immobiliers, généralement des bâtiments (ou des parties de bâtiments), que le propriétaire (ou le titulaire d'un droit réel d'usage) utilise à titre professionnel, en ce sens que le bien est effectivement utilisé comme une immobilisation corporelle dans le cadre de son activité.
- correspondent à un rendement présumé des biens immobiliers qui ne sont pas mis en location par leur propriétaire.

La même approche s'applique aux biens immobiliers situés à l'étranger, sans préjudice, bien entendu, de l'application des conventions préventives de la double imposition ou de mesures unilatérales visant à atténuer la double imposition.

Commentaire :

Sur le plan conceptuel, cette proposition correspond très fort au régime actuel des revenus immobiliers, étant entendu que :

- les revenus perçus par une personne ayant un droit d'usage purement personnel (par exemple, un locataire qui sous-loue) seraient désormais aussi considérés comme des revenus immobiliers (et donc plus comme des 'revenus divers'.
- la constitution ou le transfert de certains droits réels d'usage (en particulier l'usufruit, l'emphytéose et la superficie) ne donnerait pas lieu à l'acquisition de 'fruits immobiliers'. Ces revenus seront désormais imposés comme des revenus issus d'une 'cession' ou 'constitution'.

Elle introduit également une nouvelle catégorie, à savoir le revenu réputé correspondre au rendement patrimonial issu des biens immobiliers utilisés par le contribuable dans le but de réaliser des bénéfices. Ce rendement du patrimoine est bien déduit des revenus imposables à titre de bénéfice de ce propriétaire (ou titulaire d'un droit réel d'usage). Afin d'éviter des effets indésirables, il peut être recommandé de limiter le régime d'imposition relatif au rendement du patrimoine aux biens immobiliers qui ne sont pas principalement utilisés ou destinés à l'habitation (*ratio legis* : éviter que chaque 'entrepreneur' ne fiscalise une partie de sa maison). Pour plus d'explications sur ce 'rendement du patrimoine', voir la section relative à la fiscalité des revenus d'activité.

En outre, il est également proposé de réévaluer l'imposition actuelle basée sur le RC (+ 40 %) afin d'aligner la base imposable sur la valeur locative réelle. Bien sûr, cela nécessite un effort administratif continu pour déterminer les valeurs locatives réelles. Il faut absolument éviter que les valeurs déterminées ne dépassent les valeurs locatives réelles (voir et cf. l'arrêt de la Cour suprême néerlandaise du 24 décembre 2021 :

<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2021:1963>).

Quant aux immeubles effectivement mis à titre onéreux à la disposition de tiers, la base imposable coïncide toujours avec les revenus effectivement perçus. La base imposable pour les biens immobiliers non mis en location coïnciderait alors avec le rendement présumé. Sans préjudice de la masse d'informations déjà gérée par le SPF Finances, la fiscalisation sur base des revenus locatifs réels fournira de nombreuses données qui pourront également être utilisées pour déterminer ce 'rendement présumé'.

Pour mémoire : On peut se demander s'il convient absolument d'imposer les revenus simplement *attribués*. Bien que l'imposition soit en soi justifiable d'un point de vue économique (en particulier en raison du fait que le propriétaire a la jouissance du bien non mis en location), il est également avancé qu'une telle imposabilité viole le 'principe de réalité', entendu dans le sens où seuls les revenus effectivement payés ou attribués devraient être imposés.

Pour des raisons budgétaires et parce qu'il existe un consensus sur le fait que les impôts périodiques sur les actifs immobiliers sont considérés comme peu perturbateurs de la croissance, il semble préférable de conserver l'imposition du rendement présumé. L'option présente aussi l'avantage supplémentaire de voir effectivement imposés les revenus provenant de mise à disposition à court terme, dont les baux ne sont souvent pas enregistrés ni connus.

Pour mémoire : En partie en raison de l'interaction avec le précompte immobilier (et plus largement avec les impôts prélevés sur les transactions immobilières, en particulier le droit d'enregistrement en cas de vente et en cas de partage et, par extension, les droits de donation et de succession), il peut être envisagé - dans le cadre d'une réforme institutionnelle - de transférer entièrement aux Régions l'imposition des fruits immobiliers (et par extension des plus-values immobilières ; cf. *infra*). Cette option dépasse, pour l'instant, les plans actuels de réforme fiscale. Néanmoins, une concertation avec les entités fédérées dans ce domaine est plus qu'appropriée afin d'éviter une charge fiscale disproportionnée.

2. Détermination de la base imposable nette

Proposition - Les revenus susmentionnés sont diminués des frais suivants :

- un forfait de (p.ex.) 15 % du revenu brut (3,75 % pour les biens immobiliers non bâtis) ;
- les paiements de loyers, d'intérêts ou d'indemnités d'usufruit, d'emphytéose et de superficie ;
- les frais qui qualifient comme relatifs à des 'travaux immobiliers' (cf. la législation sur la TVA), et qui concernent des travaux spécifiques.

Commentaire :

Afin de déterminer la base imposable nette, il est en principe préférable de permettre la déduction des frais réellement encourus. Ce peut aussi être un moyen efficace de lutte contre le travail au noir dans le secteur de la construction et peut en outre constituer une incitation à soutenir ce secteur. Une estimation forfaitaire des frais (comme c'est le cas aujourd'hui) offre l'avantage de la simplicité et permet également d'éviter de nombreux abus et litiges. Par ailleurs, il faut également faire la distinction entre, d'une part, les frais récurrents et, d'autre part, les investissements. Cette distinction n'est pas toujours claire.

Sur la base d'une évaluation de ces arguments, il est proposé de prévoir un régime 'hybride', dans lequel de nombreux frais (notamment ceux relatifs aux 'travaux immobiliers') sont déductibles seulement sur la base de documents justificatifs définis, mais en conservant quand même forfait raisonnable pour couvrir toutes sortes de frais qui vont en général récurrentement de pair avec la propriété et la gestion de biens immobiliers.

C'est donc dans cette optique qu'il est proposé de :

- forfaitariser les frais autres que ceux indiqués ci-dessous ;
Des frais de 15 % (hypothèse de travail) pour les biens immobiliers bâtis semble raisonnablement suffisant pour couvrir les coûts récurrents des bâtiments, d'autant plus que les frais d'entretien et de réparation, effectués par un entrepreneur, ne sont pas inclus. Le même prorata (par rapport aux pourcentages actuels de frais) impliquerait une déduction forfaitaire de 3,75 % pour les biens immobiliers non bâtis.
- permettre la déduction des loyers payés, d'intérêts payés ou d'indemnités d'usufruit, d'emphytéose et de superficie payées ;
- permettre la déduction de frais relatifs à ce qui peut être qualifié de 'travaux immobiliers' (cf. la législation sur la TVA), et qui concernent des travaux d'entretien ou de réparation clairement identifiables.

