

# L'autonomie accrue des régions en matière d'impôt des personnes physiques: premiers éléments d'évaluation

André DECOSTER (\*) et Christian VALENDUC (\*\*)

## ABSTRACT

The 6<sup>th</sup> Institutional reform includes changes in the devolution of taxing powers to the regions. The political agreement puts an end to a very long debate between two alternative models for personal income tax: a split rate model and a surcharge model. This paper briefly reviews the theory of fiscal federalism in order to identify the criteria that we could use to assess the changes that will be made in the devolution of personal income tax to the regions. We then present, from a theoretical point of view, how the two main systems (split rate and surcharge) should be organized. We next turn to a description and a brief assessment of the new arrangements. These include the devolution to the Regions of the existing federal tax expenditures that relates to their fiscal responsibilities and a "surcharge system" that will enable the regions to set their own tax rates, as a tax on the federal personal income tax. We conclude that the new system is an improvement from an efficiency point of view, as it will make the regions more accountable. The consequences on the redistributive effect of personal income tax should be limited and tax competition should be under control. The critical point arises from the magnitude of vertical tax externalities that result from the surcharge system.

**JEL Classification Code:** H7, H70, H71

**Keywords:** fiscal federalism, tax autonomy

---

(\*) KULeuven.

(\*\*) Service d'Etudes du SPF Finances, UCLouvain et Université de Namur.



## Table des matières

---

Introduction	5
1 Critères d'évaluation d'un système d'autonomie fiscale	7
1.1 L'autonomie fiscale dans la théorie du fiscal federalism	7
1.2 Quels critères peut-on en déduire ?	9
2 Split rate ou additionnels ? Les termes du débat	11
2.1 Le point de départ	11
2.2 Le schéma conceptuel d'un système de « split rate »	13
2.3 Le schéma conceptuel d'un système d'additionnels	14
3 Les modifications contenues dans la 6 <sup>ème</sup> réforme de l'Etat	17
3.1 Modification de l'architecture du système	17
3.2 Autonomie sur les dépenses fiscales	19
3.3 Autonomie sur les taux de l'IPP	21
3.3.1 Les principes	21
3.3.2 Premiers éléments d'évaluation	22
3.4 La 6 <sup>ème</sup> réforme de l'Etat et l'exercice de la politique fiscale	24
4 Bibliographie	26



## Introduction

Un des points importants de la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat concerne l'élargissement de l'autonomie fiscale des régions. Il s'agissait d'ailleurs, durant la longue période de négociation, d'un des points névralgiques: les débats ont été longs et intenses entre les partisans du « Split rate » et ceux des « additionnels ».

La problématique de l'autonomie fiscale des régions est loin d'être neuve et elle a déjà été discutée dans de nombreuses études. Ainsi, à la fin des années 90, un rapport du Conseil supérieur des Finances (CSF, 1998) examinait les avantages et inconvénients d'un accroissement de l'autonomie fiscale des régions en Belgique et formulait un scénario d'approfondissement, après avoir toutefois constaté que les régions étaient alors loin d'avoir utilisé le potentiel d'autonomie fiscale dont elle disposait alors.

A suivi la réforme de 2001. Si celle-ci a considérablement élargi les compétences de politique fiscale des régions dans le domaine des impôts régionaux, elle n'a pas vraiment modifié la donne en matière de décentralisation des taux de l'impôt des personnes physiques. Le pouvoir d'établir des additionnels a été clarifié, la possibilité a été ouverte de les moduler sans toutefois que la progressivité de l'IPP puisse s'en trouver réduite. L'utilisation de l'autonomie fiscale est toutefois restée limitée par une marge exprimée en % de la dotation IPP des régions. La réforme de 2001 a également donné aux régions la possibilité d'octroyer des incitations fiscales à l'IPP.

Decoster, Valenduc et Verdonck (2009) ont fait le point sur l'utilisation par les régions de ces nouvelles compétences. Pour ce qui concerne l'utilisation des additionnels à l'IPP, seule la Flandre a pris une initiative, temporaire, avec la « Jobkorting » qui a été d'application pour les revenus des années 2007 à 2010. Ces auteurs dénombrent par ailleurs 9 modifications des droits d'enregistrement, 24 modifications des droits de succession, 16 modifications des droits de donation et 20 modifications des droits d'enregistrement, mais seulement deux initiatives en matière d'incitations fiscales à l'IPP. Les auteurs constatent que la Flandre a souvent pris l'initiative et que l'autonomie fiscale a été utilisée, par les régions, en support de politiques plus globales. La concurrence fiscale est restée limitée, à l'exception d'un mimétisme fiscal, entre régions, en matière de droits de succession.

D'autres propositions ont été formulées depuis lors. Elles concernaient principalement l'impôt des personnes physiques et l'impôt des sociétés. Pour ce qui concerne l'IPP, DEJARDIN e.a (2013) en fait une brève recension. Ces propositions allaient en sens divers: la proposition Krisch (2008) régionalisait la majeure partie de l'IPP, le modèle d'Heremans e.a (2009) prévoyait une imposition régionale sur la base imposable à l'IPP. Côté francophone, la proposition du CERPE (2009) prévoyait une imposition régionale à taux fixe sur

la base imposable à l'IRP. D'autres propositions restaient dans la logique des additionnels. On trouve sans surprise dans la diversité de ces propositions les germes du débat entre le *split rate* et les additionnels, auquel nous faisons référence en introduction de cet article.

Le but de cet article est de présenter le schéma de base des modifications apportées, en matière d'autonomie fiscale, par la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat et de faire une première évaluation des avantages, inconvénients et risques des options retenues. Il s'agit donc davantage d'une réflexion sur les principes du nouveau système que d'un exposé détaillé et exhaustif de ses aspects techniques. Dans une première section, nous présentons un certain nombre de critères sur base desquels différents systèmes peuvent être évalués. Dans une deuxième section, nous rappelons les principes du système actuel et nous décrivons le schéma théorique de base d'un système de « *split rate* » et d'un système de taxe additionnelle. Nous exposons et discutons ensuite, sur ces bases, les modifications apportées par la sixième réforme de l'Etat.

# 1 Critères d'évaluation d'un système d'autonomie fiscale

## 1.1 L'autonomie fiscale dans la théorie du fiscal federalism

Les avantages et inconvénients de l'autonomie fiscale ont été largement discutés dans la littérature économique, et plus particulièrement dans sa partie consacrée au *fiscal federalism* <sup>(1)</sup>.

