



**Bureau du Plan**  
**Direction générale**

D.G.3976

15

Avril 1987

**LES EFFETS MACROECONOMIQUES**  
**D'UNE REFORME DE LA FISCALITE**

F. Bossier - R. de Falleur - Ph. Delhez -  
M. Englert - R. Maldague

## TABLE DES MATIERES

	Page
SYNTHESE ET CONCLUSIONS	3
Réforme isolée de l'impôt des personnes physiques	4
Réforme de l'I.P.P. "compensée" par une augmentation des impôts indirects	4
Réforme de l'I.P.P., hausse des impôts indirects et indexation aménagée des revenus	5
1. INTRODUCTION	7
2. SIMULATION DES EFFETS DE LA REFORME FISCALE : UN PREAMBULE	8
2.1 La réforme de l'I.P.P. : impact budgétaire et modélisation	8
2.2 L'instrument utilisé pour étudier les effets de la réforme fiscale : le modèle macrosectoriel HERMES	11
3. LA REFORME FISCALE SIMULEE AVEC LE MODELE HERMES	12
3.1 Caractéristiques techniques des simulations	12
3.2 Principaux résultats des simulations ID1 à ID3	14
3.3 Une simulation complémentaire : effets de la réforme fiscale avec indexation aménagée des revenus (simulation ID4)	25
4. LE PROBLEME DES EFFETS D'OFFRE	32
4.1 Panorama des principaux effets d'offre évoqués	32
4.2 Prise en compte dans certaines simulations en Belgique	37
ANNEXE	39

## SYNTHESE ET CONCLUSIONS

1. La réforme de la fiscalité dont on a tenté d'apprécier les effets macroéconomiques concerne les propositions d'aménagement de l'impôt des personnes physiques élaborées par la Commission Royale d'harmonisation et de simplification de la fiscalité et, d'autre part, la réforme des impôts indirects étudiée par le groupe de travail du Conseil Supérieur des Finances.

Trois variantes principales sont étudiées :

- la réforme de l'I.P.P. proposée par la Commission Royale;
- un relèvement des impôts indirects dans le cadre des perspectives d'harmonisation européenne;
- une combinaison de ces deux premières variantes.

Par ailleurs, à titre purement exploratoire, on a tenté de définir, par rapport à cette troisième variante, quels pourraient être les effets de la non-prise en compte du relèvement des impôts indirects dans le mécanisme de liaison des salaires et prestations sociales à l'indice des prix à la consommation.

2. Le tableau suivant présente, de manière succincte, les résultats de ces quatre variantes.

**Impact sur les principaux objectifs macroéconomiques**  
(écarts en niveaux par rapport à la simulation de base)

(2)	Produit intérieur brut (en %)		Emploi (milliers)		Prix de la consommation (en %)		Balance extérieure courante (milliards F)		Finances publiques (besoins de financement de l'Etat) (milliards F)(1)	
	1988	1991	1988	1991	1988	1991	1988	1991	1988	1991
ID1	+0,20	+0,31	+3,9	+6,2	+0,03	+0,16	-7,7	-15,3	+37,6	+31,8
ID2	-0,42	-0,47	-6,9	-6,6	+1,52	+1,85	+16,8	+21,5	-30,4	-24,4
ID3	-0,22	-0,15	-2,9	-0,4	+1,54	+2,02	+9,3	+5,6	+7,1	+7,8
ID4	-0,23	-0,27	-3,0	+1,2	+1,47	+1,34	+9,8	+12,0	+6,7	+6,1

(1) Un signe + désigne toujours un accroissement des besoins de financement, alors qu'un signe - désigne une réduction de ceux-ci.

(2) Pour rappel : ID1 = simulation de réduction de l'I.P.P.  
 ID2 = simulation de relèvement des droits d'accises  
 ID3 = simulation combinée de réduction de l'I.P.P. et de hausse des droits d'accises  
 ID4 = simulation combinée de réduction de l'I.P.P. et de hausse des droits d'accises avec indexation aménagée des revenus.

## Réforme isolée de l'impôt des personnes physiques

3. La réforme de l'impôt des personnes physiques engendre des effets positifs sur l'activité économique et, donc, sur l'emploi. Ceci est dû essentiellement à un effet de relance de la demande intérieure, corrigé toutefois par deux éléments de "fuite".

Affectation à l'épargne d'une partie du revenu disponible accru, renforcée par le phénomène d'inertie de la consommation à court terme classiquement reconnu par la théorie économique.

Fuite à l'importation, plus spécifique à la Belgique, tout au moins par son importance, qui prive notre système productif d'une part non négligeable (plus de 30 %) de la relance du marché intérieur.

Dès lors, la réforme de l'I.P.P. ne "s'autofinance" que très partiellement; on constate, en effet, une forte augmentation des besoins de financement de l'Etat, encore que celle-ci reste inférieure à l'effet mécanique calculé hors modèle.

Par rapport à une moins-value brute de l'ordre de 44 milliards en 1988 (1), l'augmentation du solde net à financer serait de 38 milliards pour la même année et de 32 milliards en 1991,

Ces résultats ne préjugent pas de certains effets économiques dits "d'offre" qui n'ont pas été pris en compte dans l'approche macroéconomique utilisée, mais qui ont fait l'objet d'un examen attentif (pp.32 à 38).

## Réforme de l'I.P.P. "compensée" par une augmentation des impôts indirects

4. La moins-value découlant de la réforme de l'I.P.P. pourrait être compensée par un relèvement des taxes indirectes, plus particulièrement des droits d'accises (cf. p.13), à concurrence de la moins-value brute de l'I.P.P. (44 milliards).

Ce serait anticiper en quelque sorte sur l'harmonisation des impôts indirects qu'implique la réalisation du marché intérieur européen à l'horizon 1992.

Le relèvement des accises accroît le prix des produits qui en sont frappés; il contribue ainsi à augmenter l'inflation et les salaires (indexés) ce qui détériore la rentabilité des entreprises. Les conséquences en sont une réduction sensible de la demande globale dans ses composantes consommation privée, investissements et exportations.

(1) Voir en p.11, les raisons techniques pour lesquelles on a choisi l'année 1988 pour la mise en oeuvre de la réforme.

La combinaison d'une baisse de l'I.P.P. et d'une augmentation des droits d'accises entraîne une détérioration de la croissance à court terme, due à l'effet de la hausse des droits d'accises. A moyen terme, les effets dépressifs de cette hausse s'estompent, tandis que la réforme de l'I.P.P. sort pleinement ses effets de relance.

Au total, à moyen terme,

- l'emploi se stabilise,
- la croissance est en légère détérioration,
- la hausse initiale des prix s'amplifie.

A court et à moyen terme, le solde net à financer augmente de quelque 7 milliards.

Cette dernière évolution est due, pour l'essentiel, à la poussée inflationniste suscitée par la hausse des accises. Elle accroît de manière sensible les dépenses publiques (consommation publique et prestations sociales), alors que l'indexation - désormais de règle - des barèmes fiscaux freine l'augmentation spontanée des recettes fiscales.

### **Réforme de l'I.P.P., hausse des Impôts Indirects et Indexation aménagée des revenus**

5. Est-il possible de corriger les effets induits négatifs du surplus d'inflation que suscite le relèvement des accises, en aménageant le système d'indexation des salaires payés par les secteurs privé et public ainsi que des prestations sociales versées par l'Etat ?

La non-prise en compte du relèvement des droits d'accises dans le mécanisme de liaison des salaires et prestations sociales à l'indice des prix, freine évidemment l'inflation et favorise l'emploi suite à la baisse relative du coût du facteur travail introduite par la non-indexation.

En matière de finances publiques, l'effet positif sur l'évolution des dépenses est compensé, dans une large mesure, par la baisse du rendement de l'I.P.P. due à la réduction de la masse salariale ainsi que par la contraction des recettes en impôts indirects, de telle sorte que le solde net à financer n'est guère modifié.

Enfin, la consommation privée est quelque peu freinée.

6. Les résultats qui précèdent soulignent que, dans un projet de réforme fiscale, les objectifs et contraintes macroéconomiques ne peuvent être négligés. Ils ne peuvent non plus constituer le seul critère d'appréciation.

Faut-il, en effet, rappeler que les principes essentiels qui sont à la base de la réforme fiscale proposée sont :

- la simplicité, nécessaire à une collecte plus efficace et plus juste de l'impôt;

- la sécurité juridique et la stabilité;
- la neutralité à maints égards (famille, mariage, source de revenus, types de financement, etc...);
- l'harmonisation (entre type d'impôt, entre niveaux de taxation, notamment en matière de fiscalité indirecte dans le cadre de l'harmonisation européenne, etc...);
- l'équité.

♦♦

# 1. INTRODUCTION

- a. Le présent document est rédigé suite à une demande adressée par le Ministre des Finances au Bureau du Plan, visant à calculer les effets macroéconomiques de la réforme de l'impôt des personnes physiques proposée par la Commission Royale d'harmonisation et de simplification de la fiscalité dans trois situations :
- sans relèvement parallèle des impôts indirects,
  - dans l'hypothèse d'une augmentation des impôts indirects visant à compenser la moins value budgétaire découlant de la réforme de l'impôt des personnes physiques,
  - avec ou sans inclusion des retombées économiques qualifiées de façon générale d' "effets d'offre".
- b. Il va de soi que l'hypothèse d'un relèvement des impôts indirects visant à compenser le coût de la réforme de l'I.P.P. ne constitue qu'une des alternatives possibles et ne préjuge en rien de la solution qui serait finalement retenue à cet égard.
- c. D'autre part, les résultats macroéconomiques commentés ci-après ne constituent qu'un élément d'appréciation d'une réforme de la fiscalité dont les objectifs majeurs se situent sur d'autres plans (1) :
- simplification,
  - stabilité et sécurité juridique,
  - harmonisation,
  - neutralité,
  - justice.
- d. Enfin, on ne perdra pas de vue qu'il n'est pas aisé d'appréhender correctement tous les effets macroéconomiques d'une réforme de la fiscalité à l'aide de modèles globaux ou macrosectoriels. Leur vertu est certes de prendre en compte, dans une approche cohérente et dynamique, les principales relations d'interdépendance qui forment le tissu d'une économie. Toutefois, cette approche reste globale et peut difficilement prendre en compte tous les aspects d'une réforme détaillée de la fiscalité. On s'est efforcé néanmoins d'examiner les différents effets d'offre qui n'ont pas été pris en compte directement dans l'approche macroéconomique utilisée.

(1) On renverra à cet égard aux pp. 33-38 du Rapport de la Commission Royale d'harmonisation et de simplification de la fiscalité, en ce qui concerne les principes de la réforme, et d'autre part aux pp. 62 à 64 qui précisent dans quelle mesure ces objectifs seraient effectivement réalisés.

En tout état de cause, les méthodes utilisées manquent du champ d'observation et du recul nécessaires, dans la mesure où ce n'est que très récemment que d'importantes réformes de l'impôt des personnes physiques ont été mises en oeuvre.

## 2. SIMULATION DES EFFETS DE LA REFORME FISCALE : UN PREAMBULE

La simulation de la réforme de l'IPP et d'une éventuelle contrepartie, pose d'emblée deux problèmes délicats : comment mesurer le coût budgétaire de cette réforme et quel instrument (modèle) utiliser pour évaluer le plus correctement possible les conséquences macroéconomiques de celle-ci ?

### 2.1 La réforme de l'IPP : impact budgétaire et modélisation

- a. En simplifiant considérablement, il est sans doute utile de rappeler que les modèles actuels du Bureau du Plan captent les mouvements des déterminants de l'I.P.P., à savoir son assiette globale et son taux implicite, respectivement à l'aide d'une "proxy" de cette assiette (1) et d'une élasticité ; celle-ci, appliquée au taux de croissance de cette "proxy", fournit en prévision le taux de croissance de l'impôt (2). Les dernières réalisations observées constituent alors la base de départ sur laquelle le taux de croissance ainsi obtenu s'applique.