Cette mesure vise très explicitement à décourager le travail au noir dans le secteur, mais peut également être un moyen efficace de contribuer à l'amélioration de l'efficacité environnementale des bâtiments existants.

Pour mémoire : Les autres coûts qui qualifient comme 'travaux immobiliers' (autres que ceux mentionnés ci-dessus) ne sont donc pas déductibles. Dans la mesure où il s'agit de frais d'investissement et d'extension, ils sont ajoutés à la valeur d'acquisition du bien pour déterminer les plus-values ultérieures (voir ci-dessous).

3. Exonérations

Proposition - Sans préjudice de l'application de l'abattement général, les exonérations spécifiques existantes sont supprimées dans toute la mesure du possible.

L'exonération spécifique relative à l'habitation propre pourrait également être mise en question, en partant de la prémisse que l'habitation occupée par le propriétaire est également considérée comme un investissement patrimonial. Compte tenu de l'impact politico-social de cette proposition, il semble au moins approprié de prendre en compte, lors de la détermination du montant de l'abattement général, le rendement présumé d'une maison moyenne.

Si les décideurs souhaitent, pour des raisons politiques et sociales, conserver l'exonération pour l'habitation propre en tant qu'exonération spécifique distincte (en plus de l'abattement général), elle peut, si nécessaire (et dans la mesure où elle est administrativement tenable), être liée à un plafond. Dans la mesure où l'habitation propre est spécifiquement exonérée, il faut en tous cas tenir compte, lors de l'octroi de l'exonération, du fait que les coûts liés à cette habitation ne sont pas déductibles.

Commentaire :

À la lumière de l'explication donnée ci-dessus, la question se pose de savoir s'il y a des raisons de continuer à prévoir des exonérations spécifiques.

Indubitablement, l'exonération principale actuelle concerne l'habitation propre. Cette exonération est compensée par le fait que les frais liés à cette habitation ne sont pas déductibles.

Aujourd'hui, l'exonération pour l'habitation propre est socialement ancrée. Il n'est donc pas évident de la remettre en question. L'habitation propre est en tous cas déjà un élément du patrimoine qui est fortement associé à un besoin ou un souhait de base. Ceci se traduit aussi dans le fait que de nombreuses personnes possèdent effectivement une habitation propre, ce qui en soi contribue également à maîtriser le risque de pauvreté, surtout parmi la population plus âgée. Contrairement à certains investissements financiers, investir dans ses habitations contribue aussi à soutenir l'économie nationale et l'emploi (au travers des activités de construction, de rénovation, d'entretien, ...).

Néanmoins, il est aussi des raisons conceptuelles d'en principe quand même imposer le rendement présumé de l'habitation propre occupée par le propriétaire, avec pour contrepartie logique que les frais liés à cette habitation doivent être déductibles. Le raisonnement s'appuie sur l'idée qu'il s'agit en l'occurrence d'un " investissement en patrimoine ". De plus, l'imposition par principe renforce la

neutralité du prélèvement et garantit également un traitement plus neutre à l'égard des personnes qui prennent des habitations en location.

Afin d'éviter les effets indésirables, on pourrait prévoir un montant de d'abattement général suffisamment élevé pour qu'il ne conduise pas à une imposition effective pour une famille moyenne.

Pour mémoire : Dans tout ceci, Il faut aussi tenir compte du fait que les Régions ont une compétence exclusive en ce qui concerne les réductions et crédits d'impôt liés aux 'dépenses d'acquisition ou de conservation de l'habitation propre'. même si ceci n'affecte pas en soi le droit de l'autorité fédérale de déterminer la base imposable en la matière, il est conceptuellement clair que de telles dépenses ou frais doivent être pris en compte dans le cadre de la politique régionale.

4. Taux

Proposition - En ce qui concerne la détermination des taux, le taux standard est utilisé.

Commentaire : cf. supra

Pour mémoire : Comme il a déjà été dit à plusieurs reprises, une dérogation par rapport au taux standard peut être prévue, à condition (i) de pouvoir être justifiée d'une manière particulière, (ii) d'être ciblée, directe et spécifique, et (iii) de pouvoir être réévaluée récurrentement (cf. élément de base 10).

5. Perception

Proposition - Afin de parvenir à une perception accélérée et plus effective des fruits des biens immobiliers, on peut envisager d'utiliser le système des versements anticipés à cette fin, en combinaison ou non avec un 'compte locatif' spécifiquement prévu à cet effet.

Commentaire :

On pourrait envisager d'encourager les bénéficiaires de ces revenus à effectuer suffisamment de versements anticipés, sous peine d'une augmentation.

En allant plus loin, on pourrait également envisager de permettre à l'institution financière du bailleur et auprès de laquelle sont payés des loyers, de retenir un précompte (libératoire) sur ces loyers (par exemple de 25,50 % afin de tenir compte du forfait de 15 % pour frais et en supposant un taux de base maximal de 30 %). Cela peut facilement être réalisé, par ex. sur la base d'une prestation de service distincte par laquelle l'institution financière propose des comptes particuliers sur lesquels seuls des loyers peuvent être payés. Ces 'comptes locatifs' peuvent, le cas échéant, être rattachés aux contrats de bail à enregistrer (obligatoirement).

Pour mémoire : Le précompte de 25,5 % fait abstraction des frais réels qui peuvent éventuellement être déduits. Dans la mesure où le contribuable a d'autres frais immobiliers, il devra donc les reprendre dans sa déclaration d'impôt. L'on peut éventuellement examiner dans quelle mesure certains de ces frais peuvent être payés via le 'compte locatif', le précompte étant alors appliqué dès le départ sur solde positif (après déduction des frais réels déductibles payés via le compte locatif).

D. Fruits de biens mobiliers

1. Définition du revenu imposable

Proposition - Les revenus mobiliers coïncident en grande partie avec les revenus mobiliers actuellement connus, étant entendu qu'ils comprennent désormais aussi le rendement du patrimoine'.

Commentaire :

Les 'fruits de biens mobiliers' coïncident dans une large mesure avec les revenus mobiliers actuels, étant entendu qu'il serait préférable de revoir malgré tout certaines qualifications. Quoiqu'il en soit, la plupart des réserves concernent les 'droits d'auteur', car dans de nombreux cas, ces revenus proviennent directement des prestations de travail fournies et ne peuvent donc pas être considérés comme le fruit (ultérieur) ou la réalisation d'un patrimoine (immatériel) constitué.

Cette catégorie serait toutefois étendue au rendement du patrimoine attribué aux biens mobiliers utilisés dans le cadre d'une activité professionnelle (comp. par analogie avec les 'fruits de biens immobiliers').