Les arguments majeurs en faveur de l'autonomie fiscale se situent dans le registre de l'efficacité allocative, de la transparence et de la responsabilisation de l'autorité politique à l'égard des électeurs (Accountability). Les limites viennent de ses conséquences sur l'effet redistributif de l'impôt et de la problématique de la concurrence fiscale.

Dès la première génération des théories du *fiscal federalism*, il a été reconnu que la décentralisation des politiques allocatives (la production de biens et de services publics) permet une meilleure efficacité allocative puisqu'il est alors possible de mieux tenir compte des préférences des citoyens, qui peuvent être différentes d'une juridiction à l'autre. Ce principe connaît toutefois deux exceptions: il ne tient pas compte des effets externes et des rendements d'échelle. La première exception renvoie aux cas où une décision d'une juridiction a des effets sur le bien-être des citoyens d'une autre juridiction. Ainsi, une épuration incorrecte des rejets dans un cours d'eau réduit le bien-être des citoyens domiciliés dans une autre juridiction située en aval. Les décisions prises sur des infrastructures de transport peuvent également générer des effets externes, tant positifs que négatifs. Si la présence de rendements d'échelle est un argument pour maintenir la production au niveau centralisé, la présence d'effets externes peut être traitée par une coopération horizontale: elle ne requiert pas nécessairement la centralisation.

La production décentralisée contient un incitant à l'efficacité, dès lors que les citoyens peuvent sanctionner un producteur non efficace, soit en « votant par les pieds », soit la sanction électorale. La première procède d'une concurrence fiscale classique, par déplacement des bases imposables vers les juridictions fiscalement plus clémentes, la seconde procède de la concurrence par comparaison. Il faut, pour que ces mécanismes fonctionnent, que le coût de production des biens et services publics soit clairement affiché, soit par leur tarification, soit par un impôt dont la charge est lisible pour le citoyen.

1 Pour une synthèse de cette littérature, voir OATES (2005) ou encore la contribution de BOUTON et VERARDI dans DECOSTER et VALENDUC (2010a), pp. 211-231 ou (2010b), pp. 215-238.

La même génération de théories considère que les politiques de redistribution et les politiques de soutien de la croissance et de l'emploi doivent rester centralisées. Pour les premières, l'argument économique majeur est que la décentralisation porte en germe une concurrence fiscale qui nuirait à l'effet redistributif de l'impôt. A cela s'ajoute un argument plus socio-politique, selon laquelle la redistribution interpersonnelle s'opère sur le territoire de la nation. Pour ce qui concerne les politiques de soutien de la croissance et de l'emploi, l'argument est que leur décentralisation les attribuerait à des entités dont le degré d'ouverture est plus élevé. Or, l'ouverture d'une économie réduit l'effet multiplicateur de ces politiques. La décentralisation pose alors le problème classique de décentralisation des politiques de relance en économie ouverte: chaque entité a intérêt à ce que l'autre initie la relance plutôt que de l'initier elle-même. Il s'agit ne fait d'un autre cas d'externalité.

L'octroi de l'autonomie fiscale à des entités sub-nationales engendre elle-même des externalités entre niveaux de pouvoir. Il y a ainsi externalité verticale lorsqu'une décision de politique fiscale d'un niveau de pouvoir a un effet sur les recettes fiscales d'un autre niveau de pouvoir. Ainsi, les additionnels communaux à l'ipp sont influencés par toutes les décisions du Pouvoir fédéral sur l'ipp. Les externalités peuvent également se produire entre des impôts différents. Ainsi, avec une taxe de circulation décentralisée, une hausse structurelle des accises sur les carburants peut avoir un effet négatif sur la recette d'impôt régionale. Inversement, une politique de croissance menée par une région aura des retombées sur les recettes du Pouvoir fédéral qui sont liées à l'activité économique sur le territoire du pays.

On peut tirer de cela trois conclusions relatives à l'autonomie fiscale.

- ▶ L'octroi de l'autonomie fiscale renforce l'efficacité allocative de la décentralisation. Elle réconcilie en effet le consommateur de services publics, l'électeur et le contribuable (Olson). Ceci requiert un impôt « lisible » qui permet facilement au citoyen de se faire une idée du coût de la production des biens et des services publics dont il bénéficie.
- ▶ L'autonomie fiscale ne devrait pas s'appliquer sur un impôt qui a un rôle important en matière de redistribution ou alors elle devrait s'y appliquer sans entamer sa progressivité.
- ▶ L'argument sur l'efficacité allocative peut se transposer aux politiques incitatives, vu la similarité entre dépense fiscale et aide directe. Ainsi, si la politique du logement est décentralisée, l'ensemble des instruments devrait l'être, qu'il s'agisse des instruments de régulation, des aides directes ou des aides fiscales.
- ▶

## 1.2 Quels critères peut-on en déduire ?

De cette discussion théorique, nous pouvons déduire quelques critères pour l'organisation de l'autonomie fiscale.

La justification économique de l'autonomie fiscale étant essentiellement d'ordre allocatif, elle doit d'être **organisée de manière transparente**, de sorte que le citoyen puisse facilement connaître le taux de l'impôt et le niveau de la charge fiscale qu'il supporte au bénéfice du gouvernement de la juridiction où il réside. Ce critère est parfaitement rencontré quand l'impôt est établi par l'entité sub-nationale et que « la facture est envoyée aux citoyens ». C'est partiellement le cas pour les additionnels des pouvoirs locaux à l'IPP et au précompte immobilier en Belgique. Sous la réserve que leur perception reste centralisée au niveau fédéral <sup>(2)</sup>, les taux sont affichés de manière relativement claire pour un citoyen qui veut s'informer sur sa contribution à la production de biens publics pour l'autorité locale. Les taux sont en outre facilement comparables entre communes. C'est par contre nettement moins le cas pour les actuels impôts régionaux, hormis ceux établis directement par la région. De plus, les régions n'ont en effet guère fait preuve d'empressement pour reprendre à leur compte la collecte de l'impôt.

L'autonomie fiscale doit être conçue pour **minimiser les externalités verticales**. Il faut éviter autant que possible les interférences entre les décisions de politique fiscale du Pouvoir fédéral et celles des régions.

