

3. Utiliser la fiscalité comme outil de cohésion sociale

La fiscalité n'a pas fait l'objet de concertation spécifique avec les organisations de terrain. Elle a toutefois été évoquée à plusieurs reprises lors de concertations sur d'autres thématiques. Les pages qui suivent se basent sur le suivi du Rapport 2005 ainsi que sur celui de l'actualité législative récente, sans entrer dans une approche analytique complexe. La présentation dresse d'abord un portrait plus général de la politique fiscale avant d'aborder plus spécifiquement la problématique sociale. La parafiscalité¹ n'est pas au centre de cette contribution, mais elle y est évoquée à plusieurs reprises.

La politique en matière fiscale n'a pas connu de bouleversement ces deux dernières années. La logique de la réforme fiscale débutée en 2001 n'a pas été remise en cause. L'essentiel des changements introduits lors des deux derniers exercices ont trait à l'élargissement de la portée de certaines mesures.

Ainsi, le gouvernement accorde-t-il une importance croissante aux **problèmes énergétiques et environnementaux**. Tant les investissements économiseurs d'énergie que l'usage des transports en commun sur le chemin domicile-travail ou encore – mesure introduite lors de l'exercice d'imposition 2007 – l'achat de voitures propres sont encouragés par des incitants fiscaux chaque année plus intéressants.

Le gouvernement a également voulu alléger les **charges qui pèsent sur les familles**. D'une part, en augmentant le montant de l'exonération fiscale en cas d'accueil permanent de membres de la famille (parents, (arrière-) grands-parents, frères ou sœurs) âgés de plus de 65 ans.² D'autre part, en permettant aux jeunes sous contrat d'occupation d'étudiants de rester, sous certaines conditions, à charge de leurs parents.

Trois mesures fiscales ou parafiscales à vocation sociale méritent d'être soulignées.

En matière d'emploi, la réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale pour les travailleurs salariés ayant un bas salaire, plus communément appelée '**bonus à l'emploi**', a augmenté. Elle peut aujourd'hui atteindre mensuellement 140 euros pour les employés et 151,2 euros pour les ouvriers qui ont les plus bas salaires. Elle touche par ailleurs davantage de ménages puisque le seuil salarial jusqu'auquel la mesure s'applique a été revu à la hausse.³ La valeur de la réduction est fonction de la rémunération et diminue plus celle-ci est élevée.

Cette mesure a été présentée comme remplaçant le crédit d'impôt, depuis le 1^{er} janvier 2005.⁴ Elle existait en fait depuis 2000⁵, mais a changé d'appellation et a pris davantage d'ampleur à partir de 2005, par l'importance de l'aide accordée et l'élargissement du public bénéficiaire. Aujourd'hui, l'augmentation du montant de l'intervention compense le manque à gagner de la suppression du crédit d'impôt. Alors que le crédit d'impôt était une mesure fiscale, la réduction de cotisations personnelles affecte les recettes de la sécurité sociale (parafiscalité).⁶ Comme le signalait le Rapport 2005, pour certains, le bonus à l'emploi

¹ Par parafiscalité ou cotisations parafiscales, on entend la contribution des travailleurs et des employeurs à la sécurité sociale.

² Le montant net des ressources propres dont ce(s) proche(s) parent(s) peu(ven)t disposer sans remettre en question l'exonération fiscale a d'ailleurs également été augmenté.

³ L'intervention vaut pour les salaires mensuels brut inférieurs à 2035,96 euros. Le montant de la réduction est maximal pour les salaires inférieurs ou égaux à 1234,23 euros.

⁴ Remarquons toutefois que le crédit d'impôt a été réintroduit pour les fonctionnaires statutaires à bas salaires. En effet, une condition du 'bonus à l'emploi' est d'être sous contrat de travail. Pour l'exercice d'imposition 2008, ceux qui gagnent moins de 17 590 euros par an bénéficieront d'un avantage fiscal pouvant aller jusqu'à 990 euros.

⁵ Loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale aux travailleurs salariés ayant un bas salaire, *Moniteur Belge*, 26 janvier 2000.

⁶ Le montant du financement alternatif de la sécurité sociale via un transfert de recettes de la TVA est majoré pour compenser la perte de recettes.

remet en question la contribution de chacun au système de redistribution, dans la mesure où certains travailleurs ne paient plus ou paient moins de cotisations personnelles. Il pose aussi la délicate question du piège salarial : pour octroyer un salaire net plus élevé à un employé, l'employeur devra d'autant plus augmenter le salaire brut qu'il devra compenser la perte de la réduction de cotisations personnelles.