Le nouveau code des impôts envisagé par la Commission royale a pour effet de modifier en profondeur à la fois l'assiette et le taux implicite de l'impôt. Par ailleurs, la modification des barèmes et d'autres éléments de la réforme (comme le décumul généralisé qui entraîne une plus grande équipartition du revenu taxable ou l'extension du régime "normal" d'imposition aux revenus de remplacement - qui constituent une catégorie de revenus particulièrement bas) influent sur la progressivité de l'impôt ; on peut penser que celle-ci est globalement réduite et que le taux implicite devrait croître avec les revenus moins rapidement qu'antérieurement.

Il est donc probable que l'élasticité susmentionnée prenne une valeur plus faible.

Il eût été par conséquent souhaitable de traduire la réforme envisagée en opérant sur l'équation d'I.P.P. les modifications suivantes :

- introduire une correction de la base de départ qui tienne compte du changement de taux implicite lors de la mise en oeuvre de la réforme ;

(1) C'est-à-dire à l'aide d'un agrégat dont on peut raisonnablement admettre que les variations sont représentatives de celles de l'agrégat que l'on cherche à observer.

(2) Sans préjudice du traitement à part du précompte mobilier et des revenus y donnant lieu, ainsi que du traitement ad hoc de l'indexation des barèmes fiscaux.



- utiliser une "proxy" de l'assiette qui puisse traduire correctement les variations de la "nouvelle" assiette (par exemple, en l'étendant à la totalité des revenus de remplacement) (1).
- modifier la valeur de l'élasticité de l'I.P.P. à la "proxy" de l'assiette.

Malheureusement, l'absence de certaines informations cruciales n'a pas permis de procéder de la sorte. L'évaluation de l'élasticité à appliquer à l'assiette élargie notamment, nécessite une étude d'ampleur considérable, impossible à mener à bien dans les délais impartis. Il a donc fallu se résigner, dans un premier temps, à appliquer la méthode de travail traditionnellement utilisée lors des modifications ponctuelles de législation, à savoir celle de l'introduction dans l'équation d'incidences budgétaires brutes estimées hors modèle. Autrement dit, la méthode utilisée consiste à déterminer le rendement de l'impôt par différence avec celui qui aurait été généré par l'ancienne législation.

b. Les seules évaluations disponibles du coût budgétaire de la réforme étaient les suivantes :

- une évaluation globale obtenue par différence avec l'impôt produit par l'application de la législation antérieure à la loi GROOTJANS (62 milliards de francs) ;
- une évaluation détaillée obtenue par différence avec l'impôt produit par l'application de la législation telle qu'elle pourrait se présenter en 1990, c'est-à-dire comprenant la loi GROOTJANS (29,2 milliards de francs, soit nettement moins que l'évaluation précédente, ce qui n'est guère surprenant puisque la réforme constitue, en tout cas en partie, un approfondissement de la loi GROOTJANS ; la loi GROOTJANS entrant en application par phases de 1987 à 1990 (2), l'impact budgétaire de la réforme est d'autant moins élevé qu'elle entre plus tardivement en vigueur sur cette période).

Ces deux estimations, réalisées pour la Commission royale par le Service d'Etudes et de Documentation du Ministère des Finances, ont été obtenues par extrapolation sur base d'un échantillon de déclarations à l'I.P.P. portant sur l'exercice 1985 (revenus de 1984) ; elles sont donc, en fait, exprimées en francs et revenus de 1984 ; pour être incorporées dans le modèle, il était donc indispensable de tenir compte des facteurs d'évolution de ces chiffres, à savoir essentiellement les prix et les revenus.

c. L'évaluation détaillée (29,2 milliards) comporte sans aucun doute le plus d'informations mais n'est a priori utilisable que pour simuler l'introduction de la réforme en 1990. Une tentative de conversion des impacts budgétaires en francs et revenus de 1990 est présentée dans le tableau 1 (3).

(1) Bien que dans la législation actuelle les revenus de remplacement participent intégralement à la détermination du revenu imposable globalement, ils n'étaient pris en compte dans la "proxy" de l'assiette qu'à concurrence du montant réellement imposé, afin de tenir compte de leur taux élevé d'exonération obtenu par le biais des réductions d'impôt.

(2) avec l'essentiel de l'impact budgétaire de 1986 à 1989.

(3) Une présentation détaillée de ce calcul peut être trouvée dans la note "Préparation des simulations relatives au plan de réforme de la fiscalité préparée par la Commission Royale (Volet IPP)" -Bureau du Plan, Direction Générale -mars 1987 -

Tableau 1 : Synthèse de l'impact de la réforme sur l'impôt, en cas d'entrée en application en 1990 (en milliards de francs)

	Impôt en francs et revenus de 1984 (1)	Facteurs d'évolution pris en compte (1990/1984) (2)	Impôt en francs et revenus de 1990 (3)
Modification des barèmes	- 19.3	Croissance nominale de l'assiette (+ 20 %)	- 23.2
Réductions aux époux	- 36.5	Croissance nominale de l'assiette (+ 20 %)	- 43.8
Réductions pour personnes à charge	- 12.1	Indexation sur les prix (+ 7.5 %)	- 13.0
Octroi des charges professionnelles sur les revenus de remplacement	- 24	Croissance nominale des prestations (+ 10 %)	- 26.4
Suppression des réductions aux revenus de remplacement	+ 53.0	Croissance du nombre de prestataires (+ 5 %) et de la réduction d'impôt (+ 2 %), soit au total + 7 %	+ 56.7
Hausse résiduelle de l'imposable	+ 4.6	Indexation sur les prix (+ 7.5 %)	+ 10.4
Autres	+ 5.1		
<b>TOTAL</b>	<b>- 29.2</b>		<b>- 39.3</b>
P.m. modification de la progressivité	0.0		0.0(4)

(1) Commission royale et calculs propres

(2) Cfr. annexe

(3) Application à (1) des taux de (2)

(4) Hypothèse prudente

La réforme proposée coûterait donc, sans les effets induits, 39 milliards environ en 1990.

d. Cependant, vu que HERMES est un modèle de moyen terme, il n'est guère raisonnable de le simuler au-delà de l'année 1991 ; de ce fait, dans le souci de capter les effets de la réforme à moyen terme, l'on en a fictivement simulé l'entrée en vigueur en 1989 (1) malgré le coût moindre et la plus grande plausibilité technique d'une mise en oeuvre à l'horizon 1990.

La méthode qui a présidé à l'établissement du tableau 1 n'était cependant pas exactement applicable à l'évaluation du coût budgétaire d'une entrée en vigueur en 1989

puisque les montants qui y figurent présupposent que la loi GROOTJANS est en régime de croisière. Il a donc fallu adapter les chiffres cités plus haut selon une méthodologie ad hoc (2). Les impacts ex ante ainsi obtenus sont les suivants :

1988 : 43,9 milliards  
1989 : 36,7 milliards  
1990 : 37,7 milliards  
1991 : 38,3 milliards

On notera que la différence pour l'exercice 1990 est minime.

## 2.2 L'instrument utilisé pour étudier les effets de la réforme fiscale : le modèle macrosectoriel HERMES

C'est le modèle macrosectoriel HERMES qui a été choisi pour simuler les effets de la réforme de l'IPP et de ses contreparties éventuelles. Vu son caractère sectoriel (le modèle HERMES décompose l'économie en 9 secteurs) et le traitement assez détaillé des impôts indirects (TVA et accises) qu'il propose, il a en effet été jugé opportun d'utiliser ce modèle de préférence à un instrument purement macroéconomique .

Voyons brièvement quels sont les avantages (et lacunes) du modèle HERMES dans le cadre de cette étude.

- a. Rappelons tout d'abord la grande vertu des modèles macroéconomiques qui est de prendre en considération, d'une manière cohérente et dynamique, l'ensemble des relations d'interdépendance et de permettre, en principe, une estimation de l'impact global, à court, moyen et long terme, d'une intervention des pouvoirs publics. Cette vertu de globalisation et de cohérence n'exclut toutefois pas que les modèles soient mieux adaptés, dans ce domaine, à l'étude de certaines questions, plutôt qu'à d'autres. Il en va ainsi particulièrement en ce qui concerne le traitement de la fiscalité directe. Cette question devrait idéalement être abordée à partir d'un modèle décomposant les ménages par catégories de revenus. Or, la plupart des modèles (et c'est le cas du modèle HERMES) ne font pas cette distinction et se contentent d'étudier l'évolution des revenus des ménages pris dans leur ensemble et l'évolution parallèle de l'impôt direct payé par ceux-ci.
- b. Nonobstant cette réserve, le modèle HERMES peut être considéré comme relativement bien adapté à l'étude de l'impact de la réforme fiscale. Ce modèle présente en effet l'avantage de diviser l'économie en neuf secteurs, de séparer la consommation des ménages en 15 fonctions et de permettre une analyse très fine de l'imposition indirecte.

(1) Avec l'essentiel du premier impact budgétaire en 1988; il n'a pu être tenu compte de l'impact différencié sur l'impôt perçu par rôle.

(2) Une présentation détaillée de ce calcul peut être trouvée dans la note "Préparation des simulations relatives au plan de réforme de la fiscalité préparée par la Commission Royale (Volet I.P.P.)", Bureau du Plan, Direction générale, mars 1987- note ME-3966.

De plus ce modèle incorpore un traitement spécifique de l'offre sectorielle permettant d'analyser les combinaisons optimales des facteurs de production sur base de la variation de leurs coûts respectifs et, donc, d'étudier l'impact éventuel d'une modification de la fiscalité (via ses effets-prix) sur l'emploi, l'investissement, les consommations d'énergie...

Le modèle HERMES modélise de manière assez fine le développement des capacités de production à moyen terme. En effet, si HERMES détermine le niveau de production à partir du niveau de la demande adressée à chaque secteur, il incorpore par ailleurs des fonctions de production sectorielles à quatre facteurs. L'intérêt de ces fonctions de production est double :

- d'une part, permettre l'étude des mécanismes de substitution entre les différents facteurs de production, la combinaison optimale entre l'emploi, l'investissement, l'énergie et les consommations intermédiaires non énergétiques étant obtenue sur base d'un processus de minimisation des coûts ;
- d'autre part, dégager les capacités offertes par chaque secteur et en dériver une estimation du degré d'utilisation de ces capacités. Cette variable de taux d'utilisation est importante car elle intervient comme variable de tension dans les équations de prix et de commerce extérieur.

Outre la présence de ces mécanismes d'accumulation des capacités et d'allocation optimale des ressources, il convient également de souligner que le modèle HERMES admet des fonctions d'investissement et d'exportation expliquées en partie par des considérations d'offre : chaque fonction d'investissement sectoriel incorpore, à côté de l'accélérateur classique, un taux de profit marginal ou moyen ; les fonctions d'exportation des secteurs exposés relient, quant à elles, les volumes exportés à la demande mondiale et à la marge de profit dégagée par le secteur.

Enfin, ce modèle se caractérise par une division de l'économie en neuf secteurs producteurs. Il s'agit d'une caractéristique qui n'est pas à dédaigner dans l'optique de l'étude d'une réforme fiscale. En effet, on peut sans nul doute affirmer que le degré de désagrégation retenu par le modèle peut avoir une influence marquée sur les effets estimés de la taxation. Ainsi, dans le cas où le système de taxation avantage, d'une manière ou d'une autre, certaines industries ou secteurs, les distorsions qui en découlent ne peuvent être prises en compte qu'à partir d'une analyse suffisamment désagrégée.

### 3. LA REFORME FISCALE SIMULEE AVEC LE MODELE HERMES

#### 3.1. Caractéristiques techniques des simulations

Les simulations qui ont été construites pour étudier les effets de la réforme fiscale sont réalisées en partant d'une simulation de base calculée sur la période 1986-1991. Pour les raisons expliquées au point 2.1, ces exercices démarrent en 1988 et se terminent en 1991.