L'autonomie fiscale doit **préserver l'effet redistributif de l'impôt**, dès lors que les politiques de redistribution restent des compétences fédérales. Ceci signifie que les déterminants majeurs de la progressivité de l'IPP doivent rester fédéraux. Il n'y a pas que le barème progressif qui est concerné: la progressivité et l'effet redistributif de l'IPP procèdent aussi, pour une large part, de l'effet des quotités exonérées et des réductions d'impôt pour revenus de remplacement <sup>(3)</sup>.

L'autonomie fiscale **ne doit pas entraver le fonctionnement des stabilisateurs automatiques**. L'effet de stabilisation automatique vient, côté recettes, de la progressivité des impôts et du caractère cyclique des bases imposables. Ce second facteur plaide pour le maintien de l'impôt des sociétés dans le giron fédéral, tandis que le premier apporte un second argument pour limiter les effets de l'autonomie fiscale sur la progressivité.

2 Sauf pour le précompte immobilier en Flandre.

3 Valenduc (2005) a examiné les déterminants de la progressivité et de l'effet redistributif de l'IPP et conclut que le barème n'explique que 44,3% de la progressivité. 36% sont attribués aux quotités exonérées et 22% aux réductions d'impôt sur revenus de remplacement. Les modifications apportées depuis lors, principalement par la réforme de 2002, ont dû réduire la part expliquée par le barème et augmenter celle expliquée par les quotités exonérées.

Les entités sub-nationales doivent **supporter l'intégralité du coût des politiques incitatives qu'elles mettent en œuvre**. Pour assurer cela, la technique la plus facile est d'octroyer l'avantage par une réduction d'impôt, éventuellement remboursable, octroyée en aval dans le calcul de l'impôt. On fait alors d'une pierre deux coups: le coût de la politique est clairement identifié (et symétriquement, le citoyen sait facilement évaluer le bénéfice qu'il en retire) et les externalités verticales sont minimisées.

## 2 Split rate ou additionnels ? Les termes du débat

Comme mentionné en introduction, le point central du débat sur l'autonomie fiscale était le choix entre un système de *split rate* et un système d'additionnels. Il nous semble intéressant d'éclairer d'abord les termes de ce débat. Nous restons ici sur un plan conceptuel en expliquant ce qu'est le point de départ (le système actuel) et comment se positionnent un système de *split rate* et un système d'additionnels.

### 2.1 Le point de départ

#### Encadré 1: Schéma de calcul de l'impôt des personnes physiques dans le système actuel

Impôt selon le barème

- réductions d'impôt sur les quotités exonérées (tranche à taux zéro, enfants à charge et autres situations familiales particulières)
- réductions d'impôts pour les dépenses donnant droit à avantage fiscal
- réduction d'impôt pour revenus de remplacement
- réduction d'impôt pour heures supplémentaires

= impôt de base réduit

- réduction d'impôt pour revenus d'origine étrangère

= **principal R.I.G.** (revenu imposable globalement)

- + impôt sur les revenus imposés distinctement

= **principal**

- précomptes, crédits d'impôt, versements anticipés et autres éléments imputables
- + majoration pour absence ou insuffisance de versements anticipés
- bonification pour versements anticipés

= **impôt « Etat »**

- +/- impôts régionaux et communaux
- + accroissements d'impôts

= **montant exigible ou dû au contribuable**

Le calcul de l'impôt est décrit schématiquement dans l'encadré 1 ci-avant. Depuis la réforme « Reynnders », il se fait intégralement par conjoint dans le cas d'un couple <sup>(4)</sup>.

Les principales étapes sont les suivantes.

- ▶ On applique d'abord le barème progressif au revenu imposable globalement. Les taux du barème vont de 25 à 50 %, avec une montée assez rapide vers la tranche de 40 %.

Tableau 1: Le barème de l'IPP dans le système actuel (Revenus de 2012)

Tranches du revenu imposable globalement			Taux marginal
0	à	8.740	25 %
8.740	à	12.440	30 %
12.440	à	20.730	40 %
20.730	à	38.010	45 %
38.010	et plus		50 %

- ▶ Dans une seconde étape, on calcule les quotités exonérées. La quotité exonérée de base s'applique à tous les résidents. Depuis la réforme « Reynnders », il n'y a plus de différence entre le montant de l'isolé et celui du conjoint. Ainsi, pour les revenus de 2012, la quotité exonérée de base est de 6.800 €, avec une majoration de 270 € pour les revenus inférieurs à 25.270 €. A cela s'ajoutent les quotités exonérées octroyées sur base de la situation familiale, dont principalement celles pour enfants à charge. Ces quotités exonérées s'imputent « par le bas »: elles sont portées en déduction des premières tranches du barème <sup>(5)</sup>. Ceci, conjugué au fait que les réductions d'impôt pour enfants à charge sont remboursables lorsqu'elles excèdent l'impôt dû, a pour conséquence qu'une situation familiale donnée génère un avantage fiscal indépendant du revenu du contribuable <sup>(6)</sup>.
- ▶ La troisième étape voit s'imputer les réductions d'impôts octroyées pour les dépenses donnant droit à avantage fiscal; épargne-logement, primes d'assurance-vie, primes d'assurance groupe, versements d'épargne-pension, titres-service etc.
- ▶ L'étape suivante concerne les réductions d'impôt sur revenus de remplacement et, subsidiairement, la réduction d'impôt pour heures supplémentaires.
- ▶ Vient ensuite l'octroi des réductions d'impôt pour revenus d'origine étrangère.

4 Marié ou cohabitation légale.

5 Ainsi, pour l'année 2012, la première tranche du barème a son plafond à 8.350 €. Un conjoint qui a un enfant à charge bénéficie d'une quotité exonérée totale de 8.240 €. Il ne reste donc plus que 110 € taxables à 25%.

6 Sous réserve du plafond sur le montant remboursable (430 € pour les revenus de 2012).

- Au montant d'impôt ainsi dû sur les revenus imposables globalement est ajouté l'impôt dû sur les revenus imposables distinctement. On obtient ainsi le « principal » qui est la base de calcul des additionnels communaux.

## 2.2 Le schéma conceptuel d'un système de « split rate »

Dans un système de « split rate », les taux du barème sont scindés en deux composantes, l'une fédérale, l'autre régionale. Nous donnons un exemple de ce que serait un split rate 70/30 sur base du barème actuel. Ainsi, le taux marginal maximal de 50 % serait réparti en un taux fédéral de 35 % et un taux régional de 15 %.