Par ailleurs, la **surséance indéfinie au recouvrement de certaines dettes**⁷ est une disposition destinée aux personnes endettées fiscalement. Il s'agit d'une remise complète de dettes fiscales, à certaines conditions, telles ne pas être capable de payer et ce sans avoir organisé son insolvabilité et ne pas avoir bénéficié de la mesure dans les 5 dernières années. La demande doit par ailleurs concerner des dettes fiscales qui ne font pas l'objet et ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une contestation.

Enfin, un crédit d'impôt égal à 21% du prix d'achat hors TVA fut accordé pour l'acquisition, jusqu'au 18 avril 2007, d'un kit '**internet pour tous**'.⁸

Le Rapport 2005 mentionnait que **les choix fiscaux déterminent le type de société dans laquelle nous voulons vivre**, par leur influence sur la qualité des services publics et sur les inégalités sociales. L'adoption de ces différentes mesures ne permet pas de conclure que la politique fiscale actuelle est de nature à favoriser la réduction des inégalités de revenus, pourtant croissantes, comme le demandent les différents rapports du Service depuis le Rapport Général sur la Pauvreté.

La résolution 12 du Rapport 2005 préconisait de prévoir des **mécanismes compensatoires aux déductions fiscales** pour les ménages qui ne sont pas imposables. Le crédit d'impôt⁹ accordé à l'achat d'un kit 'internet pour tous' va dans ce sens. Il n'en reste pas moins que la politique actuelle privilégie le plus souvent les réductions ou les exonérations d'impôt, qui supposent l'existence d'une assiette fiscale. En matière d'énergie, le paradoxe est particulièrement criant. Les ménages précaires sont souvent confrontés à des factures d'électricité et de gaz élevées, car leur logement est généralement mal isolé et mal équipé. Toutes formes de soutien à des investissements économiseurs d'énergie à leur destination devraient donc être prioritaires, or beaucoup de ces ménages passent de facto à travers les mailles d'une des principales mesures mises en place, la déduction fiscale¹⁰. La même remarque peut être faite à propos du soutien à l'accueil de proches parents de plus de 65 ans. La résolution susmentionnée garde donc toute sa pertinence aujourd'hui.

Si certaines mesures fiscales ne bénéficient pas à ceux qui ont le moins de moyens, les participants aux concertations souligneront à l'inverse qu'elles servent à tous les autres, même à ceux qui n'en ont pas du tout besoin. Ajoutons à cela, comme le signalait le Rapport 2005, que les diminutions d'impôt sont une privation volontaire de recettes de l'État qui ont une répercussion directe sur les services que celui-ci est à même d'offrir aux citoyens. Si le pouvoir d'achat de ceux à qui bénéficient en particulier les mesures fiscales augmente, celui des ménages précaires n'évolue que de façon marginale. Par contre, ce sont ces mêmes ménages qui auront le plus à souffrir du moindre remboursement des médicaments ou de l'augmentation des tickets et abonnements de transports publics éventuellement consécutifs à la diminution des ressources de l'État.

⁷ Contributions directes depuis le 1^{er} janvier 2005 et TVA (ne concerne que les personnes physiques qui ont eu, lors d'une activité professionnelle antérieure, mais n'ont plus la qualité d'assujetti à la taxe sur la valeur ajoutée) depuis le 18 mai 2007.

⁸ Celui-ci comporte au minimum un ordinateur (de bureau ou portable) avec lecteur de carte permettant d'utiliser la carte d'identité électronique, un software de base, une connexion à un réseau à large bande, en ce compris un abonnement de 12 mois ainsi qu'une formation de base relative à l'utilisation de l'ordinateur et d'Internet. Les packages doivent être agréés. Le montant maximal de l'intervention par contribuable est de 147,50 euros pour un ordinateur de bureau et de 172 euros dans le cas d'un ordinateur portable. Les CPAS ont pu, jusqu'au 30 avril 2007, accorder une subvention de maximum 175 euros à leurs usagers, qui pouvait notamment contribuer à financer l'achat d'un paquet 'internet pour tous'.

⁹ Le crédit d'impôt pose aussi la question de la qualité des statistiques fiscales. En effet, à ce jour, l'administration des finances n'a pas une image précise de ceux qui pourraient bénéficier d'une telle mesure. La qualité de ces statistiques devrait donc idéalement être renforcée, ainsi que le suggérait déjà le Rapport 2005.