2. La détermination de la base imposable nette

Proposition – En vue de la détermination de la base nette imposable, il est proposé d'utiliser, en règle, des forfaits, qui doivent être limités. Les forfaits actuels pour frais, déterminés par le Roi doivent, le cas échéant, être réévalués. En règle, aucune déduction de frais n'est autorisée en ce qui concerne les revenus d'investissement purs (par exemple, les dividendes et les intérêts).

Commentaire :

Le régime existant est largement maintenu. Dans ce contexte, le choix d'une déduction forfaitaire des frais se justifie principalement par le choix de la simplicité administrative. Les forfaits applicables varieront bien sûr en fonction du revenu sous-jacent. En tout état de cause, les forfaits actuels établis par le Roi devraient être réévalués.

3. Exonérations

Proposition - Les exonérations spécifiques sont, en règle générale, supprimées. Elles sont remplacées par l'abattement général.

Commentaire :

La question se pose de savoir si et dans quelle mesure des exonérations spécifiques doivent encore être prises en compte. Nombre de ces exonérations visent à encourager les investissements dans (certains) produits. Cela rompt la neutralité dans le choix de l'investissement et peut donc être mieux remplacé par une exonération générale des investissements.

Pour mémoire : La suppression de l'exonération pour les dépôts d'épargne suscitera probablement quelque résistance. Il est pourtant des raisons convaincantes d'effectivement la supprimer, indépendamment de la complexité juridique créée par cette exonération dans le contexte de l'UE. Cette exonération est parfois justifiée en évoquant le besoin d'encourager l'épargne. Cependant, cet argument se heurte au constat que l'épargne en Belgique est considérable. En outre, cette forme d'épargne se fait au détriment de l'épargne à long terme qui peut être utile pour le financement d'investissements à plus long terme. L'exonération entraîne en outre une concentration de fonds d'épargne chez les banques, ce qui peut entraver la diversification souhaitable des formes de financement ainsi que le développement d'un marché des capitaux en-dehors des banques. Ce dernier élément implique toutefois qu'une attention particulière doit être portée à la question de savoir quel impact la suppression de l'exonération aura sur la stabilité des banques, dans la mesure où celles-ci dépendent des dépôts d'épargne pour mobiliser des ressources.

Pour mémoire : La question a été soulevée de savoir si, et si oui dans quelle mesure, la particularité d'un produit d'investissement spécifique peut être prise en compte. Par exemple, l'indisponibilité du rendement obtenu dans une police d'assurance BRANCHE 21 ou BRANCHE 23 crée une distinction objective par rapport à un portefeuille de titres dont le rendement (les dividendes ou intérêts perçus) est déposé sur un compte disponible. D'un point de vue juridique, la règle d'exonération existante pour une BRANCHE 21 peut être justifiée sur la base de cette distinction, étant entendu que, le cas échéant, une réévaluation s'impose afin d'éviter que ce produit d'assurance ne soit trop utilisé comme un simple substitut à un compte à terme ou à un titre à revenu fixe. Dans le même ordre d'idées, des dispositions spécifiques peuvent être envisagées pour éviter l'utilisation de la BRANCHE 23 comme investissement direct de portefeuille.

Néanmoins, il est recommandé de ne plus maintenir de telles exonérations et donc de rendre les règles générales applicables. C'est une conséquence de l'application cohérente du principe de neutralité. L'indisponibilité du produit entraîne dans ce cas le report de l'imposition jusqu'au moment du paiement à l'investisseur.

Pour mémoire : Il convient de revoir l'ensemble de la fiscalité des OPC pour les investisseurs privés, sur la base du principe de neutralité par rapport à l'investissement direct dans le produit financier. On peut s'interroger sur les exonérations historiques (notamment les SICAV de capitalisation) qui n'atteignent pas cette neutralité (double non-imposition), ainsi que sur les modifications législatives

ultérieures au niveau de la fiscalité des OPC suite à la jurisprudence de la Cour de justice européenne qui entraînent une double imposition.

4. Taux

Proposition - En ce qui concerne la détermination du taux, le taux standard est utilisé, sans préjudice de l'application de taux réduits justifiables.

Commentaire :

Pour l'essentiel, on peut se référer à ce qui a été dit plus haut à propos des taux.

Pour mémoire : Comme il a déjà été dit à plusieurs reprises, une dérogation par rapport au taux standard peut être prévue, à condition (i) de pouvoir être justifiée d'une manière particulière, (ii) d'être ciblée, directe et spécifique, et (iii) de pouvoir être réévaluée récurrentement (cf. élément de base 10). Ceci s'applique donc également et, entre autres, en ce qui concerne les taux (plus) réduits pour (i) les intérêts sur les dépôts d'épargne et pour (ii) les dividendes payés par une sicafi ou une société immobilière réglementée qui investit substantiellement dans biens immobiliers affectés ou destinés exclusivement ou principalement à des unités de soins et de logement adaptées à des soins de santé.

5. Perception

Proposition – En vue d'une perception efficiente, le principe de la perception à la source sera maintenu ; combiné néanmoins à une obligation de déclaration.

Commentaire :

Les mécanismes de précompte existants seront pérennisés et élargis (là où c'est nécessaire). Contrairement à ce qui se passait auparavant, la perception du précompte n'aurait plus d'effet 'libératoire', compte tenu de l'obligation généralisée de déclaration (cf. *supra*).

E. Revenus d'une cession – constitution

1. Définition du revenu imposable

Proposition – Un impôt généralisé sur les plus-values est introduit relativement à la constitution et la cession de droits réels, autres que des sûretés réelles (propriété, copropriété et droits réels d'usage).

En principe, cet impôt sur les plus-values frappe tous les biens d'investissement qui font partie du patrimoine du contribuable.

Commentaire :

On peut se référer au cadre général, exposé ci-dessus.

Pour mémoire : Une imposition des plus-values implique en principe que chaque opération doit être considérée comme une opération pertinente distincte. Ceci n'exclut pas la possibilité, par rapport à une universalité de fait ou par rapport à des "biens génériques" (par exemple des portefeuilles d'investissement ou de cryptomonnaies), d'introduire une règle portant que l'impôt est prélevé sur l'augmentation de valeur dans le courant d'une période imposable. Le cas échéant, il sera procédé à la compensation mutuelle des plus-values et des moins-values réalisées. Un tel scénario présuppose, idéalement, que le taux sous-jacent soit uniforme.