Tableau 2: Le barème de l'IPP dans un système de split rate

Tranches du revenu imposable globalement			Taux marginal Composante A	Taux marginal Composante B
0	à	8.740	17,50 %	7,50 %
8.740	à	12.440	21,00 %	9,00 %
12.440	à	20.730	28,00 %	12,00 %
20.730	à	38.010	31,50 %	13,50 %
38.010	et plus		35,00 %	15,00 %

Une question importante concerne ce qu'il advient alors de toutes les dispositions qui sont en aval dans le calcul d'impôt.

Les réductions d'impôt qui sont octroyées pour des dépenses donnant droit à avantage fiscal doivent logiquement être imputées sur la branche de l'IPP attribuée au niveau de pouvoir compétent pour gérer le dispositif fiscal correspondant. Ainsi, si le régime fiscal de l'assurance-vie ou encore de l'épargne-pension restent des compétences fédérales, les réductions d'impôt octroyées viendront logiquement en déduction de l'IPP fédéral. Si les dépenses fiscales relatives au logement deviennent régionales, les réductions d'impôt correspondantes viendront en déduction de l'IPP régional.

Il reste la question des réductions d'impôt génériques, c'est-à-dire non liées à des dépenses spécifiques. Sont donc concernées les tranches exonérées, la réduction d'impôt pour revenus de remplacement, la réduction pour revenus d'origine étrangère et les crédits d'impôt « bas salaires ».

- Une première solution consisterait à les imputer sur la branche fédérale de l'impôt, en prenant argument du caractère fédéral des compétences sous-jacentes<sup>(7)</sup>: ainsi en est-il de l'aménagement familial de l'impôt et de

<sup>7</sup> Dans le cas de la réduction d'impôt pour revenus d'origine étrangère, il s'agit de l'application d'un principe repris dans toutes les conventions préventives de double imposition conclues par la Belgique.

la détermination du taux de remplacement net des prestations sociales. Le risque est alors que certains contribuables soient privés d'une partie du bénéfice des réductions d'impôt correspondantes. En effet, si elles sont inférieures à l'impôt fédéral avant réforme, elles peuvent très bien excéder l'impôt restant fédéral après réforme. Pour éviter que ces contribuables ne soient perdants, il faudrait alors rendre des réductions d'impôt remboursables. Comme expliqué ci-dessus, ces réductions sont toutefois un déterminant important de la progressivité de l'IPP fédéral, et donc de son élasticité. Les imputer totalement sur l'IPP fédéral aurait un avantage: à législation, tant fédérale que régionale, inchangée, la progressivité de l'IPP est maintenue. Elle est toutefois concentrée dans les dispositions fédérales. Ceci veut dire que l'élasticité (et donc la volatilité) sera beaucoup plus forte pour la branche fédérale de l'IPP que pour sa branche régionale.

- ▶ Une autre solution consiste à les imputer entre la branche fédérale et la branche régionale à concurrence de la même fraction 70/30. Si on maintient le principe selon lesquels ces réductions d'impôt procèdent de compétence fédérale, il y a là un effet externe: une modification de ces dispositifs par le Pouvoir fédéral a un effet sur les recettes de l'IPP régional. De tels effets externes sont toutefois inévitables. On partage alors la progressivité globale de l'IPP entre IPP fédéral et régional selon la même clé 70/30 mais le régional n'a que la maîtrise des taux progressifs, il n'a pas celle des réductions d'impôt « génériques ».

## 2.3 Le schéma conceptuel d'un système d'additionnels

Un système d'additionnels consiste à créer deux étages et non pas deux branches. En partant d'une même clé 70/30, cela reviendrait à ramener l'IPP fédéral à 7/10 de ce qu'il est <sup>(8)</sup>. Sur le résultat ainsi obtenu, on appliquerait des additionnels à concurrence de 10/7, soit un impôt régional de 42,86 % sur l'IPP fédéral. Alors que dans un système de split rate, ce sont les deux branches qui, globalisées, sont équivalentes au système de départ, il y a superposition. L'impôt régional n'est pas un impôt calculé directement sur le revenu imposable globalement, mais un impôt calculé sur l'impôt fédéral. On reproduit ainsi ce qui se passe au niveau communal à part que le taux des additionnels est ici « en dedans ». A taux inchangés, on retrouve l'équivalent du système actuel.

En cas de reproduction exacte du mode opératoire des centimes additionnels communaux, on étendrait donc à la fiscalité régionale le principe suivant lequel l'additionnel recopie la progressivité et amplifierait son effet sur l'effet redistributif de l'impôt, mais il ne modifie pas la progressivité.

8 Concrètement, les taux du barème iraient donc de 17,5 à 35% (avant dernière colonne du Tableau 2) et les réductions d'impôt génériques seraient ramenées à 70% de ce qu'elles sont.

9 Voir par exemple Decoster et Valenduc (2010), pp 76 et suivantes.

**Encadré 2: Mesure de la progressivité et de l'effet redistributif de l'impôt**

Cette distinction entre progressivité repose sur la décomposition de Kakwani, largement utilisée dans l'examen de l'effet redistributif des politiques fiscale <sup>(9)</sup>. La progressivité (P) est définie comme l'écart entre l'indice de GINI calculé sur la distribution des impôts (C) et celui calculé sur la distribution des revenus imposables (Gb).

$$P = C - G_b$$

Un indice de GINI étant indépendant de la moyenne de la distribution dont il mesure l'inégalité, la progressivité ainsi mesurée est indépendante du niveau moyen de la charge fiscale, captée elle par le taux moyen (t). L'effet redistributif se mesure lui par

$$ER = tP / (1-T)$$

Une hausse du taux moyen amplifie en fait l'effet de la progressivité. C'est ce que font les additionnels: un additionnel de x% (x étant une constante) ne modifie pas la charge fiscale relative de deux contribuables  $T_a$  et  $T_b$ . Ils paieront respectivement  $T_a(1+x)$  et  $T_b(1+x)$ . Par contre, leur taux moyen augmente tant pour l'un que pour l'autre, et donc plus généralement pour l'ensemble des contribuables. Ainsi, pendant les années 90, l'introduction de la contribution complémentaire de crise a été sans effet sur la progressivité de l'impôt mais a accru son taux moyen et son effet redistributif <sup>(10)</sup>. Nous aurions le même résultat ici si l'impôt régional avait calqué sur les additionnels communaux.