¹⁰ Lors de l'exercice d'imposition 2008, le plafond de la déduction atteindra 2600 euros.

Dans le même sens, la réforme fiscale mise en œuvre à partir de 2001 réduit la **progressivité de l'impôt**, qui permet l'indispensable redistribution des richesses. Cette progressivité suppose que ceux qui gagnent plus soient taxés à un taux plus élevé. L'impôt des personnes physiques (IPP) est prélevé de cette façon. Toutefois, la suppression des taux d'imposition les plus élevés (52,5% et 55%), à partir de l'exercice d'imposition 2005, va à l'encontre de cette logique sociale. Il en va de même en ce qui concerne l'élargissement de la tranche de revenus à laquelle s'applique le taux de 40%. Les changements introduits sont avant tout à l'avantage, pouvant être considérable, des ménages fortunés. Réduisant les rentrées de l'Etat et fragilisant la progressivité de l'impôt, ces réformes pénalisent avant tout, même si indirectement, les classes inférieures.

D'aucuns critiqueront enfin la faiblesse de la **lutte contre la fraude fiscale**, qui prive l'Etat de précieuses recettes qui lui reviennent de droit.

En matière parafiscale, le Rapport 2005 insistait sur le nécessaire **élargissement des sources de financement de la sécurité sociale**, afin d'éviter des prélèvements, quasi exclusifs et intenable à long terme, sur les revenus du travail. En ce sens, le rapport évoquait la Cotisation Sociale Généralisée. Le volet 'financement alternatif' du Pacte de solidarité entre les générations va dans cette direction. Il introduit en effet de nouvelles formes de financement alternatif de la sécurité sociale, via notamment un transfert de 32,5% des accises sur le tabac, de 15% du précompte mobilier et, depuis 2007, d'une enveloppe correspondant à l'effet retour IPP et impôt des sociétés (ISOC) des nouvelles mesures de réduction de cotisations patronales mises en œuvre depuis 2006. Le financement alternatif issu de la TVA a par ailleurs été augmenté en 2005. Il faut toutefois remarquer qu'il ne s'agit pas là de nouvelles recettes pour l'Etat, mais de transferts de recettes existantes.

Recommandations

Cette contribution se limite au suivi d'une partie de la politique mise en œuvre par le ministre des Finances. Toutefois, la problématique d'une fiscalité juste et solidaire est extrêmement complexe. Elle pose de nombreuses questions, dont l'orientation III du Rapport 2005 dresse certains contours. Dans celui-ci, un certain nombre de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaitons attirer de nouveau l'attention sur les recommandations suivantes :

- **L'équité horizontale, c'est-à-dire l'équilibre de la taxation des revenus quelle que soit leur origine, doit être favorisée.** Cela passe notamment par une transparence accrue et une harmonisation à la hausse des taux d'imposition des revenus mobiliers, ainsi que par une révision des revenus cadastraux. Rien ne justifie en effet que les revenus du travail soient davantage taxés que les revenus mobiliers¹¹ ou immobiliers, comme c'est le cas aujourd'hui. Ce nécessaire rééquilibrage ne doit toutefois pas se faire au rabais, afin d'éviter le détricotage des services rendus à la population.
- **Les mesures fiscales à destination de l'ensemble de la population doivent être adaptées à la situation financière des ménages précaires.** Les déductions ou exonérations fiscales, qui ne bénéficient pas aux ménages faiblement ou pas imposés, doivent être compensées par d'autres mesures, telles que le crédit d'impôt.
- **La fiscalité directe doit être préférée à la fiscalité indirecte (TVA, accises, ...)** qui frappe au même taux l'ensemble des consommateurs, quels que soient leurs revenus.

¹¹ Ce qui est manifestement vrai au regard des taux d'imposition nominaux, mais reste également vrai en considérant le taux d'imposition effectif, c'est-à-dire celui qui se base sur l'épargne réelle (celle qui tient compte de la perte du pouvoir d'achat en raison de l'inflation). En effet, le revenu du travail est indexé et évolue donc afin de compenser l'inflation, ce qui n'est pas le cas des revenus mobiliers. Cf. Conseil Supérieur des Finances (2007), *Taxation du travail, emploi et compétitivité*. http://docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/PDF/CSF_fisc_travail_2007.pdf, (21-10-2007).