Quatre exercices sont envisagés :

- a. **Simulation ID1** : étudie les effets de la réforme de l'I.P.P. selon les modalités techniques présentées dans le point 2.1 ci-dessus.
- b. **Simulation ID2** : propose, en vue de compenser la moins-value budgétaire entraînée par la réforme de l'I.P.P., d'accroître les accises énergétiques ainsi que les accises pesant sur les tabacs et les boissons alcoolisées. Les taux d'accises qui sont retenus pour la simulation ID2 ont été calculés de manière à être alignés sur la moyenne communautaire prévalant à la fin de l'année 1985 (ou de l'année 1986 en ce qui concerne les accises énergétiques)(1).

Produit considéré	Nouveaux taux d'accises proposés	Accroissements par rapport aux taux actuels
Essence moteur	15,62 F/l	+ 4,42 F/l
Diesel	8,28 F/l	+ 3,03 F/l
Gasoil de chauffage	2,27 F/l	+ 2,27 F/l
Fuel lourd	1.012 F/tonne	+ 1012 F/t
Boissons et tabac	p.m. (*)	

(\*) Vu leur nombre, les taux d'accises proposés pour les boissons et tabacs ne sont pas repris dans ce tableau (voir à ce sujet le rapport du Groupe de Travail sur la Réforme de la fiscalité et de la Parafiscalité).

Un *calcul mécanique* reposant sur l'application de ces nouveaux taux aux assiettes correspondantes permet d'évaluer l'accroissement des recettes d'accises à environ 45 milliard de francs.

Dans cette simulation, les taux de TVA sont maintenus inchangés.

- c. Simulation ID3 : Combine la politique de réforme de l'I.P.P. avec l'accroissement compensatoire de la fiscalité indirecte.
- d. Simulation ID4 : Cette simulation étudie à titre exploratoire l'impact combiné d'une réforme de l'I.P.P. et d'une hausse de la fiscalité indirecte, avec non prise en compte de la hausse des impôts indirects dans le calcul de l'index s'appliquant aux revenus salariaux et aux prestations sociales indexées. Etant donné le caractère particulier de cette simulation, celle-ci fait l'objet d'un commentaire séparé (voir le point 3.3).

(1) Ces taux sont identiques à ceux qui ont été retenus par le Groupe de Travail : Réforme de la fiscalité et de la parafiscalité, du Conseil Supérieur des Finances, dans son rapport sur la fiscalité indirecte (voir le document : Groupe de Travail "Réforme de la Fiscalité et de la Parafiscalité". Rapport sur la Fiscalité indirecte. Bruxelles, février 1987). Les différentes hypothèses retenues ont été calculées dans la perspective d'une harmonisation des impôts indirects au sein des pays de la Communauté Européenne.

## 3.2. Principaux résultats des simulations ID1 à ID3 (1)

### 3.2.1. Synthèse des résultats

Le tableau 2 reprend les conséquences de l'application des simulations ID1, ID2 et ID3 sur les principaux objectifs de la politique économique. Les principales conclusions qui peuvent être tirées de ce tableau sont les suivantes :

- La simulation portant sur la réduction de l'IPP (ID1) a des conséquences favorables sur la croissance et l'emploi, mais réduit le boni important de la balance extérieure courante et alourdit le déficit des finances publiques.
- La simulation relative à l'accroissement des accises (ID2) est défavorable, à court terme pour la croissance et entraîne une réduction de l'emploi. Cette mesure contribue à relancer l'inflation, mais est favorable à l'objectif d'équilibre de la balance extérieure et au budget des pouvoirs publics.
- Une combinaison des deux politiques (IPP + accises) reste défavorable à la croissance du fait de la persistance d'effets-prix élevés, et laisse subsister un accroissement du besoin de financement pour l'Etat non négligeable. Le choix d'une telle combinaison ne permet donc pas de garantir une opération financièrement neutre pour l'Etat.

Tableau 2 - Simulations relatives à la réforme fiscale  
Conséquences pour les principaux objectifs macroéconomiques  
(écarts par rapport à la simulation de base)

	Produit intérieur brut (écarts en niveaux)		Emploi (milliers)		Prix de la consommation (écarts en niveaux)		Balance extérieure courante (milliards de francs)		Finances publiques (besoins de financement de l'Etat (milliards F) (*)	
	88	91	88	91	88	91	88	91	88	91
ID1	+ 0,20	+ 0,31	+ 3,9	+ 6,2	+ 0,03	+ 0,16	- 7,7	- 15,3	+ 37,6	+ 31,8
ID2	- 0,42	- 0,47	- 6,9	- 6,6	+ 1,52	+ 1,85	+ 16,8	+ 21,5	- 30,4	- 24,4
ID3	- 0,22	- 0,15	- 2,9	- 0,4	+ 1,54	+ 2,02	+ 9,3	+ 5,6	+ 7,1	+ 7,8

(\*) Les besoins de financement de l'Etat (repris dans le tableau 2 et dans tous les tableaux qui suivent) ont trait à l'ensemble des pouvoirs publics. Les différentes rubriques de dépenses et recettes de l'Etat qui conduisent au calcul de ces besoins de financement sont définies dans le cadre du système S.E.C. de comptes nationaux (et donc ne sont pas nécessairement compatibles avec les rubriques correspondantes définies dans le cadre des Comptes nationaux belges - I.N.S.). Un signe + désigne toujours un accroissement des besoins de financement publics, alors qu'un signe - désigne une réduction de ceux-ci.

(1) La simulation ID4 est présentée au point 3.3

### 3.2.2. Résultats détaillés

#### a. La croissance et ses composantes

- Simulation ID1 : cette simulation est caractérisée par une relance de la demande intérieure (portée principalement par une extension des dépenses de consommation privée) et par une augmentation parallèle des importations de biens et services. Dans cet exercice, le PIB s'accroît de 0,20 % en 1988 et de 0,31 % en fin de période. Il en va de même pour les importations.

La relance de la consommation privée induite par la réduction de la fiscalité directe, constitue l'élément-clé de cet exercice. Les ménages bénéficient en effet d'un accroissement important de leurs ressources, dès 1988. Cet accroissement de ressources a diverses origines :

- la réduction de l'IPP : 42,4 milliards la première année (43,9 milliards dus à la réforme fiscale, moins les impôts supplémentaires versés à l'Etat en raison de l'accroissement du revenu global des ménages) et 34 milliards après 4 ans ;
- l'augmentation de la masse salariale perçue et du revenu des indépendants : cet accroissement atteint 5,9 milliards dès 1988 et vaut près de 19 milliards en 1991 ;
- le gonflement des revenus d'intérêts versés aux détenteurs d'emprunts d'Etat, parallèlement à l'accroissement du niveau de la dette publique engendré par la réforme fiscale.

Compte tenu, par ailleurs, d'un accroissement des cotisations sociales payées à l'Etat et d'une réduction des prestations sociales versées par celui-ci (le chômage diminue), les ressources des ménages augmentent au total de 45,4 milliards de francs en 1988 et de 49,7 milliards de francs en 1991.

Ce supplément de ressources est affecté comme suit : en 1988, les deux tiers de cette somme sont consacrés à une augmentation de l'épargne des ménages (en 1988, la propension à épargner s'accroît, dans cette simulation, de 0,5 %), le dernier tiers étant immédiatement consommé. De 1989 à 1991, cette proportion va graduellement s'inverser, la propension moyenne à consommer retrouvant progressivement son niveau d'équilibre. En fin de période, 73 % des nouvelles ressources sont affectées à la consommation courante et 27 % sont épargnées (1).

(1) Ce phénomène de "fuite à l'épargne" et de réduction, à court terme, de la propension à consommer n'est, bien entendu, pas propre au modèle HERMES et les autres modèles belges ou étrangers incluent souvent des mécanismes du même type. La dynamique de ces mécanismes est, toutefois, rarement identique d'un modèle à l'autre. Certains modèles supposent une inertie encore plus grande du comportement du consommateur alors que d'autres modèles postulent une adaptation quasi instantanée de ce comportement. Ces différences permettent de comprendre les nuances pouvant exister entre les modèles quant aux impacts, à court terme, de politiques de relance sur la consommation intérieure.

Tableau 3 - Conséquences de la simulations ID1 sur le compte de revenu des ménages  
(écarts en milliards de francs par rapport à la simulation de base)

	1988	1989	1990	1991
<b>Ressources</b>				
. Rémunérations des salariés et indépend.	+ 6,0	+ 11,9	+ 16,7	+ 18,6
. Revenus d'intérêts	+ 0,3	+ 0,8	+ 1,5	+ 2,3
. Prestations sociales (nettes de cot. soc.)	- 3,0	- 5,1	- 4,7	- 4,4
<b>Emplois</b>				
. I.P.P.	- 42,4	- 33,7	- 33,4	- 33,5
. Consommation privée	+ 18,0	29,3	+ 33,2	+ 36,5
. Epargne	+ 27,4	+ 11,7	+ 13,4	+ 13,2

Au redressement de la consommation privée, s'ajoute une accélération des investissements privés. Ceux-ci sont en effet favorisés par les meilleures perspectives de croissance découlant des hausses de revenus. Ces dernières stimulent également les investissements en logements.

L'amélioration du marché intérieur, qui résulte de ces différents mouvements n'est pas sans avoir des effets sur les importations de biens et services : en volume, celles-ci s'accroissent de 0,20 % en 1982 et de 0,32 % en 1991 ; en valeur, l'accroissement des importations s'élève à 6,8 milliards en 1988 et 13,7 milliards en 1991 (montants équivalents à environ 32 % de l'accroissement du marché intérieur obtenu dans cette simulation)(1). Ce phénomène de *fuite à l'importation* joue un rôle crucial dans le modèle HERMES (au même titre que dans les autres modèles belges). Il permet (comme dans le cas de la fuite à l'épargne) de comprendre les nuances existant entre les résultats obtenus avec des modèles différents, car si la plupart de ceux-ci isolent ce phénomène de fuite, l'ampleur de celle-ci et sa dynamique peuvent varier sensiblement d'un modèle à l'autre.

(1) En l'absence de fluctuations importantes des prix intérieurs, l'obtention d'un tel résultat paraît tout à fait raisonnable. En effet, les accroissements d'importations représentent environ de 32 à 34 % du total de l'augmentation du marché intérieur. Ce pourcentage peut immédiatement se comparer au calcul du contenu total en importation des différentes composantes de la Demande Finale, réalisé à partir des tableaux entrées-sorties :

- . Consommation privée : 31,2 %
- . Investissements des entreprises : 47,7 %
- . Investissements en logements : 22,7 %



Tableau 4 - Conséquences de la simulation ID1 sur les importations de biens et services (écarts par rapport à la simulation de référence)

	1988	1989	1990	1991
<b>Marché intérieur</b>				
. Volume (%)	+ 0,35	+ 0,57	+ 0,60	+ 0,60
. Valeur (milliards F)	+ 19,8	+ 33,2	+ 38,7	+ 42,6
<b>Importations</b>				
. Volume (%)	+ 0,20	+ 0,29	+ 0,31	+ 0,32
. Valeur (milliards F)	+ 6,8	+ 10,6	+ 12,3	+ 13,7
<b>Solde opérations cour.</b>				
. Valeur (milliards F)	- 7,7	- 12,3	- 14,3	- 15,9

Les exportations de biens et services subissent, quant à elles, peu de modifications et on obtient dès lors une réduction du solde positif de la balance extérieure courante reflétant l'élévation des importations. En fin de période, le solde des opérations courantes se réduit de 15,9 milliards de francs (ce qui n'entame toutefois que faiblement les importants bonis extérieurs dégagés par les exercices de projection effectués au Bureau du Plan).

- Simulation ID2 : cette simulation propose, en vue de compenser la moins-value fiscale entraînée par la réforme de l'IPP, d'accroître les accises pesant sur les produits énergétiques, sur les boissons alcoolisées et les tabacs. Les conséquences de cet accroissement de taxes indirectes sur la croissance sont assez défavorables. En effet, les nouveaux tarifs d'accises accroissent les prix des produits concernés et, par conséquent, contribuent à augmenter l'inflation et les salaires et à détériorer la rentabilité des entreprises. L'indexation des salaires contribue à disséminer cet effet. Les conséquences de cette hausse de coûts se font sentir sur toutes les composantes de la demande agrégée, en baisse par rapport à la solution de base : tant la consommation privée que les investissements et les exportations décroissent.