Pour mémoire : L'intention ne peut être d'imposer les plus-values historiques (ou de prendre en compte les moins-values historiques). Cela entraîne évidemment une complexité supplémentaire, puisque la valeur des éléments de patrimoine devra être déterminée à la date d'entrée en vigueur. Idéalement, l'on doit partir de la valeur de marché. Un certain nombre de méthodes d'évaluation forfaitaire peuvent être prévues, sur lesquelles le contribuable peut s'appuyer. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il semble aussi recommandé de pouvoir à ce sujet demander des décisions anticipées.

En ce qui concerne les titres et instruments cotés et négociés en bourse, la valeur boursière semble être un point de départ approprié, avec l'introduction éventuelle d'une valeur moyenne sur une période de référence qui inclut la date d'entrée en vigueur, afin d'éviter un impact excessif des fluctuations de valeur à court terme (ainsi que des opérations spéculatives à ce sujet. Pour les instruments non cotés, il pourrait être préférable de prévoir une combinaison de quelques règles d'évaluation forfaitaire, avec en outre la possibilité de prouver une valeur de départ supérieure/inférieure. Les règles d'évaluation forfaitaire peuvent se référer à une valeur nominale comme minimum, avec pour les actions une 'valeur intrinsèque' égale à la valeur comptable complétée par des sous-estimations avérées de l'actif et une composante goodwill en fonction du bénéfice moyen des dernières années (cf. la règle 4x4 actuelle concernant la détermination du taux en cas de réalisation du goodwill).

2. Détermination de la base imposable nette

Proposition – La plus-value, qui coïncide aussi directement avec la **base imposable nette**, peut être définie comme suit :

[prix de vente - coûts d'aliénation] - [prix d'achat + frais d'acquisition + coûts des travaux immobiliers (frais d'investissement et d'extension)].

Commentaire :

L'objectif est d'imposer la plus-value effective. La définition proposée va dans ce sens.

Par valeur d'acquisition d'un bien l'on entend, le cas échéant et en principe, la valeur fiscale indiquée dans l'acte d'acquisition (p.ex. en cas de vente ou de partage). Cela inclut, le cas échéant, les frais de construction d'un nouveau bâtiment ou les frais de rénovation. Par ailleurs, il peut être envisagé de ne viser ici que les travaux pour lesquels il existe un permis d'urbanisme ou une obligation de déclaration.

Lors de la constitution ou la cession de droits réels d'usage, il faut, le cas échéant, préciser que la 'valeur d'acquisition' correspond au prorata de la pleine propriété qui, d'après l'acte notarié, se rapporte au droit réel d'usage démembré. Le cas échéant, une évaluation *pro fisco* du prix de constitution ou de cession doit également être effectuée – c'est le plus pertinent pour l'emphytéose / la superficie / l'usufruit, pour lesquels un régime d'accession favorable est souvent à l'ordre du jour. Le cas échéant, il faut aussi prévoir ici que le moment d'imposition coïncide avec la perception effective du revenu visé.

Pour mémoire : Parmi les économistes, il existe un consensus assez large sur le fait qu'il est préférable d'imposer les plus-values non réalisées à la date du décès. Une telle approche semble toutefois peu réaliste et risque de buter sur une forte résistance sociale. On fera valoir qu'une telle intervention conduira à la vente d'entreprises pour payer l'impôt, à la démotivation dans le développement des entreprises familiales et à une imposition du patrimoine qui est investi de façon permanente et productive dans l'entreprise. En outre, on ne peut pas ignorer qu'un tel régime interférerait avec les droits de succession/l'impôt de succession et la politique régionale visant à encourager la continuité des entreprises/sociétés familiales. En tous cas, une concertation à ce sujet avec les entités fédérées est recommandée. Une même approche peut être suivie en cas de donation.

3. Moins-values

Proposition - Les moins-values réalisées doivent être prises en compte au plan fiscal.

Il est des raisons d'admettre que de telles moins-values doivent être fiscalement prises en compte, intégralement et sans limite dans le temps. À (très) long terme, l'imposition des plus-values avec imputation intégrale des moins-values affecte seulement le moment de la perception de l'impôt, pas les recettes fiscales totales. Une vigilance budgétaire s'impose néanmoins.

En outre, s'il est décidé d'appliquer des taux réduits aux plus-values, l'exigibilité et la transférabilité doivent en tous cas être limitées dans le temps.

Commentaire :

En vue de l'imposition du revenu réel, les moins-values réalisées doivent aussi être prises en compte sur le plan fiscal (*cf. ci-dessus*). Dans un scénario idéal, il devrait être possible de convertir la perte éventuelle pour la période imposable en question en un élément pouvant, le cas échéant, être compensé dans le cadre de l'impôt dû sur les revenus d'activité imposables. En tous cas, le solde non utilisé doit être reportable à des périodes imposables ultérieures.

Pour mémoire : On dit parfois que l'imputabilité et la reportabilité des moins-values doivent être limitées, car, certainement quant aux investissements en valeurs mobilières, les recettes de l'État seraient excessivement influencées par les cours boursiers parfois volatils. Ainsi, la législation actuelle prévoit que certaines moins-values peuvent être imputées sur les plus-values réalisées au cours de la même période imposable (sans introduire aucun élément de compensation), avec une reportabilité temporaire pendant cinq périodes imposables (*cf. l'actuel art. 103 du CIR 1992*).

Toutefois, la justesse de cette thèse est remise en question d'un point de vue macroéconomique.

Premièrement, la viabilité d'un budget est déterminée sur la base des déficits structurels, qui sont déterminés par le niveau de l'activité économique potentielle (corrigée de la conjoncture). Des chocs provoqués par la conjoncture ne sont pas pertinents tant que l'accès aux marchés obligataires n'est pas compromis.

Deuxièmement, dans une perspective macro-économique, il est bon d'imposer davantage pendant les bonnes années économiques et moins pendant les mauvaises. De cette manière, l'autorité s'assure d'abord contre les chocs systémiques (les grandes fluctuations du revenu disponible des ménages ont un coût en termes de bien-être). En outre, le maintien de la demande pendant les récessions fait qu'il y a moins de chômage qui s'installe et prévient une plus grande baisse de la demande. Néanmoins, la prudence est de mise. En tous cas, il faut éviter qu'en cas de reprise de la croissance économique, les recettes budgétaires ne suivent pas. La crise financière de 2009 a montré que les entreprises ont accumulé de nombreuses pertes reportables, ce qui (sans changement de

politique) aurait conduit à une sous-performance des recettes de l'impôt des sociétés, même après la crise.

Pour mémoire : Il a déjà été souligné ci-dessus que les plus-values sont idéalement imposées aux 'taux standard' (c'est-à-dire le taux de base de 30 % en général ou, le cas échéant, le taux réduit de 15 % pour les plus-values sur actions). Dans la mesure où il est décidé, pour des raisons politiques déterminantes, de prévoir des taux dérogatoires pour les plus-values, il faut envisager (pour ces raisons aussi) de limiter l'imputabilité et la reportabilité.