La réforme institutionnelle de 2001 avait toutefois donné aux régions la possibilité de moduler les additionnels mais cela ne pouvait avoir pour effet de réduire la progressivité de l'IRP. Cette faculté devrait donc être au moins maintenue. On se trouve alors dans un système où la région peut moduler l'effet redistributif de l'impôt, soit en modifiant la progressivité par une modulation des additionnels, soit en amplifiant (réduisant) l'effet redistributif par une hausse (baisse) du taux moyen des additionnels régionaux.

Dans un système d'additionnels purs, l'élasticité de l'IRP n'est pas davantage modifiée. L'élasticité, définie comme la variation relative du de l'impôt sur la variation relative du revenu correspond au rapport entre le taux marginal et le taux moyen d'imposition. En effet,

$$e = (\Delta T/T) / \Delta Y/Y = (\Delta T/\Delta Y) / (T/Y)$$

<sup>10</sup> Voir DECOSTER, GERARD et VALENDUC (2000), p. 118.

Un additionnel pur de  $x\%$  affecte tant le taux marginal que le taux moyen à concurrence de  $(1+x\%)$ .

Ceci signifie que, si l'additionnel est « en dehors » (s'il s'ajoute à l'impôt fédéral inchangé), le gain que procure au Pouvoir fédéral une élasticité supra-unitaire n'est pas partagé. Il le sera par contre si l'additionnel est introduit « en dedans » comme dans le schéma présenté ci-dessus. Dans une telle situation, le Pouvoir fédéral et le pouvoir sub-national se partagent le gain provenant de l'élasticité supra-unitaire. Ceci signifie aussi que la stabilisation automatique affecte les recettes des deux niveaux de pouvoir.

Une des particularités du système d'additionnel est que l'externalité verticale est plus importante que dans un système de *split rate*: toute modification d'un paramètre qui est en amont de la base de calcul des additionnels a un effet externe vertical sur les recettes de l'entité sub-nationale. Par contre, dans un système de *split rate*, il n'y a que les modifications de la base imposable et celles des réductions d'impôt « génériques » qui ont un tel effet externe. Il n'en reste pas moins vrai que les externalités les plus importantes sont celles qui opèrent à travers l'interdépendance économique tant horizontale (entre régions) que verticale (entre régions et Pouvoir fédéral). Ceci relativise le débat entre additionnels et *split rate*.

## 3 Les modifications contenues dans la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat

Les modifications apportées par la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat sont de deux ordres: il y a transfert aux régions de certaines dépenses fiscales et octroi d'une autonomie de taux sur l'IPP<sup>(11)</sup>. Avant de commenter successivement ces deux modifications, il faut passer par un préalable: leur mise en œuvre requiert une modification de l'architecture du système.

### 3.1 Modification de l'architecture du système

L'économie générale du système instauré par la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat est que la définition de la base imposable reste fédérale tandis que les régions partagent avec le fédéral la fixation des taux, par un mécanisme d'additionnels et que les politiques incitatives sont partagées entre le Pouvoir fédéral et les régions.

Ceci a nécessité quelques aménagements dans la structure de l'IPP.

- ▶ Les dépenses fiscales qui se traduisaient par des déductions sur la base imposable ont été converties en réduction d'impôt ou devront l'être. Certaines de ces dispositions législatives ont déjà été prises et l'état des lieux actuel est résumé dans le Tableau 3<sup>(12)</sup>. Cette transformation est déjà opérée, pour les revenus de 2013 (exercice d'imposition 2014), pour les libéralités, les frais de garde d'enfants, les rémunérations d'employés de maison et les dépenses de restauration et d'entretien de monuments classés. La déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires reste une dépense déductible mais celle-ci est en phasing-out et sera presque éteinte lors de la mise en œuvre du nouveau système<sup>(13)</sup>. Le cas beaucoup plus important de la déduction pour habitation unique n'a pas encore fait l'objet de décision quant au taux de la réduction d'impôt qui sera octroyée en substitution de la déduction, mais l'accord de gouvernement prévoit clairement sa transformation en réduction d'impôt. Il est également

11 Voir les pages 68 et suivantes de l'accord de Gouvernement.

12 Des modifications ont également été apportées au taux des réductions d'impôt pour certaines dépenses fiscales existantes. Ainsi, le « taux moyen spécial » qui s'appliquait pour l'épargne à long terme, les cotisations personnelles d'assurance-groupe et les chèques ALE a été supprimé. Ce « taux moyen spécial » était un compromis entre la déduction au taux marginal et la réduction d'impôt à taux fixe: il garantissait un avantage qui augmentait, en montant absolu, en fonction du revenu du contribuable mais moins nettement que pour une déduction sur le revenu imposable ou que pour une réduction d'impôt au taux marginal. Les taux des réductions d'impôt sont uniformisés à 30%, l'épargne-logement continue toutefois à bénéficier d'une réduction d'impôt au taux marginal.

13 Il n'y a plus d'entrants dans cette déduction depuis l'introduction, en 2005, de la déduction pour habitation unique. Sur base d'une mise en œuvre du nouveau système pour 2014 (exercice d'imposition 2015) les derniers entrants, ceux de 2004, n'auront plus que deux années de déduction au taux de 20% des intérêts non couverts par la déduction ordinaire pour la 11<sup>ème</sup> année et 10% pour la dernière année.

prévu de remplacer la déduction des rentes alimentaires par l'octroi d'une réduction d'impôt.

- Il sera également nécessaire de supprimer le plafond qui s'applique actuellement aux primes d'assurance-vie et aux remboursements de capital hypothécaire <sup>(14)</sup>: on ne peut en effet concevoir qu'il s'applique à deux dépenses fiscales qui ressortiront de deux niveaux de pouvoir différents.