Les importations sont, quant à elles, affectées par deux mouvements contraires : d'une part, la réduction de la demande totale tend à réduire celles-ci ; d'autre part, l'accélération des prix intérieurs détériore la compétitivité des producteurs belges et avantage les produits importés. L'effet de volume est prépondérant la première année, alors que les effets-prix jouent surtout à partir de la seconde année. Au total, les importations se réduisent, en volume, de 0,42 % en 1988 et de 0,22 % en 1991.

Grâce au recul des importations, et malgré la baisse des exportations, le solde de la balance des paiements s'améliore de l'équivalent de 0,3 % du PIB (+ 16,8 milliards en 1988 et + 21,5 milliards en 1991).

- Simulation ID3 : la combinaison des simulations ID1 et ID2 entraîne, comme on pouvait s'y attendre, une détérioration de la croissance à court terme, mais peu d'effets à moyen terme. En effet, à court terme, les effets négatifs de la hausse de l'imposition indirecte l'emportent sur les effets positifs découlant de la réduction de l'IPP. Le PIB diminue, en 1988, de 0,22 %, en raison d'une baisse de l'ensemble de ses composantes. A moyen terme, les effets déflationnistes de la politique de hausses d'accises s'estompent et le PIB bénéficie de la réforme de l'imposition directe.

Tableau 5 - Impacts macroéconomiques des simulations relatives à la réforme fiscale  
(écarts en niveau par rapport à la simulation de base, en %)

		1988	1989	1990	1991
P.I.B.	ID1	+ 0,20	+ 0,33	+ 0,33	+ 0,31
	ID2	- 0,42	- 0,60	- 0,49	- 0,47
	ID3	- 0,22	- 0,26	- 0,15	- 0,15
Consommation privée	ID1	+ 0,52	+ 0,82	+ 0,86	+ 0,87
	ID2	- 0,91	- 1,11	- 0,78	- 0,63
	ID3	- 0,38	- 0,27	+ 0,10	+ 0,25
Formation brute de capital fixe	ID1	+ 0,18	+ 0,38	+ 0,42	+ 0,40
	ID2	- 0,30	- 0,08	- 0,06	- 0,23
	ID3	- 0,13	+ 0,30	+ 0,37	+ 0,13
. Total	ID1	+ 0,18	+ 0,40	+ 0,42	+ 0,34
	ID2	- 0,35	- 0,77	- 0,80	- 0,77
	ID3	- 0,18	- 0,38	- 0,39	- 0,44
dont . Investissements des entreprises	ID1	+ 0,18	+ 0,40	+ 0,42	+ 0,34
	ID2	- 0,35	- 0,77	- 0,80	- 0,77
	ID3	- 0,18	- 0,38	- 0,39	- 0,44
Exportations de biens et services	ID1	0	0	- 0,01	- 0,02
	ID2	- 0,16	- 0,25	- 0,28	- 0,28
	ID3	- 0,16	- 0,26	- 0,30	- 0,31
Importations de biens et services	ID1	+ 0,20	+ 0,29	+ 0,31	+ 0,32
	ID2	- 0,42	- 0,37	- 0,27	- 0,22
	ID3	- 0,23	- 0,08	+ 0,03	+ 0,09
Prix de la consommation privée	ID1	+ 0,03	+ 0,06	+ 0,11	+ 0,16
	ID2	+ 1,52	+ 1,81	+ 1,87	+ 1,85
	ID3	+ 1,54	+ 1,86	+ 1,98	+ 2,02
Emploi (en milliers)	ID1	+ 3,9	+ 6,3	+ 6,3	+ 6,2
	ID2	- 6,9	- 7,8	- 6,2	- 6,6
	ID3	- 2,9	- 1,6	+ 0,2	- 0,4
Solde des opérations extérieures courantes (milliards de francs)	ID1	- 7,7	- 12,3	- 14,3	- 15,3
	ID2	+ 16,8	+ 21,2	+ 21,2	+ 21,5
	ID3	+ 9,3	+ 8,9	+ 7,0	+ 5,6
Besoins de financement de l'ensemble des pouvoirs publics (milliards de francs)	ID1	+ 37,6	+ 27,0	+ 29,4	+ 31,8
	ID2	- 30,4	- 22,7	- 24,1	- 24,4
	ID3	+ 7,1	+ 4,7	+ 5,9	+ 7,8

## b. L'emploi

Alors que la politique de relance par la réduction de l'imposition directe permet, par le biais de l'accroissement d'activité qu'elle entraîne, d'améliorer les perspectives d'emploi, l'alourdissement des accises provoque, au contraire, une détérioration supplémentaire du marché de l'emploi.

La combinaison de ces deux politiques est, à moyen terme, légèrement défavorable à l'emploi. Dans les deux cas, les fluctuations en emplois concernent surtout les secteurs des services : transports et communications et autres services marchands. Les industries manufacturières, quoique moins concernées, enregistrent également des fluctuations (surtout le secteur des biens de consommation).

Ces résultats sont logiques : la réforme de l'IPP a surtout des conséquences favorables pour la consommation privée et, par conséquent, ne peut qu'être bénéfique aux secteurs livrant à celle-ci : les services et l'industrie des biens de consommation. La politique d'accroissement des accises est à contrario défavorable à l'activité des services et, de plus, pénalise la production des secteurs exposés (en raison d'une baisse de leur rentabilité).

A court terme et jusqu'en 1989, les effets négatifs l'emportent et le chômage augmente au maximum de 3000 unités. A partir de 1990, les effets dépressifs de la politique d'accroissement des accises s'estompent.

**Tableau 6 - Conséquences des simulations de réforme fiscale sur l'emploi**  
(écarts en niveau par rapport à la simulation de base - milliers de personnes)

		1988	1989	1990	1991
Emploi intérieur total	ID1	+ 3,9	+ 6,3	+ 6,3	+ 6,2
	ID2	- 6,9	- 7,8	- 6,2	- 6,6
	ID3	- 2,9	- 1,6	+ 0,2	- 0,4
Ventilation sectorielle					
. Energie	ID1	-	-	-	-
	ID2	- 0,4	- 0,5	- 0,6	- 0,6
	ID3	- 0,4	- 0,5	- 0,6	- 0,6
. Industries manufacturières	ID1	+ 0,4	+ 0,9	+ 1,1	+ 1,3
	ID2	- 0,5	- 1,7	- 2,1	- 2,8
	ID3	- 0,2	- 0,8	- 1,0	- 1,6
. Transports et Communications	ID1	+ 0,3	+ 0,5	+ 0,5	+ 0,4
	ID2	- 1,0	- 1,4	- 1,4	- 1,5
	ID3	- 0,7	- 1,0	- 1,0	- 1,0
. Autres services marchands	ID1	+ 2,9	+ 4,4	+ 4,3	+ 4,1
	ID2	- 5,0	- 5,2	- 3,4	- 3,0
	ID3	- 2,1	- 0,7	+ 0,9	+ 1,2

**c. L'évolution des finances publiques**

Le tableau 7 fournit l'effet des simulations ID1 à ID3 sur les besoins de financement de l'Etat. Comme on pouvait s'y attendre, la simulation ID1 entraîne des résultats largement négatifs pour les finances publiques, alors que la simulation ID2 permet de diminuer les besoins de financement de l'Etat. La combinaison des deux réformes laisse subsister un déficit supplémentaire de 7 milliards à court terme qui se maintient à moyen terme. La persistance de ce déficit s'explique assez aisément. Etudions, à cet effet, l'évolution des différentes rubriques du compte des opérations courantes de l'Etat (tableaux 8 et 9).

Tableau 7 - Effets des simulations ID1, ID2 et ID3 sur les besoins de financement de l'Etat (écarts en niveau par rapport à la simulation de base)

	1988			1991		
	ID1	ID2	ID3	ID1	ID2	ID3
<b>Epargne brute</b>						
- milliards de F	- 37	+ 31	- 7	- 32	+ 25	- 7
- % du PIB	- 0,69	+ 0,61	- 0,08	- 0,52	+ 0,46	- 0,06
<b>Besoins de financement</b>						
- milliards de F	+ 38	- 30	+ 7	+ 32	- 24	+ 8
- % du PIB	+ 0,69	- 0,60	+ 0,06	+ 0,51	- 0,45	+ 0,03

. Les recettes :

- à court terme (1988), la moins-value fiscale que produit la réforme de l'IPP (soit une perte au niveau de l'I.P.P. de 42,3 milliards - nette -, diminuée de la hausse des impôts indirects - 2,9 milliards - et de l'accroissement des cotisations sociales - 1,5 milliards), est compensée par les nouvelles ressources liées à la hausse des droits d'accises (accises : + 44 milliards ; TVA : + 4,2 milliards ; impôts directs : -7,5 milliards, dont ISOC : -2,2 milliards) (1). La combinaison des deux réformes permet, dès lors, d'assurer à l'Etat une légère hausse de ses recettes de 2 milliards de francs.
- en 1989, la moins-value fiscale due à la réforme de l'IPP n'atteint plus que 33,7 milliards. La moins-value est moindre qu'en 1988, car une partie du coût de la réforme est en réalité prise en charge dans la simulation de base par l'entrée en vigueur de la dernière phase de la loi GROOTJANS. Les effets positifs de la relance contribuent également à réduire cette moins-value. De plus, celle-ci est à nouveau compensée par une hausse des rentrées d'impôts indirects (+ 4,6 milliards) et un accroissement des cotisations sociales de 2,7 milliards. D'autre part, la hausse des droits d'accises rapporte près de 46 milliards de ressources fiscales supplémentaires (accises : + 42 milliards ; T.V.A. : + 4,7 milliards ; impôts directs : -1 milliard, dont ISOC : - 4,2 milliards), montant auquel on peut ajouter la perception de 8,0 milliards de cotisations sociales supplémentaires (liées à la hausse nominale des salaires indexés) (2).

La combinaison des deux réformes permet d'assurer à l'Etat plus de 28 milliards de ressources en plus.

(1) Dans la simulation ID2, on observe une réduction de 5,3 milliards d'IPP en 1988. Celle-ci s'explique par l'indexation des barèmes fiscaux et la diminution de la masse salariale due à la chute de l'emploi.

(2) Le mécanisme d'indexation fait pleinement sentir ses effets à partir de 1989.

- à partir de 1990, le *coût final de la réforme de l'I.P.P.* est supposé croître au rythme du développement de l'assiette de l'I.P.P. (1), mais la moins-value nette ne dépasse pas 33,5 milliards en 1990 et 1991, grâce aux accroissements de recettes induits par la relance de l'activité. De plus, grâce à l'accroissement de recettes indirectes et de paiement de cotisations sociales que cette réforme permet, les ressources totales, dans le cadre de cet exercice, ne diminuent que de respectivement 24,7 et 24,2 milliards. En ce qui concerne la *simulation ID2*, on observe à nouveau une hausse substantielle des recettes indirectes (+ 47 milliards chaque année, dont près de 9 milliards de TVA) et une légère progression des recettes en impôts directs (l'augmentation des recettes d'I.P.P. est supérieure, à partir de 1990, à la diminution du rendement de l'ISOC). Les rentrées de cotisations sociales augmentent, quant à elles, grosso-modo au rythme d'accroissement de la masse salariale. Par conséquent, la *combinaison des deux réformes* permet d'accroître les recettes de l'Etat de 37 milliards de francs en 1990 et de 39 milliards de francs en 1991.