4. Exonérations

Proposition - Sans préjudice de l'abattement général, la législation prévoit clairement que des biens qui ne sont pas détenus comme une forme de placement ou d'investissement sont exonérés.

Commentaire :

La taxation des plus-values constitue (du moins en ce qui concerne les biens non affectés à l'exercice de l'activité professionnelle) une rupture de tendance en Belgique (même si de nombreuses 'plus-values' sont effectivement déjà imposées). Le principe général actuel est en effet que les plus-values résultant de la gestion normale d'un patrimoine privé ne sont pas imposables. Cette exclusion peut dès lors être considérée comme une exonération assez large.

L'exonération (dans ces termes généraux, qui donne d'ailleurs lieu à de nombreuses contestations, même constitutionnelles, et à de l'insécurité juridique) disparaîtrait donc et serait remplacée par l'abattement général, assorti d'une liste limitative d'exonérations spécifiques visant à clarifier que tous les biens qui ne peuvent être considérés comme un placement ou un investissement, soient réellement exonérés (par exemple des effets personnels ou domestiques, des biens mobiliers sans valeur d'investissement ...). En substance, cela conduit à ce que (outre les biens immobiliers) ce sont surtout les valeurs mobilières qui sont visées (or, titres, voitures anciennes, collections d'art, etc.).

Pour mémoire : Si l'habitation propre est considérée comme un investissement en patrimoine (*voir plus haut*), sa réalisation devrait en principe donner lieu à un impôt sur la plus-value (ou à une déduction des moins-values réalisées). Une imposition effective permet également d'éviter le surinvestissement dans l'habitation propre au détriment d'autres investissements (plus) productifs. Comme indiqué ci-dessus, il s'agirait d'une rupture de tendance, étant donné que l'exonération de l'impôt sur les plus-values pour l'habitation propre semble être fortement ancrée dans la société. Cela est également lié (comme mentionné ci-dessus) à l'idée qu'il ne s'agit pas d'un 'investissement en patrimoine', mais plutôt de l'acquisition d'un bien de base pour une famille. En outre, la mobilité par rapport au lieu de travail est également évoquée, ainsi que l'hypothèse selon laquelle les personnes âgées vendent leur maison afin de pouvoir supporter le coût de la résidence pour personnes âgées.

Dans la mesure où le politique choisirait d'exonérer en tout état de cause la plus-value sur l'habitation propre, il faudrait également préciser qu'une éventuelle moins-value subie par celle-ci ne pourrait pas être imputée sur d'autres revenus.

Une solution intermédiaire pourrait consister à prévoir une exonération dans la mesure du réinvestissement dans une nouvelle habitation propre.

Pour mémoire : Les raisons politiques qui conduisent au choix de taux plus bas pour certaines plus-values peuvent évidemment aussi être invoquées pour proposer une exonération (partielle ou non). Ce peut par exemple être le cas pour les plus-values réalisées par l'actionnaire-entrepreneur. Comme indiqué plus haut, une telle différenciation peut être justifiée d'un point de vue juridique. La question se pose s'il n'est pas plus opportun d'opter pour des mesures plus ciblées (par exemple pour l'innovation et les petites entreprises en croissance).

5. Taux

Proposition - Les plus-values sont imposées au taux standard, sans préjudice de l'application éventuelle d'un taux réduit aux plus-values sur actions.

La décision politique d'opter éventuellement pour des taux plus bas pour les plus-values se traduit par l'"exclusion" des plus-values de l'abattement général et par la restriction (supplémentaire) de l'imputabilité et de la transférabilité des moins-values.

Commentaire :

Il peut être fait référence à l'exposé général. La justification de ce taux réduit (éventuel) pour les plus-values sur actions, en tant qu'option politique, a été expliquée plus haut.

Pour mémoire : En cas d'introduction d'un impôt sur les plus-values, il semble logique de supprimer les impôts fédéraux sur les transactions ou sur le patrimoine, qui étaient principalement motivés par l'absence d'un impôt sur les plus-values. L'on pense ici e.a. à la taxe sur les comptes-titres et aux taxes boursières.

Les impôts sur les transactions, au niveau régional, ne peuvent évidemment pas être supprimés dans le cadre de la présente réforme. Toutefois, l'existence de ces prélèvements doit au moins être prise en compte lors de la détermination de la base imposable. En tous cas, une concertation avec les entités fédérées est plus qu'appropriée afin d'éviter une charge fiscale disproportionnée.

6. Perception

Proposition – La perception de l'impôt sur les plus-values a lieu le plus possible via intermédiaires. En vue d'un correct règlement des plus-values immobilières, le développement d'une plateforme numérique peut être envisagé.

Commentaire :

En vue d'une perception efficiente, des efforts supplémentaires peuvent être faits pour étendre le système de précompte (par exemple pour l'imposition des plus-values sur les actions cotées en bourse). On peut en outre envisager de cartographier l'ensemble des biens immobiliers belges via une plateforme numérique et d'une manière facilement accessible pour le citoyen (voir déjà via MyMinfin). Il devrait être possible d'introduire via une telle application les frais des travaux immobiliers. Le règlement de la plus-value doit avoir lieu lors de la réalisation ultérieure du bien immobilier (intervention notariale).

IX. CHARGES SUR LA CONSOMMATION/POLLUTION

Dans cette partie, on examinera de plus près certains aspects liés à la fiscalité de la consommation, c'est-à-dire l'ensemble des impôts prélevés sur les dépenses de consommation (finale) des particuliers (principalement). Cela comprend également une partie importante liée à la fiscalité de la durabilité.

Cette partie s'appuie sur les éléments de base mentionnés ci-dessus, dont les suivants concernent spécifiquement la consommation :

Éléments taxés :

7. Dans la mesure du possible, il convient de rechercher une taxe sur consommation qui soit égale sur les différents biens et services, sous réserve des taxes indirectes qui neutralisent les effets indirects (par exemple, les taxes environnementales, le tabac, l'alcool, ...)

Structure tarifaire :

20. Une structure tarifaire proportionnelle, permettant (le cas échéant) de répercuter sur les prix les effets externes de la production et de la consommation.

La présente note de vision générale se concentre sur les grandes lignes de la réglementation belge en matière de TVA. Les propositions émises dans ce contexte sont complétées par quelques considérations générales sur l'utilisation possible de la fiscalité indirecte pour atteindre des objectifs environnementaux.

A. Considération générale

Compte tenu du fait que l'impôt des personnes physiques est un instrument plus approprié pour tenir compte de la capacité contributive, il est recommandé de procéder à une évaluation approfondie de l'utilité et de la pertinence des exonérations/taux réduits existants, y compris dans le système TVA.