Tableau 3: Conversion des déductions fiscales en réductions d'impôt

Dépenses fiscales	Système actuel	% de réduction d'impôt dans le nouveau système
Déduction pour habitation unique	Déduction	A fixer
Libéralités	Déduction	45 %
Frais de garde d'enfants	Déduction	45 %
Rémunérations d'employés de maison	Déduction	30 %
Entretien et restauration de monuments classés	Déduction	30 %
Rentes alimentaires	Déduction	A fixer

Dans le schéma de calcul de l'impôt, les réductions d'impôt octroyées pour ces dépenses donnant droit à avantage fiscal doivent s'imputer, selon le cas, sur l'IRP fédéral ou sur l'IRP régional. Il a donc fallu changer l'ordre d'octroi des réductions. Par rapport au schéma repris dans l'encadré I, ceci se fait en remontant d'une ligne les réductions d'impôt sur revenus de remplacement et en imputant les réductions d'impôt « dépenses fiscales », en aval de la base de calcul des additionnels. On obtient alors le schéma suivant.

Encadré no 3: Schéma de calcul de l'impôt des personnes physiques dans le nouveau système

Impôt selon le barème Réductions d'impôt sur les quotités exonérées (tranche à taux zéro, charges de famille (-)) Réduction d'impôt pour revenus de remplacement (-) Réduction d'impôt pour les rentes alimentaires (-) = <b>principal R.I.G.</b> (revenu imposable globalement) = base de l'impôt régional	
Impôt fédéral	Additionnels régionaux
Réductions d'impôt dépenses fiscales fédérales Réduction d'impôt pour les heures supplémentaires	Réductions d'impôt dépenses fiscales régionales
Réduction d'impôt pour revenus d'origine étrangère	
Impôt sur les revenus imposables distinctement	Additionnels sur l'impôt sur les revenus imposables distinctement

14 Ce plafond est, pour les revenus de 2012, de 15% de la première tranche de 1.830 € de revenus nets de charges et pertes, et de 6% au-delà, avec un maximum de 2.200 €.

### 3.2 Autonomie sur les dépenses fiscales

L'accord du gouvernement prévoit le transfert aux régions des compétences exclusives sur les dépenses fiscales suivantes:

- ▶ déduction pour habitation unique (reconvertie en réduction d'impôt),
- ▶ réductions ou crédits d'impôts afférents à la maison d'habitation,
- ▶ réductions d'impôts pour les dépenses faites pour l'entretien et la restauration des monuments classés,
- ▶ réduction d'impôt pour titres services,
- ▶ réduction d'impôt pour les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie (en ce compris les intérêts des prêts verts, les maisons passives et les maisons à faible consommation d'énergie),
- ▶ réduction d'impôt pour les dépenses de rénovation dans les zones d'action positive des grandes villes,
- ▶ réduction d'impôt pour les dépenses de sécurisation contre le vol et l'incendie,
- ▶ réduction d'impôt pour les dépenses de rénovation d'habitations données en location à loyer modéré.

Le Tableau 4 donne le coût budgétaire de ces dépenses fiscales pour l'année 2010, tel qu'il ressort de l'Inventaire des dépenses fiscales, et les estimations de cette même perte en recettes pour l'année 2013.

Tableau 4: Pertes en recettes (2010) des dépenses fiscales transférées

Dépense fiscales (Millions €)	2010	2013 (prévision)
Déduction pour habitation unique	1 029.8	2.397.8
Réduction d'impôts maison d'habitation (autres)	744.8	2.397.8
Déductions complémentaires d'intérêts hypothécaires	22.1	17.3
Entretien et restauration monuments classés	0.7	0.8
Titres services et prestations ALE	205.4	260.8
Dépenses faites en vue d'économiser l'énergie	759.3	80.0
Maisons passives et basse énergie	0.1	0.1
Rénovation – zones d'action positive – grandes villes	0.7	0.8
Sécurisation vol et incendie	32.8	36.1
Rénovation habitations données en location à loyer modéré	0.1	0.1

Sources: Inventaire des dépenses fiscales (2010) calculs SED (2013).

Les dépenses fiscales les plus importantes sont sans surprise celles liées à la maison d'habitation et plus globalement à l'immobilier. Les réductions d'impôt pour économies d'énergie constituaient un poste important mais elles ont été pour l'essentiel supprimées: il n'y a plus que les dépenses d'isolation du toit qui donnent droit à une réduction d'impôt. L'autre poste important concerne les réductions d'impôt pour titres services. Les autres dépenses fiscales transférées n'ont un impact mineur.

Les dépenses fiscales transférées ressortent donc bien de domaines pour lesquelles les régions ont la compétence matérielle et pouvaient donc déjà octroyer des aides directes. On trouve d'ailleurs actuellement, beaucoup de domaines où des réductions d'impôt fédérales peuvent se combiner, dans le chef du bénéficiaire, une réduction d'IPP fédérale avec une prime régionale. C'est le cas pour certaines de dépenses d'économie d'énergie. C'est aussi le cas, à Bruxelles, pour les primes à la rénovation qui sont cumulables avec des réductions d'impôt fédérales.

Le transfert des compétences aux régions est une clarification opportune de la répartition des compétences.

La répartition actuelle des compétences limitait le choix entre aide directe et aide fiscale. Le fédéral ne pouvait plus octroyer d'aide directe dans des domaines pour lesquels les régions avaient les compétences matérielles: par exemple une prime à la construction ou à la rénovation. Il se devait d'agir par la voie fiscale, soit à l'impôt direct, soit en TVA. Pour les régions, la situation est plus nuancée: il y avait certes des aides fiscales fédérales que la région ne pouvait pas supprimer ou revoir à la baisse, même si telle aurait été son intention politique. Rien n'empêchait cependant une région d'en « remettre une couche » par la voie fiscale: rappelons que la réforme institutionnelle de 2001 leur avait donné en quelque sorte un pouvoir général d'octroyer des incitations fiscales dans leur domaine de compétence matérielle <sup>(15)</sup>.

Il n'empêche que le choix entre l'aide directe et l'aide fiscale était au moins partiellement dicté par les éléments institutionnels. Or, il s'agit bien d'un choix de politique fiscale. L'aide fiscale a l'avantage d'être automatique alors que l'aide directe requiert un processus administratif. Une aide fiscale est donc plus simple à administrer lorsqu'elle concerne un grand nombre de personnes et que les conditions d'octroi sont relativement simples. Ce choix n'est pas sans conséquence budgétaire: l'automatisme de l'aide fiscale devient ici l'inconvénient. Elle est *open ended* alors qu'une aide directe s'octroie dans les limites d'un crédit budgétaire. Il y a un problème de transparence dans l'utilisation des dépenses fiscales <sup>(16)</sup>, ce que pallie partiellement la publication annuelle de l'inventaire des dépenses fiscales <sup>(17)</sup>.