Tableau 8 - Effets des simulations ID1, ID2 et ID3 sur les ressources de l'Etat (écarts en niveau par rapport à la simulation de base - milliards de francs)

	SIMULATION ID1				SIMULATION ID2				SIMULATION ID3			
	1988	1989	1990	1991	1988	1989	1990	1991	1988	1989	1990	1991
1. Excédent brut d'exploitation	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
2. Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	-42.3	-33.7	-33.7	-33.9	-7.5	-3.3	1.9	1.6	-49.7	-34.8	-32.4	-32.8
A. Impôts des ménages	-42.4	-33.7	-33.4	-33.5	-5.3	3.3	7.6	8.4	-47.3	-30.4	-26.3	-25.4
B. Impôts des sociétés	0.0	0.0	-0.2	-0.4	-2.2	-4.2	-5.7	-6.9	-2.2	-4.3	-6.0	-7.4
3. Impôts liés à la production et à l'importation (A+B+C)	2.9	4.6	5.1	5.6	47.8	46.7	46.6	46.8	50.8	51.7	52.2	52.9
A. Impôts liés à la production	0.8	1.3	1.4	1.5	43.9	42.2	40.7	40.7	44.9	43.7	42.4	42.5
dont droits d'accises	0.6	0.9	1.1	1.2	44.1	42.0	40.3	40.1	44.9	43.2	41.6	41.6
a.1. Droits d'accises énerg.	0.2	0.4	0.5	0.6	34.7	32.3	31.8	31.3	35.1	33.4	32.5	32.1
a.2. Autres droits d'accises	0.4	0.6	0.6	0.6	9.4	9.2	8.5	8.8	9.8	9.9	9.2	9.5
B. Impôts liés à l'importation	0.2	0.2	0.3	0.3	-0.3	-0.2	0.1	-0.1	-0.1	-0.0	0.2	0.2
C. Autres impôts ind. (TVA)	1.9	3.1	3.5	3.9	4.2	4.7	6.0	6.2	6.1	3.0	9.7	10.2
4. Cotisations sociales	1.5	2.7	3.7	4.0	-1.1	8.0	12.6	13.5	0.5	11.2	16.6	17.9
A. Cotis. à charge des ménages	0.5	1.0	1.4	1.6	0.1	2.9	4.4	4.8	0.6	4.0	5.9	6.5
B. Cotis. à charges employeurs	0.8	1.5	2.0	2.1	0.2	5.8	8.5	8.9	1.1	7.6	10.6	11.3
C. Cotis. résult. de la mod. sal.	0.2	0.3	0.4	0.3	-1.4	-0.7	-0.3	-0.3	-1.3	-0.4	0.1	0.1
5. Autres transferts courants nets	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6. Total des ressources	-38.0	-26.4	-24.8	-24.2	39.5	54.2	61.5	62.3	2.0	28.5	36.9	38.5

(1) Une présentation détaillée de ce calcul peut être trouvée dans la note "Préparation des simulations relatives au plan de réforme de la fiscalité préparée par la Commission Royale (Volet I.P.P.)", Bureau du Plan, Direction générale, mars 1987 - note MB-3966.

. Les dépenses :

- les différentes catégories de dépenses sont relativement peu affectées par la *réforme de l'I.P.P.* A court terme, le léger accroissement des intérêts payés par l'Etat est compensé par la baisse des prestations de chômage et des transferts aux sociétés. En fin de période, la hausse (limitée) du taux d'inflation joue également et accroît certaines prestations sociales et la consommation publique. Au total, les dépenses publiques augmentent en fin de période de 7,3 milliards de francs, en raison surtout du gonflement de la dette publique et des paiements d'intérêts.

Les dépenses de l'Etat sont, par contre, nettement plus affectées par l'*application des nouveaux taux d'accises*. En effet, cette politique induit une poussée inflationniste et, par ce biais, accroît de manière sensible la consommation publique et les prestations sociales. La légère réduction des intérêts de la dette vient à peine compenser ce gonflement de dépenses : en fin de période, les dépenses publiques s'accroissent de 37 milliards de francs. Cette simulation permet d'observer une détérioration des comptes de la sécurité sociale : en 1991, les cotisations sociales ne s'accroissent que de 13,5 milliards de francs, alors que les prestations sociales sont en hausse de 25,2 milliards. Deux raisons expliquent ce phénomène :

- dans la simulation de base, les *prestations sociales* dépassent les cotisations sociales de plus de 300 milliards. Le surcroît d'inflation dû à l'accroissement des impôts indirects joue tant sur les cotisations que les prestations sociales et tend, bien entendu, à creuser encore davantage cet écart ;
- la détérioration de l'emploi affecte négativement les *cotisations sociales* payées. Ce facteur joue en sens inverse dans le cas des prestations sociales. Celles-ci sont d'emblée gonflées en 1988, par le biais de l'accroissement des allocations de chômage payées, alors que les autres catégories de prestations ne sont que faiblement indexées. En revanche, l'indexation des prestations joue de manière décisive en fin de période et les prestations sociales s'accroissent, en 1991, de 25,2 milliards de francs (les allocations de chômage ne représentant dans ce total que 4,3 milliards).

Assez logiquement, la combinaison des deux politiques (simulationID3) entraîne un accroissement des dépenses publiques de près de 45 milliards en 1991, montant qui dépasse le supplément de recettes que s'est aménagé l'Etat en modifiant le système fiscal.



Tableau 9 - Effets des simulations ID1, ID2 et ID3 sur les dépenses des pouvoirs publics (écarts en milliards de francs par rapport à la simulation de base)

	SIMULATION ID1				SIMULATION ID2				SIMULATION ID3			
	1988	1989	1990	1991	1988	1989	1990	1991	1988	1989	1990	1991
1. Consommation publique	0.1	0.2	1.0	1.4	3.1	11.8	14.6	14.7	3.3	12.3	15.8	16.4
2. Prestations sociales dont :	- 1.7	- 2.6	- 1.3	- 0.6	7.0	21.8	25.4	25.2	5.6	19.8	24.1	24.8
Allocations de chômage	- 1.1	- 1.7	- 1.4	- 1.3	2.4	4.4	4.4	4.3	1.4	2.9	3.0	3.1
3. Intérêts, dividendes, autres revenus	1.0	3.1	4.9	6.5	- 1.5	- 2.8	- 3.0	- 2.6	- 0.4	0.4	1.9	4.1
Dont intérêts de la dette publ.	1.3	3.5	5.3	7.1	- 0.7	- 1.6	- 1.6	- 1.1	0.6	1.4	3.9	6.2
4. Total des emplois	- 0.6	0.7	4.5	7.3	8.6	30.8	37.0	37.0	8.6	32.6	41.8	45.2
5. Epargne brute	-37.4	-27.9	-29.3	-31.6	30.8	23.3	24.6	25.1	- 6.6	- 4.0	- 4.9	- 6.7

### 3.3. Une simulation complémentaire : effets de la réforme fiscale avec indexation aménagée des revenus (simulation ID4)

Cette simulation complémentaire est destinée à tester les effets de la réforme fiscale complète (baisse de l'I.P.P. et hausse compensatoire des impôts indirects) dans le cas où cette politique s'accompagne d'une opération de neutralisation des hausses d'accises dans le calcul de l'index, afin de vérifier si cette opération permettrait d'éviter les effets induits négatifs du surplus d'inflation qui a fait l'objet de l'analyse dans les pages précédentes.

La simulation ID4 est construite à partir de la simulation ID3. L'opération de non-indexation est simulée dès 1988. Elle s'applique aux salaires payés par les secteurs privé et public, ainsi qu'aux prestations sociales versées par l'Etat.

Les principaux résultats de la simulation ID4 sont présentés dans le tableau 10 (1).

Comme on peut le constater d'emblée (voir tableau 10), le profil de cette simulation n'est pas très différent de celui qui est obtenu avec la simulation ID3. On observe en effet une réduction limitée du PIB (en raison principalement de la chute de la consommation privée), avec en contrepartie une légère amélioration du solde extérieur et des finances publiques. En outre, cette politique ralentit le rythme d'inflation et a des conséquences légèrement plus favorables sur le plan de l'emploi (+1.600 emplois en fin de période par rapport à la simulation ID3).

(1) Les effets de la non-indexation ne peuvent, bien entendu, être interprétés que par rapport aux hausses d'impôts indirects qui ont été simulées.

Tableau 10 - Effets macroéconomiques de la réforme fiscale combinée avec désindexation  
(écarts en niveau par rapport à la simulation de base et à la simulation ID3, en %)

	1988		1989		1990		1991	
	base	ID3	base	ID3	base	ID3	base	ID3
1. PIB et ses composantes (en volume)								
· PIB	- 0,23	- 0,01	- 0,32	- 0,06	- 0,28	- 0,13	- 0,27	- 0,12
· Consommation privée	- 0,45	- 0,07	- 0,63	- 0,35	- 0,52	- 0,61	- 0,43	- 0,67
· Consommation publique	- 0,04	0,0	- 0,04	- 0,02	- 0,04	- 0,03	- 0,04	- 0,03
· Formation brute de capital fixe	- 0,14	- 0,01	+ 0,22	- 0,08	+ 0,17	- 0,2	- 0,03	- 0,2
· dont entreprises	- 0,18	- 0,01	- 0,41	- 0,03	- 0,41	- 0,03	- 0,39	+ 0,04
· Exportations de biens et services	- 0,14	+ 0,02	- 0,16	+ 0,1	- 0,15	+ 0,15	- 0,14	+ 0,17
· Importations de biens et services	- 0,26	- 0,03	- 0,20	- 0,12	- 0,16	- 0,2	- 0,13	- 0,23
2. Prix de la consommation privée	+ 1,47	- 0,08	+ 1,51	- 1,37	+ 1,42	- 0,57	+ 1,34	- 0,69
3. Emploi intérieur total (en milliers)	- 3,0	- 0,8	- 1,7	- 0,13	+ 0,5	+ 0,32	+ 1,2	+ 1,63
4. Balance des paiements (milliards F)	+ 9,8	+ 0,5	+ 11,2	+ 2,3	+ 11,7	+ 4,8	+ 12,0	+ 6,3
5. Besoins de financement des pouvoirs publics	+ 6,7	- 0,44	+ 2,5	- 2,2	+ 4,2	- 1,8	+ 6,1	- 1,7
6. Revenu disponible réel	- 0,28	- 0,18	- 0,56	- 0,75	- 0,49	- 0,86	- 0,43	- 0,77

- Effets sur la croissance

C'est la consommation privée qui est la plus affectée par l'opération de non-indexation. En effet, celle-ci réduit la masse salariale et provoque à court terme, une chute importante du revenu disponible réel (- 0,56 % par rapport à la simulation de base en 1989).

La perte en masse salariale versée aux ménages est importante : par rapport à la simulation ID3, incorporant une indexation normale des revenus, la masse salariale se réduit de 11 milliards en 1988 (ou 0,1 % du PIB) et de 66 milliards en 1991 (ou 0,5 % du PIB) (1).

La réduction du revenu disponible qu'implique cette politique entraîne immédiatement une contraction non négligeable des dépenses des ménages : - 0,45 % en 1988 (alors que la consommation privée ne baisse que de 0,38 % dans la simulation ID3) et - 0,43 % en 1991 (contre + 0,49 % avec ID3).

(1) On notera que, par rapport à la simulation de base, la masse salariale s'accroît en 1991 de 0,2 milliards, en raison de la hausse de l'emploi (+ 1200 par rapport à la situation de base).

Tableau 11 - Effets de la simulation ID4 sur la masse salariale et le revenu disponible

	1988	1989	1990	1991
<b>Masse salariale (milliards de francs)</b>				
- écarts par rapport à la base	- 4,9	- 3,6	- 0,5	+ 0,2
- écarts par rapport à ID3	- 10,9	- 48,1	- 63,5	- 66,3
<b>Revenu disponible réel (%)</b>				
- écarts par rapport à la base	- 0,28	- 0,56	- 0,49	- 0,43
- écarts par rapport à ID3	- 0,18	- 0,74	- 0,85	- 0,76

Les investissements des entreprises sont également influencés par l'opération de désindexation, mais cette influence est relativement complexe car fonction de plusieurs facteurs :

- la réduction du marché intérieur (baisse de la consommation privée) constitue le facteur prépondérant à court terme, jouant à la baisse pour les dépenses d'investissements.
- la baisse du prix relatif du travail, entraînée par la non-indexation, favorise également un freinage des investissements.
- par contre, le redressement de la rentabilité des entreprises, lié à la non-indexation, joue, à moyen terme, positivement sur les investissements.