Dans ce qui suit, nous proposons quelques pistes de réflexion sur la réforme du système belge de TVA. En tout état de cause, il est recommandé de régler à court terme les anomalies évidentes. Par exemple, il n'est plus justifiable que les combustibles très polluants et obsolètes, tels que le bois de chauffage et le charbon, soient soumis à un taux réduit de 6 ou 12 %. Cela va également à l'encontre de l'objectif de durabilité que la fiscalité poursuivrait dorénavant très explicitement.

En outre, les impôts indirects peuvent être utilisés pour répercuter sur les prix les effets externes de la production et de la consommation. Le passage à une fiscalité liée à l'environnement en est un élément supplémentaire important. Ce changement peut se traduire par la suppression de tous les types de dépenses fiscales liées à l'utilisation de combustibles fossiles et peut également impliquer l'introduction de nouvelles taxes environnementales. Cet exercice ne s'opère évidemment pas de manière isolée, mais s'inscrit dans le cadre des développements internationaux et européens en la matière (cf. le Green Deal et le programme 'Fit for 55'). Au sein du SPF Finances, en collaboration

avec un partenaire externe, des recherches supplémentaires sont actuellement menées sur la meilleure façon d'organiser ce passage vers une fiscalité durable.

Cette évolution nécessite également une politique d'accompagnement pour préserver la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages.

Il convient d'accorder une attention particulière aux effets possibles de l'augmentation des impôts indirects sur les coûts de la main-d'œuvre et sur d'autres coûts par le biais des nombreux mécanismes d'indexation, ainsi qu'à leur impact sur la norme salariale. Un tel effet de prix peut être négatif pour la croissance économique et l'emploi et impacte donc aussi le déficit des finances publiques. Le cas échéant, cet effet indésirable peut être compensé en utilisant une partie des recettes pour réduire les cotisations patronales de sécurité sociale.

Les mécanismes d'indexation apportent également pour les familles aux revenus moyens une compensation pour la perte de pouvoir d'achat causée par l'augmentation des impôts indirects, étant entendu que la norme salariale doit être prise en compte en dernier ressort. Toutefois, des augmentations d'impôts spécifiques peuvent affecter certaines catégories de revenus plus que les familles aux revenus moyens. Il convient d'examiner si des mesures spécifiques en matière de politiques liées aux revenus et à la pauvreté sont nécessaires.

Dans cet ensemble, il faut aussi tenir compte du fait que, compte tenu de l'objectif de durabilité, les incitants en matière de prix par le biais, par exemple, d'accises ou d'un prélèvement sur le CO₂, entraîneront un glissement au niveau de la consommation privée (en particulier une diminution de la consommation d'énergie). Cela affectera à son tour la matière imposable elle-même, avec un impact négatif évident sur les recettes fiscales.

B. Un système de TVA plus neutre

1. L'(in)efficacité de la TVA

L'efficacité de la TVA en Belgique est déjà très faible. Il existe donc de nombreuses possibilités d'y remédier, par exemple en supprimant les exonérations existantes et en relevant et faisant converger les taux réduits. Une augmentation générale des taux ne peut pas non plus être exclue *a priori*.

Cette inefficacité est particulièrement évidente dans le 'ratio de recettes TVA'.

Chaque année, l'OCDE calcule ce que l'on appelle le ratio de recettes TVA. Il s'agit du rapport entre la TVA effectivement perçue et la TVA théoriquement collectable si toutes les ventes de biens et de services étaient soumises au taux normal de TVA et si toute la TVA sur ces ventes était effectivement perçue (c'est-à-dire le produit théorique maximum de la TVA si l'imposition générale au taux normal de TVA était d'application).

La Belgique a un ratio de recettes TVA de seulement 47 % (2018, derniers chiffres connus, en 1980 il était de 61 %, en 2006 il était de 51 %). Cela signifie que pour chaque tranche de 100 euros de biens et de services vendus qui seraient soumis à 21 euros de TVA dans un système de TVA pur, le consommateur ne paie en moyenne que 10 euros de TVA. Dans d'autres pays européens, le ratio de recettes TVA est nettement plus élevé : NL : 53 %, DE : 57 %, SE : 59 %, DK : 62 %. La moyenne de l'OCDE est restée stable à 56 % depuis 2016.

Sans préjudice de l'adoption de mesures visant à accroître la compliance, le ratio de recettes TVA peut, sans augmentation du taux normal de TVA, être amélioré en réduisant le nombre de biens et de services soumis à des taux réduits de TVA et le nombre d'exonérations de TVA.

Pour mémoire : Le ratio de recettes TVA, tel que calculé par l'OCDE, doit être méthodologiquement distingué de l'écart (de conformité) de TVA qui est calculé depuis 2013 pour le compte de la Commission européenne. L'écart de conformité en matière de TVA est défini comme la différence entre le montant de TVA effectivement perçu et ce que l'on appelle la TVA totale exigible théorique (VTTL, VAT Total Tax Liability) - c'est-à-dire les recettes théoriques totales de TVA en vertu des règles TVA actuelles. L'écart de conformité de TVA reflète donc le rapport entre les recettes réelles de TVA et la TVA nette théorique due, compte tenu des catégories de dépenses sur lesquelles la TVA non déductible est appliquée.

L'écart de conformité de TVA pour la Belgique est estimé à 12,3 % (2019, derniers chiffres connus, entre 2015 et 2019 le pourcentage a toujours fluctué entre 10,9 % et 12,6 %). Cela signifie que 12,3 % des recettes potentielles de la TVA n'aboutissent pas dans le trésor public. Dans certains pays voisins et scandinaves, l'écart de conformité de TVA est nettement plus faible : NL : 4,4 %, DE : 8,8 %, FR : 7,4 %, SE : 1,4 %, DK : 8,6 %. La moyenne de l'UE-28 est de 10,3 % (tous les chiffres sont de 2019). L'écart de conformité de TVA peut être amélioré en travaillant, entre autres, sur la lutte contre la fraude et sur des systèmes de recouvrement et de contrôle efficaces. Les États membres ne perdent pas uniquement des recettes de TVA en raison de la fraude. Parmi les autres causes, citons les

faillites, les erreurs statistiques, les retards de paiement, l'application non conforme d'un régime de TVA (par exemple, la vente à distance dans le cadre du commerce électronique), etc.

2. Une modification du système tarifaire

De nombreuses mesures, liées au système tarifaire, peuvent être envisagées.

- **La suppression d'un des deux taux réduits de TVA**

Une telle mesure pourrait certainement contribuer à améliorer le ratio de recettes TVA et permettrait également de simplifier certaines situations complexes.