15 Cf. l'article 6, paragraphe 2, 4<sup>o</sup> « (...) les régions sont autorisées (...) à mettre en œuvre des réductions et des augmentations fiscales générales, liées aux compétences des régions.

16 Voir à ce sujet ZHICHENG LI SWIFT (2006) et (2007).

17 Cf. CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS (2012). L'inventaire des dépenses fiscales donne la perte en recettes, ex-post, pour la dernière année pour laquelle des données statistiques sont disponibles. Un parallélisme complet avec les autres éléments du budget demanderait que l'inventaire des dépenses fiscales donne également une estimation des pertes en recettes pour l'année sur laquelle porte le budget.

### 3.3 Autonomie sur les taux de l'IPP

#### 3.3.1 Les principes

La 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat confirme que la définition de la base imposable est une compétence fédérale mais elle pose également pour principe que celle-ci ne pourra plus être entamée par d'autres déductions fiscales que les charges et pertes professionnelles. Ceci a deux séries de conséquences, l'une pour la situation actuelle, l'autre pour le futur.

La base de calcul de ces additionnels est constituée par l'impôt fédéral, calculé à partir du barème et sur lequel s'appliquent les quotités exonérées, les réductions d'impôt pour revenu de remplacement et de la réduction d'impôt pour rentes alimentaires payées. Cet impôt est, par rapport à la situation actuelle, réduit à une quotité X de sorte que la base de calcul de l'impôt régional atteigne le montant prévu dans l'accord de gouvernement éventuellement actualisé <sup>(18)</sup>.

Sur cette base, les régions peuvent établir des additionnels.

La réforme de 2001 mettait déjà une limite quant à l'effet des additionnels sur la progressivité: le principe a été rappelé ci-dessus. L'accord de gouvernement permet aux régions de différencier les additionnels par tranche, moyennant deux limites.

- ▶ Le taux des additionnels appliqué à une tranche d'impôt donnée ne peut pas être inférieur à 90 % du taux des additionnels le plus élevé parmi les tranches antérieures.
- ▶ L'avantage fiscal procuré par un taux d'additionnel plus bas que celui des tranches inférieures ne peut excéder 1000 € par an et par contribuable, ce montant étant indexé.

Ces mécanismes sont assurément complexes.

Prenons un exemple théorique à partir du schéma suivant. Le Tableau 5 nous donne ce que serait le barème fédéral dans un système où il est ramené à 70 %. Les taux marginaux s'étalent alors de 17,5 % à 35 % et sur ce taux s'applique des additionnels régionaux qui sont initialement de 42,86 %. (10/7<sup>ème</sup>).

<sup>18</sup> Ce facteur d'autonomie X est donc tel que 10.736 millions € multiplié par (1-X) donne le montant de l'impôt fédéral, après calculé comme indiqué ci-dessus.

Tableau 5: Barème de l'impôt fédéral dans un système d'additionnels

Tranches du RIG		Impôt sur tranches inférieures	Taux marginal	% additionnels régionaux
0	8.350	1.461	17,50 %	42,86 %
8.350	11.890		21,00 %	42,86 %
11.890	19.810	2.205	28,00 %	42,86 %
19.810	36.300	4.422	31,50 %	42,86 %
36.300		9.617	35,00 %	42,86 %

La première limite borne, par exemple, le taux marginal de la dernière tranche à 38,57 %. Si une région annonce pour cette tranche un taux inférieur, il devient inférieur à 90 % du taux des additionnels le plus élevé, soit le taux « de base » de 42,86 %.

Supposons maintenant qu'une région ramène ce taux à 40 %. La première limite est respectée. Le contribuable va en retirer un avantage, exprimé en €, d'autant plus élevé que son revenu est élevé. Ainsi, pour un revenu de 40.000 €, l'avantage serait de 106 € <sup>(19)</sup>. Pour un revenu de 80.000 €, il serait théoriquement de 1.249 € et là nous sommes au-dessus de la seconde limite. Celle-ci sera donc limitée dans son champ d'application. En fait, au-delà de 71.300 €, la réduction du taux des additionnels de 42,86 % à 40 % ne peut plus s'appliquer <sup>(20)</sup>.

Les réductions d'impôt pour revenus d'origine étrangère s'imputent proportionnellement sur l'impôt fédéral et sur l'impôt régional.

Pour ce qui concerne les revenus imposables distinctement, l'accord de gouvernement prévoit que le taux des additionnels de la région sera uniforme (pas de différenciation en fonction de l'impôt sur le revenu imposable globalement ou en fonction de l'impôt calculé sur celui-ci) et qu'il sera unique, quel que soit le taux fédéral appliqué sur ces revenus.

### 3.3.2 Premiers éléments d'évaluation

Le système qui sera mis en œuvre est assurément un compromis entre les tenants du *split rate* et ceux des additionnels. Tout compromis est complexe. Le système de départ l'était déjà. On note cependant un élément de simplification important: à l'avenir, toutes les dépenses fiscales seront octroyées sous formes de réductions d'impôt. Le pouvoir fédéral est d'ailleurs déjà allé plus loin que nécessaire en supprimant le taux moyen spécial. Il ne reste plus qu'à régler le cas de la déduction pour habitation unique et celui des rentes alimentaires.

19 Soit 2,86% de la différence entre 40.000 € et 36.300 €.

20 On obtient ce montant en résolvant l'équation  $1000 = 0.0286 * (X - 36300)$ .

Nous avons mentionné, au début de cet article, que la justification majeure de l'autonomie fiscale des entités sub-nationales était d'ordre allocative. Pour que cet avantage soit pleinement acquis, il faut que la charge fiscale soit lisible pour que le citoyen-contribuable prenne facilement connaissance du coût de la production des biens et des services publics par l'autorité de sa juridiction. A cet égard, un système de split rate aurait assurément été meilleur: le gouvernement régional aurait voté directement le taux de son impôt, qui aurait été un impôt sur le revenu, tout comme l'impôt fédéral. Les deux impôts auraient eu la même base. Dans le système qui sera mis en œuvre, le taux de l'impôt que votera le gouvernement régional sera un taux « d'impôt sur l'impôt », qui est assurément moins clair. Il sera toutefois relativement facile de comparer entre régions, comme on peut le faire actuellement entre communes. De plus, par rapport au système actuel d'une dotation avec une fourchette assez limitée d'autonomie fiscale, il y a une certaine amélioration en termes de transparence, mais la progressivité de l'impôt régional n'est tout de même que peu lisible.