Les effets dépressifs l'emportent dans les services, qui sont le plus concernés par la baisse des dépenses de consommation privée.

L'effet rentabilité semble être, par contre, prépondérant pour l'industrie manufacturière, qui bénéficie dans le même temps du redressement de son marché extérieur (induit également par l'amélioration de la rentabilité).

**Tableau 12 - Comportement des investissements des entreprises  
(écarts en niveau, en %)**

	1988	1989	1990	1991
<b>TOTAL :</b>				
- écarts par rapport à la base	- 0,18	- 0,41	- 0,41	- 0,39
- écarts par rapport à ID3	- 0,01	- 0,03	- 0,03	+ 0,04
dont :				
<b>Industries manufacturières</b>				
- écarts par rapport à la base	- 0,18	- 0,42	- 0,33	- 0,38
- écarts par rapport à ID3	0	+ 0,10	+ 0,24	+ 0,46
<b>Services</b>				
- écarts par rapport à la base	- 0,17	- 0,39	- 0,33	- 0,27
- écarts par rapport à ID3	- 0,06	- 0,06	- 0,16	- 0,16

Au total, les investissements des entreprises baissent légèrement jusqu'en 1990, par rapport à la simulation ID3 ; ils se redressent ensuite, mais toujours dans une mesure très limitée.

Quant aux exportations, elles bénéficient de l'accroissement des marges qu'entraîne la politique salariale et, dès la première année, s'accroissent par rapport à la simulation ID3, tout en restant inférieures à leur niveau obtenu dans la simulation de base.

Les importations baissent, sous l'influence de deux phénomènes : un effet de volume (réduction du marché intérieur) et un effet de compétitivité (réduction de la croissance des prix intérieurs, grâce à la désindexation). En fin de période, les importations en volume se réduisent de 0,13 % par rapport à la simulation de base et de 0,23 % par rapport à la simulation ID3.

La balance extérieure courante bénéficie des mouvements qui affectent les exportations et les importations et, en 1991, gagne 12 milliards par rapport à la solution de base (et 6,3 milliards par rapport à ID3).

#### - Effets sur l'emploi

L'opération de désindexation est bénéfique à l'emploi : celui-ci est en progrès, tant par rapport à la simulation de base que par rapport à la simulation ID3. Le facteur travail profite en effet avec la non-indexation d'une baisse relative de son coût par rapport aux autres facteurs de production. Ce phénomène joue particulièrement dans les industries manufacturières, qui connaissent une légère expansion de l'emploi (alors que celui-ci se réduit dans la simulation ID3). Dans les services, par contre, l'emploi se réduit par rapport à la solution obtenue avec ID3, en raison de la baisse d'activité induite par la réduction de la consommation privée.

**Tableau 13 - Comportement de l'emploi dans la simulation ID4  
(écarts en milliers)**

	1988	1989	1990	1991
<b>TOTAL :</b>				
- écarts par rapport à la base	- 3,0	- 1,7	+ 0,5	+ 1,2
- écarts par rapport à ID3	- 0,1	- 0,1	+ 0,3	+ 1,6
dont :				
<b>Industries manufacturières</b>				
- écarts par rapport à la base	-	+ 0,1	+ 0,8	+ 1,1
- écarts par rapport à ID3	+ 0,2	+ 1,0	+ 1,8	+ 2,8
<b>Services</b>				
- écarts par rapport à la base	- 3,1	- 2,8	- 1,6	- 1,1
- écarts par rapport à ID3	- 0,3	- 1,2	- 1,5	- 1,2

**- Evolution des finances publiques**

Malgré l'aménagement apporté à l'indexation à partir de 1988, l'évolution des finances publiques, telle qu'elle ressort de la simulation ID4 reste toujours légèrement défavorable. En fin de période, cette simulation se solde par un déficit des finances publiques accru de quelques 6 milliards de francs. En effet, l'effet positif résultant de la non-indexation des prestations sociales et des salaires publics est compensé dans une très large mesure par la baisse du rendement de l'I.P.P. due à la réduction de la masse salariale, ainsi que par la contraction des recettes en impôts indirects.

Le tableau 14 reprend l'évolution des principales rubriques de dépenses et recettes du compte des opérations courantes de l'Etat. Les données sont exprimées en écarts par rapport à la simulation de base et par rapport à la simulation ID3. Comme on peut le constater, les dépenses totales de l'Etat ne subissent, dans le contexte de cette simulation, que de légères modifications par rapport à la solution de base (+ 3 milliards en fin de période), alors que ces dépenses sont très sensiblement accrues dans le cas de la simulation ID3. D'autre part, les recettes totales de l'Etat baissent dans la simulation ID4 (- 3 milliards en 1991), alors qu'elles s'accroissent de 38 milliards dans la simulation ID3.

**Tableau 14 - Evolution du compte de revenu de l'Etat**  
(écarts en milliards de francs)

	1988	1989	1990	1991
<b>1. RECETTES</b>				
- écarts par rapport à la base	- 4,4	0	- 1,9	- 2,9
- écarts par rapport à ID3	- 6,4	- 28,5	- 38,8	- 41,4
dont :				
<b>I.P.P.</b>				
- écarts par rapport à la base	- 50,5	- 43,5	- 43,9	- 44,2
- écarts par rapport à ID3	- 3,0	- 13,0	- 17,5	- 18,8
<b>ISOC</b>				
- écarts par rapport à la base	- 1,8	- 2,6	- 3,1	- 3,5
- écarts par rapport à ID3	+ 0,3	+ 1,7	+ 3,0	+ 3,9
<b>Impôts indirects</b>				
- écarts par rapport à la base	+ 50,1	+ 48,1	+ 46,1	+ 45,6
- écarts par rapport à ID3	- 0,7	- 3,6	- 6,1	- 7,3
<b>Cotisations sociales</b>				
- écarts par rapport à la base	- 2,5	- 2,2	- 1,4	- 1,1
- écarts par rapport à ID3	- 3,0	- 13,4	- 17,9	- 19,0
<b>2. DEPENSES</b>				
- écarts par rapport à la base	+ 1,7	+ 2,3	+ 2,3	+ 3,0
- écarts par rapport à ID3	- 6,8	- 30,2	- 39,5	- 42,2
dont :				
<b>Consommation publique</b>				
- écarts par rapport à la base	+ 0,7	+ 0,8	+ 0,8	+ 0,7
- écarts par rapport à ID3	- 2,6	- 11,5	- 15,0	- 15,7
<b>Prestations sociales</b>				
- écarts par rapport à la base	+ 1,4	+ 0,9	- 0,1	- 0,4
- écarts par rapport à ID3	- 4,3	- 18,9	- 24,2	- 25,1
<b>Intérêts de la dette publique</b>				
- écarts par rapport à la base	0	+ 0,6	+ 1,6	2,7
- écarts par rapport à ID3	- 0,1	- 0,5	- 1,5	- 2,7
<b>3. EPARGNE COURANTE</b>				
- écarts par rapport à la base	- 6,1	- 2,3	- 4,3	- 5,8
- écarts par rapport à ID3	+ 0,5	+ 1,8	+ 0,7	+ 0,9

Les modifications les plus notables apportées aux différentes rubriques de recettes et dépenses publiques, par rapport à la simulation ID3, concernent les prestations et cotisations de sécurité sociale, les recettes d'IPP et les dépenses de consommation.

- . *Les prestations sociales* : en l'absence d'indexation supplémentaire par rapport à la simulation de base, les prestations sociales ne subissent que des fluctuations mineures. Celles-ci sont surtout liées aux variations du chômage. En fin de période, grâce à l'amélioration du marché du travail, les prestations sociales payées par l'Etat se réduisent de 0,4 milliards par rapport à la solution de base (et de plus de 25 milliards de francs par rapport à la simulation ID3).

On notera que, parallèlement, les cotisations sociales ne subissent, elles-aussi, que de faibles fluctuations, en raison de la non-indexation des salaires (dans la simulation ID3, les cotisations sociales s'accroissent, en fin de période, de 18,8 milliards de francs). Par conséquent, l'application de la simulation ID4 permet de ne pas trop aggraver le déficit de l'Etat en matière de prestations sociales nettes (déficit accru, rappelons-le, de 7 milliards de francs dans la simulation ID3). On obtient effectivement une légère augmentation du déficit de ce compte, de l'ordre de 0,7 milliards de francs en fin de période.

- . *Les recettes d'IPP* sont dans la simulation ID4 directement influencées par la désindexation des salaires. L'IPP est en baisse de 44 milliards de francs en 1991, alors que dans la simulation ID3, il ne se réduit que de 25 milliards par rapport à la solution de base. Le rendement des impôts indirects est également affecté par la désindexation et par le ralentissement de l'activité (et de l'inflation) que celle-ci induit. En effet, alors que la réforme fiscale combinée permet d'accroître l'ensemble des recettes d'impôts indirects de 53 milliards de francs en 1991, l'accroissement escompté de recettes indirectes n'atteint plus que 45,6 milliards avec la simulation ID4.

- . Enfin, en l'absence d'indexation des salaires, *les dépenses de consommation publique* ne subissent pratiquement aucune modification dans la simulation ID4, alors qu'elles s'accroissent de plus de 16 milliards de francs dans la simulation ID3.

Ces différents mouvements de recettes et dépenses contribuent à fournir un résultat relativement mitigé pour les finances publiques : la persistance d'un déficit supplémentaire pour le budget de l'Etat de 6,7 milliards de francs en 1988 et de 6,1 milliards de francs en 1991.

## 4. LE PROBLEME DES EFFETS D'OFFRE

### 4.1. Panorama des principaux effets d'offre évoqués

Les résultats des simulations précédentes sembleront peut-être moins positifs que ne le supposent parfois certains analystes. Il est évidemment indispensable de se demander si les simplifications inhérentes à tout modèle ne négligent pas certains effets que les réformes proposées exerceraient sur la croissance réelle de l'économie globale.

Il est souvent reproché aux modèles macroéconomiques traditionnels ou aux modèles macro-sectoriels la non-prise en compte d' "effets d'offre" que l'on serait en droit d'attendre des diverses formules concevables d'abaissement de la fiscalité directe sur les revenus des ménages, avec ou sans compensation par des recettes indirectes additionnelles.

Si les mécanismes produisant de tels effets macroéconomiques peuvent être identifiés clairement, il est concevable qu'il en soit tenu compte dans une simulation effectuée avec un modèle ignorant ces mécanismes par incorporation de certaines corrections exogènes appropriées. Encore faut-il cependant être certain de la nature qualitative du mécanisme d'insertion dans le système productif et de la pertinence de sa prise en compte à un niveau macroéconomique.

#### a. Travaux antérieurs du Bureau du Plan

C'est pourquoi le Bureau du Plan s'est livré à une telle réflexion de base dès 1985 en raison de l'incorporation dans ses projections du programme pluriannuel 1986-1989 de réduction de la fiscalité directe. Cette discussion d'ensemble a conservé un caractère interne mais elle a fait l'objet d'une note de synthèse établie à la demande de Monsieur le Vice-Premier Ministre GROOTJANS, en sa qualité de Ministre des Finances de l'époque. Cette note de base (1) tient compte d'une discussion approfondie organisée au sein de la Direction générale du Bureau du Plan.

Au risque de simplifier cette analyse relativement diversifiée, disons qu'elle conclut à l'existence théorique de certains effets d'offre susceptibles de découler d'une diminution de la fiscalité directe des ménages, tout au moins dans une perspective à long terme caractérisée par le rétablissement d'un état d'équilibre général sur les divers marchés des biens et des facteurs de production. Ces effets théoriques découlent d'un accroissement de l'offre de main-d'oeuvre (et donc de la demande de main-d'oeuvre dans une hypothèse de rééquilibrage à un niveau de plein emploi) permettant aux entreprises d'offrir un salaire-coût réel moins élevé et aux particuliers d'obtenir néanmoins un salaire net réel plus élevé.