Selon les calculs du service d'études du SPF Finances, la transformation des taux réduits de 6 % et 12 % en un taux réduit unique de par exemple 10 %, générerait des recettes fiscales à hauteur de 2,44 milliards d'euros si la classification des biens et services selon les taux restait inchangée. Le passage à un taux réduit unique de 7 % entraînerait toujours des recettes fiscales à hauteur de 360 millions d'euros, avec, en prime, une simplification administrative. Les recettes fiscales calculées par le SPF Finances font abstraction des éventuels effets comportementaux.

Pour mémoire : La question se pose de savoir si les deux taux réduits doivent être supprimés. Cela peut sembler logique du point de vue de l'efficacité.

Du point de vue de la redistribution, il est aussi parfois avancé qu'un taux réduit sur les produits de base devrait être maintenu. Cependant, cette affirmation est contredite par la littérature économique. Il est plus efficace de redistribuer par le biais de l'impôt sur les revenus, plutôt que de moduler la taxe sur la consommation.

Néanmoins, un taux de TVA réduit reste utile dans certains cas, comme pour les services B2C à forte intensité de main-d'œuvre (souvent susceptibles de faire l'objet de fraudes fiscales et sociales) ou les biens et services mobiles lorsque les pays voisins offrent également un taux réduit (pour préserver la compétitivité).

- **La réévaluation du taux zéro.**

Actuellement, quatre types d'opérations bénéficient du taux zéro, sur base de tolérances administratives ou de dispositions réglementaires et légales, à savoir les prestations de services pro deo effectuées par les avocats dans le cadre de l'aide juridique et par les huissiers de justice dans le cadre de l'assistance judiciaire (communication publiée sur le site internet du SPF Finances le 7 septembre 2018), les matières et produits de récupération (circulaire 88/1970), les journaux et publications périodiques à caractère d'information générale, publiés au moins quarante-huit fois par an, y compris les versions numériques (tableau C de l'annexe de l'arrêté royal n° 20) et les véhicules pour handicapés (lecture combinée de la rubrique XXII du tableau A de l'annexe de l'arrêté royal n° 20 et de l'article 77, § 2, du Code de la TVA). 20). L'utilité et la pertinence de ce taux zéro peuvent être réévaluées afin de déterminer (entre autres) si des mesures plus appropriées et ciblées peuvent être prises pour atteindre les objectifs poursuivis.

- **Le reclassement des biens et services au sein des taux de TVA.**

Sans préjudice des suggestions formulées ci-dessus, notamment pour augmenter le taux normal ou limiter le nombre de taux réduits, les différenciations ou les discordances de taux existants peuvent également être abordées (si nécessaire, de manière cumulative).

Une telle mesure pourrait certainement contribuer à améliorer le ratio de recettes TVA et permettrait à nouveau de simplifier certaines situations complexes. Elle permet également la poursuite simultanée d'objectifs politiques liés à l'environnement et à la santé.

Il est toutefois important de noter que les États membres sont entretemps parvenus à un accord visant à leur accorder plus de flexibilité et de marge de manœuvre politique dans la fixation de leurs taux réduits de TVA.

Pour mémoire : Une augmentation générale du taux normal de TVA de 21 % à (par exemple) 22 % ne contribue pas à une amélioration du ratio de recettes TVA. Une telle augmentation n'est en effet défendable que comme une mesure de tax shift.

Avec une telle augmentation, le taux fluctuerait autour de la moyenne de l'UE (21,5 %), mais serait le plus élevé par rapport à nos pays voisins (NL : 21 %, FR : 20 %, DE : 19 %, LU : 17 %⁷). La moyenne de l'OCDE est de 19,2 % (2020).

Selon les calculs du service d'études du SPF Finances, une telle mesure générerait une recette fiscale de 1,29 milliard d'euros (sans tenir compte des éventuels changements de comportement).

Si une telle mesure devait être envisagée, les effets sur le pouvoir d'achat, la compétitivité et la redistribution devraient également être soigneusement évalués.

3. Autres pistes possibles de réflexion

Sans préjudice des modifications du système tarifaire, il existe de nombreuses autres mesures susceptibles d'augmenter le ratio de recettes TVA.

Ces mesures sont de nature très diverse et touchent à de nombreux aspects de la réglementation TVA, ce qui nécessitera un examen approfondi. De telles mesures peuvent concerner l'élargissement du champ d'application, la redéfinition de certaines opérations imposables, la redéfinition du droit à déduction (en particulier pour les assujettis mixtes), etc.

En outre, il est recommandé de supprimer ou de limiter les exonérations de TVA existantes, lorsque cela est approprié et possible.

Toutefois, les possibilités juridiques en la matière sont assez limitées. À cet égard, il convient de tenir compte du fait que la plupart des exonérations, avec ou sans droit à déduction, sont des exonérations obligatoires fondées sur les dispositions de la réglementation européenne en matière de TVA, de sorte que la marge de manœuvre politique pour s'en écarter est limitée dans de nombreux domaines. La plupart des pistes possibles sont probablement liées aux exonérations introduites sur la base de

⁷ 17% depuis le 1^{er} janvier 2015.

l'article 371 de la directive TVA. Sur la base de cette disposition, la Belgique a accordé plusieurs exonérations. Certaines d'entre-elles ont été supprimées entre-temps, comme pour les prestations de services des notaires et des huissiers de justice (supprimées depuis le 01.01.2013) et les prestations de services des avocats (supprimée depuis le 01.01.2014). Cependant, d'autres ont été maintenues.

Certaines exonérations, dans lesquelles une certaine masse budgétaire peut être trouvée, sont également intimement liées aux compétences des entités fédérées. Il est particulièrement fait référence ici à l'ensemble des exonérations liées à la livraison de bâtiments et de terrains à bâtir. Une soumission générale à la TVA n'est pas envisageable (dans le cadre de la répartition actuelle des compétences). Toutefois, certaines interventions ad hoc peuvent être envisagées (par exemple, la soumission obligatoire à la TVA pour la livraison de bâtiments neufs par des constructeurs non professionnels). La pratique selon laquelle le terrain et le bâtiment sont vendus par des vendeurs distincts, avec pour conséquence que la vente du terrain n'est pas soumise à la TVA, peut également être limitée. En outre, (dans l'interprétation actuelle), aucune TVA ne sera perçue en cas de vente d'un terrain en application de la loi Breyne, dans la mesure où la maison ou l'appartement n'est pas encore construit. Ici aussi, la question se pose de savoir si les conditions d'application de cette exonération ne devraient pas être durcies.