(1) "Fiscalité et effets d'offre : une évaluation critique à l'occasion du plan fiscal pluriannuel du Gouvernement", document DG(85)HJB-ThD-3683 du 15 septembre 1985, 50 pages.



L'essentiel de la note précitée consiste toutefois dans la démonstration du caractère essentiel de certaines conditions, que le modèle théorique néo-classique postule, mais que la réalité empiriquement observée ne réalise guère :

- selon le dépouillement des études empiriques connues à l'époque, il n'était pas évident que l'offre de travail des ménages puisse être considérée comme très flexible par rapport à l'évolution des salaires réels nets.
- de même, la flexibilité du marché du travail pouvait être considérée comme très peu développée en Belgique pour différentes raisons (indexation généralisée, haut degré d'encadrement syndical, interventionnisme gouvernemental des dernières années...).

Pour aboutir à des effets d'offre, la réduction de l'impôt des personnes physiques devrait, dans ces conditions, déboucher sur une moindre croissance des salaires-coût réels, qui ne paraît toutefois pas susceptible d'être obtenue spontanément, tout au moins à court ou à moyen terme, par le jeu habituel des mécanismes socio-économiques de la négociation collective belge.

Dans la mesure où ce genre d'effet d'allègement des coûts salariaux pourrait découler d'un abaissement des impôts directs sur les ménages, l'étude précédente concluait à des effets d'offre susceptibles de renforcer les effets directement obtenus sur la demande globale à la faveur du redressement du revenu disponible découlant de l'allègement de la pression fiscale. Les essais de quantification présentés dans la note de septembre 1985 (incorporation du plan pluriannuel de réduction de la fiscalité - Plan GROOTJANS) n'aboutissaient toutefois pas à une amélioration énorme de l'emploi (après 4 ans, majoration de 22.000 emplois dans la simulation avec effets d'offre maxima, contre une amélioration de moins de 10.000 unités sans ces mêmes effets).

Comme la prise en compte d'une telle répercussion des diminutions d'impôt sur les salaires est douteuse, tout au moins spontanément et à court terme, le Bureau du Plan n'a pas incorporé de correction exogène destinée à traduire ce comportement hypothétique dans ses projections anciennes du plan pluri-annuel de réduction de la fiscalité, ni d'ailleurs dans ses derniers travaux de simulation du projet de réforme fiscale.

#### **b. Travaux internationaux récents**

Il importe toutefois aujourd'hui de vérifier si les éléments de l'analyse de septembre 1985 ne doivent pas être quelque peu modifiés en fonction de recherches plus récentes. A cet égard, il est notamment indispensable de prendre en considération l'important effort d'investigation que l'O.C.D.E. vient de consacrer aux effets d'une réforme fiscale dans la zone O.C.D.E.

Ces apports théoriques du secrétariat de l'O.C.D.E. s'appuient notamment sur un important effort de synthèse des analyses les plus récentes effectuées dans différents pays-membres. Cette synthèse, qui vient d'être discutée lors de la dernière réunion du groupe de travail No 1 du Comité de Politique Economique de l'O.C.D.E., est reprise dans le document intitulé "Tax reform in O.E.C.D. countries ; economic rationale and consequences" (1).

(1) O.C.D.E./C.P.E./WP1(87)2, du 20 février 1987, 64 pages + deux annexes totalisant 55 pages. A noter que pour le problème qui nous retient ici, les éléments les plus intéressants sont explicités dans l'annexe A.

### *Effets sur l'offre de main d'oeuvre*

Ce document reprend les conclusions d'études récentes effectuées aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et en Suède, selon lesquelles l'offre de main-d'oeuvre serait plus sensible qu'on ne le croyait il y a peu à une amélioration de la rémunération nette, telle qu'elle se produirait en cas d'allègement des impôts sur les revenus du travail. Ces résultats semblent qualitativement clairs aux yeux du secrétariat de l'O.C.D.E., mais les exercices économétriques disponibles révèlent encore une très grande dispersion des paramètres des équations, même si les effets sont pratiquement positifs dans tous les cas.

C'est notamment du côté de l'offre de main-d'oeuvre féminine (1) que l'on a mis en évidence les résultats les plus positifs ; d'après certaines estimations, la valeur de l'élasticité dépasserait + 2 dans certains cas, notamment lorsque des allègements d'impôts sur les revenus du travail induisent une amplification des taux d'activité féminine. Ce résultat est spécialement intéressant dans le cas de la réforme fiscale proposée pour la Belgique, compte tenu de l'importance que celle-ci accorde au décumul des revenus des époux. A ce stade, il est toutefois impossible d'avancer une évaluation des modifications qu'un allègement de la fiscalité directe aurait sur les taux d'activité des femmes (notamment mariées), ni d'ailleurs sur la durée effective moyenne du travail des hommes et des femmes, tant salariés qu'indépendants.

Il serait évidemment concevable de prendre en compte cet effet en corrigeant de façon arbitraire les variables exogènes des projections relatives à la population active et à la durée conventionnelle du travail. Il est toutefois clair qu'une correction arbitraire de ce genre ne pourrait être que purement indicative et surtout qu'elle jouerait plutôt négativement dans le type de modèles qu'utilise le Bureau du Plan. Ces modèles ne sont en effet pas des modèles théoriques d'équilibre général, mais des modèles empiriques qui, entre autres, traduisent l'actuel déséquilibre du marché belge de la main-d'oeuvre. Dans le contexte des perspectives macroéconomiques à moyen terme telles que le Bureau du Plan les envisage (2), cette correction aurait notamment pour effet inévitable d'accroître le chômage à la différence de ce qui se produit dans les modèles théoriques d'équilibre néo-classiques, où le rééquilibrage des marchés est supposé s'effectuer avec rétablissement du plein emploi sur le marché des facteurs de production, dans des délais d'ailleurs généralement non précisés.

Dans ces conditions, le Bureau du Plan n'a procédé à aucune correction intuitive visant à tenir compte de cet effet plausible d'amplification de l'offre de main-d'oeuvre, notamment féminine, en cas d'allègement significatif de la fiscalité directe. Il va de soi qu'une variante incorporant une correction de ce genre pourrait être testée, mais aurait des effets probablement plutôt négatifs sur le chômage.

### *Effets sur les propensions à épargner et à consommer*

Dans son annexe sur les "Effets de la fiscalité sur le comportement économique", le précédent rapport de l'O.C.D.E. accorde également une assez large place aux effets possibles sur les propensions à épargner et à consommer (§§ 15 à 20, pp. 6-8 de l'Annexe A).

(1) Femmes mariées notamment.

(2) BUREAU DU PLAN, *Perspectives 1987-1990 de février 1987*, (87)DG-3947, février 1987.

Au plan théorique, un allègement de la fiscalité directe sur les revenus du capital peut affecter la propension à épargner dans des directions contradictoires : "Etant donné que la consommation qui était possible sur une vie toute entière, avec le taux d'épargne antérieur, diminue, il se produit un effet de revenu qui accroît l'épargne. En revanche, étant donné que le prix relatif de la consommation future est accru, il se produit un effet de substitution qui entraîne une réduction du taux d'épargne. De ce fait, le résultat final est ambigu et dépend de l'importance relative des deux effets."

Comme pour les effets sur l'offre de main-d'oeuvre, ce sont donc les études empiriques qui doivent établir lequel des deux effets l'emporte en importance absolue. Dans le "Survey" auquel il a procédé, le Secrétariat de l'O.C.D.E. ne parvient toutefois pas à dégager une convergence aussi probante que pour les effets sur l'offre de main-d'oeuvre. Alors que les économistes ont longtemps tablé sur une élasticité nulle ou quasi nulle, certaines études récentes dégagent toutefois une certaine élasticité positive du taux d'épargne à son rendement après impôt, donc une relation inverse par rapport à l'ampleur de la taxation des revenus du capital.

Dans ces conditions, "une modification de la fiscalité laissant des recettes inchangées, mais se traduisant par une réduction des impôts sur le revenu et une augmentation des impôts sur la consommation ou sur la dépense devrait donc avoir pour effet d'accroître l'épargne".

Le Bureau du Plan n'a toutefois procédé à aucune correction exogène dans le sens suggéré pour diverses raisons :

- les démonstrations économétriques disponibles restent peu nombreuses ;
- l'analyse de leurs résultats laisse place à des interprétations multiples, l'O.C.D.E. estimant par exemple que "les effets d'une telle modification de l'épargne totale dépendraient dans une large mesure des structures d'âge de la population" ;
- le contenu concret de la réforme fiscale proposée ne va pas nécessairement dans le sens d'un allègement de la fiscalité pesant sur les revenus du capital, car si la pression globale de l'IPP s'amointrissait, ceci s'accompagnerait toutefois d'une réintégration des dividendes dans l'assiette générale de l'impôt en même temps que d'une refonte des immunisations aujourd'hui octroyées à différentes modalités d'épargne.

On soulignera évidemment que, dans les modèles disponibles, un accroissement exogène du taux d'épargne produirait des effets négatifs sur la croissance et l'emploi, tout au moins durant les premières années, au lieu des effets positifs qui sont attendus dans les modèles d'équilibre néo-classiques qui supposent, à plus ou moins long terme, que tout accroissement de l'épargne génère une augmentation des investissements du fait de l'allègement des taux d'intérêt et, dès lors, de la capacité de production et de la croissance.

L'intérêt de l'analyse de l'O.C.D.E. n'est toutefois pas nul, car elle suggère - à tout le moins - qu'il serait encore moins justifié d'attendre un effet inverse sur l'épargne des ménages, c'est-à-dire de supposer que l'allègement des impôts directs créerait une impulsion exogène spécifique sur la consommation privée.

Bien entendu, cette dernière est déjà directement stimulée par l'amélioration du revenu disponible réel que produit l'allègement du prélèvement fiscal direct sur les divers revenus bruts des ménages. Mais il ne convient pas d'amplifier cet effet positif par une réduction additionnelle du taux d'épargne, les quelques études étrangères considérées comme pertinentes dans la synthèse effectuée par l'O.C.D.E. suggérant plutôt une correction de signe opposé.

### *Effets plus qualitatifs*

En attribuant des "effets d'offre" à l'éventualité d'une moins value fiscale directe, de nombreuses analyses courantes se réfèrent encore à des arguments beaucoup plus qualitatifs, complètement absents des recherches empiriques disponibles et même des travaux théoriques plus abstraits. Dans ce domaine, seule une appréciation de bon sens est accessible.

Un premier facteur fréquemment évoqué peut se présenter comme suit : l'allègement de la fiscalité directe correspondrait à une nécessité tellement admise dans les milieux d'affaires, que toute réforme significative provoquerait un **effet de confiance**, qui rejaillirait – non seulement sur la Bourse – mais aussi sur les décisions d'investissements physiques.

Cet argument reste éminemment subjectif et pratiquement indémontrable. Le fait que des considérations purement psychologiques (par exemple des préférences politiques) puissent influencer la Bourse, n'est guère contestable, surtout à court terme. Il est toutefois fort hasardeux de considérer que des réactions aussi subjectives aient des incidences importantes sur le comportement d'investissement, qui reste malgré tout – selon toute vraisemblance – davantage soumis à des éléments de calcul économique plus objectifs. Par exemple, si les évolutions politiques des dernières années ont certainement accru la confiance des milieux boursiers, il ne semble pas que ceci ait débouché sur un redressement de l'investissement des entreprises au delà de ce que justifient les déterminants traditionnels de ce comportement (expansion anticipée des débouchés de la firme ou effets d'accélération, amélioration de la rentabilité comparative ou écart entre la rentabilité attendue des investissements physiques et le taux d'intérêt réel).

Dans cet ordre d'idée, il est probable que la réduction de l'impôt des sociétés aurait plus d'effet sur l'investissement que la diminution de l'impôt des ménages (les effets d'une réduction de l'impôt des sociétés sur l'investissement sont d'ailleurs traduits de façon endogène dans les modèles du Bureau du Plan).

Le Bureau du Plan n'a pas incorporé de corrections essentielles sur les investissements privés dans les simulations réalisées, car il s'agirait alors de l'incorporation d'un gain pur et simple, dépourvu de toute base empirique démontrée.

Un autre type d'argument couramment avancé suggère qu'une réduction de la fiscalité directe accroît la motivation au travail, aussi bien pour les indépendants que pour les salariés et notamment pour les cadres ; cet argument recouvre en réalité deux mécanismes distincts :

- la moindre taxation des revenus du travail favoriserait l'offre de main-d'oeuvre grâce à la réduction des obstacles fiscaux au passage de certains inactifs dans la population active et à la prestation d'heures supplémentaires ;

- les allègements d'impôt rendraient les initiatives individuelles plus payantes et déboucheraient ainsi sur des "attitudes" plus productives tant dans la gestion des grandes entreprises qu'au niveau du travail indépendant.

Le premier aspect a déjà été traité précédemment ; il reste à envisager le second. Celui-ci implique apparemment que les motivations croissantes des producteurs individuels permettraient de déboucher - parallèlement à d'éventuelles extensions de la quantité de travail qu'ils prestent - sur un accroissement des gains de productivité. Il s'agit là d'ailleurs de la seule traduction macroéconomique techniquement possible d'un tel phénomène (1).

Il est évidemment absolument exclu de disposer d'une base de quantification susceptible de traduire des effets de productivité aussi hypothétiques. Le Bureau du Plan n'a donc procédé à aucune correction exogène de ce genre, l'évolution prévisible de la productivité comportant de toute façon - même sans prendre en compte ce genre de complication - de très sérieuses incertitudes.

On soulignera de surcroît que, une fois encore, une hausse exogène de la productivité n'améliorerait certainement pas la situation du marché de l'emploi, à court terme tout au moins; à moyen terme, une progression de la compétitivité pourrait en résulter et compenser partiellement les pertes d'emploi engendrées mécaniquement par la hausse de la productivité.

#### 4.2 Prise en compte dans certaines simulations en Belgique

La brève discussion présentée ci-avant ne doit guère faire oublier l'incorporation dans les modèles les plus connus en Belgique, et en particulier dans ceux utilisés au Bureau du Plan de mécanismes importants de l'économie de l'offre. Il s'agit en l'occurrence de l'intégration de variables de rentabilité dans les déterminants de l'investissement et/ou de l'exportation (2). A l'inverse des effets signalés au point 4.1, l'importance de leurs impacts macroéconomiques est non seulement vérifiée empiriquement, mais est également quantifiable au moyen de techniques scientifiquement objectives. Par contre, il convient de souligner que pour les raisons susmentionnées, les modèles belges n'incorporent guère pour l'essentiel les effets analysés ci-avant.

Certaines simulations ont néanmoins tenté de prendre en compte les dits effets d'offre d'une diminution de la fiscalité. Leurs résultats doivent cependant être interprétés avec la plus grande prudence pour les raisons suivantes :

- (1) L'argument de l'amélioration des motivations de la population active peut évidemment comporter de nombreux aspects plus microéconomiques, qui consistent à supposer que des individus déterminés prendront des initiatives plus importantes en cas de réduction de la fiscalité, mais sans que des retombées macroéconomiques évidentes soient à en attendre. Par exemple, l'amélioration de certaines positions individuelles est souvent mentionnée, mais au détriment de la situation d'autres agents microéconomiques qui saisiraient moins rapidement les opportunités offertes. Un cas particulièrement évident est celui du commerçant indépendant qui, du fait d'une réduction de la progressivité de l'impôt, tenterait de conquérir une part accrue du marché, ce qui vraisemblablement produirait une détérioration équivalente de la situation de ses concurrents.
- (2) Dans ce dernier cas cependant, la notion de rentabilité peut parfois recouvrir celle de compétitivité.

- Les effets d'offre introduits ne sont pas nécessairement ceux que la théorie retient comme essentiels. Comme il a déjà été souligné, les théoriciens de l'offre les plus rigoureux s'attachent à mettre en évidence les effets de la fiscalité directe sur l'offre de travail, dans le contexte d'un modèle néo-classique d'équilibre général. Or, ce type d'effet n'est guère retenu dans les simulations concernées et pour cause : leur prise en compte impliquerait une hausse du chômage dans la mesure où les estimations empiriques des modèles montrent que les conditions nécessaires à la réalisation d'un équilibre général ne sont pas remplies à moyen terme.
- Certains effets introduits sont parfois discutables du point de vue de l'économie de l'offre elle-même ; par exemple, certains travaux postulent que la baisse de la pression fiscale et/ou parafiscale aurait un impact positif à court terme sur la propension moyenne à consommer, ce qui non seulement contredit les modèles les plus couramment admis, mais surtout les analyses et les mécanismes mis le plus souvent en avant par les théoriciens de l'offre (cfr. point 4.1).
- La quantification des effets introduits est généralement arbitraire et ne se fonde sur aucune estimation empirique objective.
- Paradoxalement, les retombées macroéconomiques positives sont en réalité obtenues, pour l'essentiel et en dépit des apparences, grâce à des mécanismes purement keynésiens : l'amélioration de la performance macroéconomique tient en premier lieu aux effets de demande induits par la hausse de la propension à consommer et donc de la consommation privée, effets typiquement keynésiens dont l'ampleur sera d'autant plus grande que le modèle utilisé les privilégie, par exemple du fait de la faiblesse des fuites à l'épargne et à l'importation ou encore du fait d'effets inflationnistes peu accentués.

## ANNEXE (1)

Le tableau A.1. constitue une synthèse de l'impact de la réforme sur l'impôt, estimé sur base d'un échantillon de déclarations de l'exercice 1985 et en supposant que sa mise en oeuvre intervient alors que la loi GROOTJANS est entièrement d'application, c'est-à-dire en 1990.

**Tableau A.1. : Synthèse de l'impact sur l'impôt de la réforme, en cas d'entrée en application en 1990 (milliards de francs et revenus de 1984)**

	Imposable	Impôt
Revenus immobiliers, mobiliers et divers, revenus professionnels (hors octroi des charges professionnelles sur revenus de remplacement)	+ 11.6	- 14.7
- dont hausse résiduelle de l'imposable		(+ 4.6)
- dont modification des barèmes		(- 19.3)
Octroi des charges professionnelles sur revenus de remplacement	- 66.9	- 24.0
Réductions aux époux		- 36.5
Réductions pour personnes à charge		- 12.1
Suppression des réductions aux revenus de remplacement		+ 53.0
Autres		+ 5.1
<b>TOTAL</b>	<b>- 55.3</b>	<b>- 29.2</b>

Source : Commission royale et calculs propres.

Il y a lieu de s'interroger poste par poste sur la traduction de ces montants en francs et revenus courants :

- l'impact de la modification des barèmes et de l'extension des réductions aux époux doivent être indexés sur l'assiette de l'impôt (2).

(1) Cfr. la note DG(87)ME-3966 du 27 mars 1987 intitulée . Dossier HERMES : Préparation des simulations relatives au plan de réforme de la fiscalité préparé par la Commission royale (volet I.P.P.)

(2) Ibidem, p. 6 et 7.

- la réduction aux revenus de remplacement évolue essentiellement en fonction de la réduction d'impôt nécessaire à exonérer complètement l'allocation maximum de chômage ; pour le reste, l'impact budgétaire correspondant devrait évoluer parallèlement au nombre de prestataires ;
- l'impact de l'octroi des charges professionnelles aux revenus de remplacement pourrait évoluer plus ou moins parallèlement au volume des prestations ;
- l'impact de l'amélioration des réductions pour personnes à charge est le solde entre une plus-value budgétaire du fait de la suppression de réductions d'impôt et une moins-value du fait de l'introduction du système de relèvement du minimum imposable pour personnes à charge. Cette réduction d'impôt était proportionnelle à l'impôt mais coïncée entre un plancher et un plafond le plus souvent atteint. Les accroissements pour personnes à charge du minimum imposable seraient indexés dans le nouveau système tandis qu'il n'est pas clair que les anciens planchers et plafonds aient été indexés. Nous ferons cependant l'hypothèse prudente que le montant de ces réductions d'impôt évoluait parallèlement à l'indice des prix, ce qui implique que l'impact budgétaire de la mesure doive faire de même.
- le sens et l'ampleur de l'évolution de la hausse de l'imposable est difficile à cerner. Cette hausse représente le solde de mouvements en sens divers, comme le remplacement de diverses déductions fiscales actuelles liées à l'épargne et l'investissement - gain : 42,9 milliards - par une déduction globale de 50.000 francs - perte : 28 milliards - et la diminution des intérêts imputables correspondant pour l'essentiel à la non-taxation de certains revenus mobiliers - gain : 25,5 milliards. Or,
  - . les déductions fiscales actuelles liées à des contrats d'assurances ou à l'amortissement de certains prêts hypothécaires sont proportionnelles au revenu, avec un plafond non-indexé le plus souvent atteint ;
  - . les sommes consacrées aux placements de type MONORY ou à l'épargne-pension sont déductibles à concurrence d'un certain plafond non-indexé ; cependant les modalités de l'épargne-pension semblent engendrer jusqu'à présent une moins-value fiscale moindre que les placements MONORY, sur base desquels les chiffres ont été établis ;
  - . l'évolution du coût budgétaire de l'instauration d'un plafond universel de déductibilité de 50.000 francs - probablement indexé - est imprévisible ;
  - . la plus-value due à la suppression de la taxation de certains revenus mobiliers est influencée par de nombreux facteurs (taux d'intérêt, shift éventuel à l'intérieur des portefeuilles, etc...).

En l'absence d'autres informations, il sera par conséquent prudent, et pas nécessairement pessimiste, d'indexer le montant correspondant sur les prix.

- De même, le poste "autres" sera indexé sur les prix.

On peut ainsi obtenir une estimation approximative de l'impact en francs (et revenus) courants de la réforme en 1990 (cfr. tableau A.2.).



Notons pour mémoire qu'aucune information n'est actuellement disponible quant à l'effet de la réforme sur la progressivité de l'impôt.

Tableau A.2. : Synthèse de l'impact sur l'impôt de la réforme, en cas d'entrée en application en 1990 (en milliards de francs)

	Impôt en francs et revenus de 1984	Facteur d'évolution (6) (1990/1984)	Impôt en francs et revenus de 1990
Modification des barèmes	- 19.3	Croissance de l'assiette (2) (+20 %)	- 23.2
Octroi des charges professionnelles sur les revenus de remplacement	- 24	Croissance nominale des prestations (1) (+ 10 %)	- 26.4
Réductions aux époux	- 36.5	Croissance de l'assiette (2) (+ 20 %)	- 43.8
Réductions pour personnes à charge	- 12.1	Indexation sur les prix (2) (+ 7.5 %)	- 13.0
Suppression des réductions aux revenus de remplacement	+ 53.0	Croissance du nombre de prestataires (3) (+ 5 %) et de la réduction d'impôt (4) (+ 2 %), soit au total + 7 %	+ 56.7
Hausse résiduelle de l'imposable	+ 4.6	Indexation sur les prix (5) (+ 7.5 %)	+ 10.4
Autres	+ 5.1		
<b>TOTAL</b>	<b>- 29.2</b>		<b>- 39.3</b>
P.m. modification de la progressivité	0.0		0.0(7)

(1) Cfr. MARIBEL

(2) Cfr. HERMES

(3) Chômeurs : + 5 % (MARIBEL) ; Pensionnés : 5 % (information hors-modèle) ; Autres : croissance moindre, hypothèse prudente : + 5 %.

(4) Hausse prévisible de l'allocation de chômage maximum de 1984 à 1990 : 5 % , taux marginal marginal sur un imposable de l'ordre de 360.000 F : 40 % ; → hausse de la réduction d'impôt : 5 % x 0.4 = 2 %.

(5) Cfr. ci-avant.

(6) Les taux de croissance sont arrondis pour éviter toute fausse précision et afin d'alléger la présentation

(7) Hypothèse prudente