C. Une taxation élaborée de la durabilité

Le système fiscal belge (y compris la sécurité sociale) est largement orienté vers le travail. La consommation ou les activités polluantes pour l'environnement sont moins taxées - en termes relatifs (en pourcentage des recettes publiques et en pourcentage du PIB). Néanmoins, ces dernières années, on a assisté à un déplacement progressif de la charge de travail vers des activités nuisibles à l'environnement. Cela permet également d'encourager la verdurisation de l'économie et la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux.

En outre, on peut noter que les taxes sur l'énergie en Belgique sont dans une large mesure liées au transport (essence et diesel). La verdurisation du secteur des transports (électrification) entraînera inévitablement, à terme, une réduction fondamentale des recettes des droits d'accises.

En outre, la Belgique applique des taux relativement élevés pour l'électricité et faibles pour le gaz naturel, ce qui peut créer de mauvaises 'incitations', notamment en décourageant les investissements dans le chauffage électrique à haut rendement énergétique, comme les pompes à chaleur.

En vue d'une fiscalité de la durabilité plus performante (et suffisamment *orientante*), différentes pistes sont explorées plus avant, qui jouent sur le prix des biens. Bien entendu, cette démarche doit s'inscrire dans le cadre des objectifs politiques plus larges concernant (entre autres) la santé publique et l'énergie.

- L'introduction d'une taxe sur le CO2 en Belgique

Pour les secteurs couverts par le SEQE-UE, le prix du carbone a récemment augmenté de manière significative (actuellement au-dessus de 80 €/t - cf. <https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer>). Toutefois, le SEQE-UE ne couvre pas tous les secteurs, même si, dans le cadre de l'initiative européenne Green Deal, le secteur des transports et les bâtiments seront également couverts par un SCEQE distinct à partir de 2026. En outre, selon les nouveaux objectifs proposés, les émissions totales en dehors du SCEQE actuel en Belgique doivent être réduites de 72 Mt (2019) à 43 Mt en 2030. L'introduction d'une taxe sur le CO2 dans les secteurs non soumis au SCEQE en Belgique, alignée sur les développements au niveau de l'UE, peut contribuer à atteindre ces objectifs.

De nombreux pays européens ont déjà introduit une telle taxe. Les pionniers sont sans aucun doute les pays scandinaves (par exemple la Finlande avec une taxe sur le CO2 de plus de 60 €/tonne, le Danemark avec une taxe sur le CO2 de 24 €/tonne et la Suède avec une taxe sur le CO2 de 120 €/tonne). Nos voisins, la France, l'Allemagne et le Luxembourg, ont également introduit un tel prélèvement dans les secteurs non ETS.

Pour mémoire : Une taxe sur le CO2 est régressive dans certains cas. Il semblerait donc approprié de redistribuer vers les revenus les plus faibles une partie des recettes du prélèvement. Un tel retour peut aussi se faire par le biais d'une compensation ou d'une intervention dans des mesures d'économie d'énergie.

Pour mémoire : L'impact du prélèvement sur le CO2 sur la compétitivité de l'industrie est une considération très importante. Il n'est pas exclu que des mesures spécifiques doivent être prises pour les entreprises grandes consommatrices d'énergie (comme c'est le cas, par exemple, au Danemark et en Finlande). Pour les industries à forte intensité énergétique, la question de la compétitivité est déjà prise en compte sous la forme d'une allocation gratuite, ainsi que sous la forme d'une éventuelle mise en œuvre d'un CBAM.

- Outre l'introduction éventuelle d'un prélèvement sur le CO2, il convient d'examiner dans quelle mesure les subventions existantes en faveur des combustibles fossiles peuvent être progressivement supprimées, en accordant toute l'attention nécessaire aux mesures d'accompagnement (voir également le Plan national pour l'énergie et le climat, p. 276). Ces subsides ont été récemment cartographiés par le SPF Finances et le SPF Santé publique.

Ce qui précède n'enlève rien au fait que, outre les mesures qui jouent sur le prix des biens, il existe aussi d'autres pistes d'action qui pourraient conduire à une verdurisation de la fiscalité fédérale. L'autorité fédérale peut en effet prendre diverses mesures, en relation avec différents secteurs (construction, transport, industrie, agriculture, économie circulaire, secteur financier). L'objectif de verdurisation n'implique pas nécessairement l'introduction de nouveaux prélèvements (dissuasifs), mais peut également prendre la forme de mesures favorables (exonérations, taux réduits, etc.) dans le cadre d'impôts existants (par exemple, taxes à la consommation ou impôts sur le revenu). Ici encore, il s'agira d'introduire un test d'efficacité de manière appropriée (cf. élément de base 10).

X. REMARQUES FINALES

Préparer une réforme fiscale en profondeur n'est certainement pas une tâche facile, d'autant plus que notre pays a une structure fiscale devenue très complexe au fil des ans, pour diverses raisons. Plutôt que d'agir au coup par coup, le moment semble venu de reconstruire le système.

Il existe des opinions divergentes sur la manière dont cela devrait être fait, elles sont (naturellement) souvent dictées par son propre environnement social.

Pour canaliser de tels débats, il est donc important de clarifier les principes (et notamment les piliers) d'une réforme. Le lecteur attentif de ce rapport aura déjà remarqué que la définition de points de départ et d'éléments de base clairs peut déjà contribuer de manière significative à la construction d'un système fiscal cohérent.

Cela ne change rien au fait que des choix doivent encore être faits, souvent parce que certains principes (nobles) peuvent entrer en conflit les uns avec les autres.

Des choix directeurs ont également été faits dans ce rapport, mais à partir du cadre fourni dans l'Accord de Gouvernement.

Les préférences idéologiques ne peuvent jamais être complètement exclues lors de tels choix. Mais le motif le plus important devra toujours être l'intérêt général, dans le respect des caractéristiques individuelles. Les petits intérêts (souvent opposés) devront être transcendés.

Avant tout, la volonté de progresser ensemble doit prévaloir. Il ne s'agit pas d'un système fiscal « diviser pour mieux régner », mais d'un système fiscal qui dégage les caractéristiques d'un « bon impôt » dans sa cohérence et sa globalité.

À tout le moins, j'espère qu'avec cette note, j'ai incité le lecteur à réfléchir, dans le but de mener la suite du débat sur de bonnes bases.

Il appartient maintenant, bien sûr, au législateur de fixer les orientations et de poser les bases de la réforme.

Comme je l'ai déjà mentionné dans la préface, le travail n'est de toute façon pas encore terminé après cette phase conceptuelle. Les effets, à différents niveaux, doivent être cartographiés avec précision.

Cependant, il ne fait aucun doute qu'il existe des possibilités révolutionnaires.

En guise de remarque finale, je voudrais vous présenter l'image ci-jointe (purement illustrative) qui montre l'ampleur d'une telle opération et qui peut donner une idée des possibles réalignements et simplifications qu'une réforme pourrait entraîner.