Un autre élément important de la problématique est celle du maintien de la progressivité de l'impôt. Elle a deux aspects: un aspect redistributif et un aspect dynamique.

- ▶ Du point de vue redistributif, l'enjeu était de maintenir l'essentiel des clés de la redistribution dans les mains du Pouvoir fédéral. Nous avons indiqué ci-dessus que la progressivité de l'impôt ne provient pas seulement du barème mais qu'elle provient pour une large part du système des quotités exonérées et des réductions d'impôt pour revenus de remplacement. Dans le système qui sera mis en œuvre, le Pouvoir fédéral n'abandonne que partiellement un des trois déterminants de la progressivité et l'usage que pourront en faire les régions est limité.
- ▶ Du point de vue dynamique, la question a souvent été présentée comme celle du « partage des gains de l'élasticité ». L'élasticité supra-unitaire de l'IPP<sup>(21)</sup> a pour conséquence que, toute autre chose égale par ailleurs, l'IPP croît en pourcentage du PIB. Elle permet au gouvernement d'effectuer des baisses d'impôt tout en maintenant le rendement constant en % du PIB. Actuellement, seul le Pouvoir fédéral en profitait. La 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat partagera ce pouvoir entre le fédéral et les régions. Incidemment, ce « partage de l'élasticité » engendre aussi le partage des conséquences des cycles conjoncturels, ce qui devrait toutefois être assez limité, du fait de la relative stabilité de la base de l'IPP.

Les limites mises sur l'utilisation des additionnels permettront également d'éviter une concurrence fiscale excessive. Celle-ci s'exercerait en effet principalement sur le taux marginaux supérieurs du barème. De plus, l'accord de gouvernement prévoit que la loi de financement sera complétée pour préciser que « *L'exercice des compétences fiscales des régions s'opère dans le respect*

21 Rappelons que du fait de l'indexation automatique de tous les montants libellés en €, cette élasticité supra-unitaire ne s'applique que sur la croissance réelle de la base imposable.

*de la loyauté fédérale et notamment des principales suivantes : le principe d'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale (...)*» <sup>(22)</sup>.

Le point le plus délicat est, nous semble-t-il, l'ampleur des externalités verticales. Dans un système de *split rate*, les modifications de la base imposable auraient été, stricto sensu, les seules décisions de politique fiscales à avoir un effet mécanique sur le produit de l'impôt régional <sup>(23)</sup>. Dans un système d'additionnels, toute modification du barème aura un effet sur le produit de l'impôt régional. Ainsi, si le Pouvoir fédéral réduit les taux d'imposition, les régions devront augmenter les leurs pour maintenir le produit de leur impôt régional constant. Ceci brouille le message « allocatif », il y a hausse des taux sans qu'il y ait nécessairement hausse de la charge fiscale. Les régions feront en fait face aux mêmes problèmes que les communes actuellement.

Formellement, l'accord de gouvernement prévoit que les régions ne pourront pas de ce fait engager une procédure de conflit d'intérêts. On peut toutefois s'interroger sur la capacité qu'aura le Pouvoir fédéral de mettre en œuvre une baisse significative de l'IPP. En interdisant le conflit d'intérêt, on empêche de contester une décision prise mais, vu la forte imbrication des régions et du fédéral, celui-ci aura-t-il encore la capacité politique de prendre une telle décision ? On peut craindre que le poids des régions n'arrive sur la table du gouvernement fédéral et n'engendre un blocage.

Cette problématique des effets externes a une importance particulière dès lors que l'IPP est essentiellement un impôt sur les revenus du travail et que la Belgique se voit constamment recommander de réduire l'imposition des revenus du travail. Il est par ailleurs aussi régulièrement recommandé à la Belgique d'élargir ces bases imposables, notamment à l'IPP. Dans le système mis en œuvre, tout élargissement de l'assiette se fera automatiquement au bénéfice du fédéral et des régions. Le point positif est qu'aucun frein ne viendra du niveau régional, le point négatif est que le gouvernement fédéral assumera seul la responsabilité politique de la décision mais devra en partager le rendement budgétaire.

### 3.4 La 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat et l'exercice de la politique fiscale

L'octroi aux régions des dépenses fiscales relatives à leurs compétences matérielles devrait permettre à celle-ci de pouvoir choisir l'instrument - aide directe ou dépense fiscale - sur base de leurs avantages et inconvénients de chacun sans contraintes institutionnelles.

<sup>22</sup> Cf Accord de Gouvernement, page 71.

<sup>23</sup> Nous avons toutefois indiqué ci-dessus que, compte tenu de l'architecture du système actuel, il aurait vraisemblablement fallu laisser aux mains du seul Pouvoir fédéral les quotités exonérées et les réductions d'impôt sur les revenus de remplacement.

En matière de fiscalité immobilière, la réforme a assurément clarifié la répartition des instruments de politique fiscale. Les régions ont maintenant en main, en plus de tout ce que leur conférait la réforme de 2001 <sup>(24)</sup>, tous les incitants fiscaux. Il n'y a que l'imposition des revenus immobiliers (en ce compris les plus-values) et le taux de tva sur les travaux immobiliers qui restent aux mains du Pouvoir fédéral.

Une dernière question concerne les conséquences de la nouvelle structure sur une réforme fiscale qui organise des glissements entre différents types d'impôts. De ce point de vue, la réponse n'est pas univoque.

Un des points importants de l'agenda de politique fiscale est celui d'un tax shifting du travail vers une base taxable alternative. Les deux principales modalités de compensation possibles sont la taxation de la consommation et la fiscalité environnementale. De ce point de vue, la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat n'entame pas les marges de manœuvre du Pouvoir fédéral. Une autre recommandation faite à la Belgique consistait à faire glisser la pression fiscale du travail vers la taxation de la propriété immobilière <sup>(25)</sup>. Ce qui était actuellement impossible institutionnellement pourrait être possible dans le nouveau cadre institutionnel: les régions peuvent baisser les taux d'imposition des revenus et compenser par une taxation accrue de la propriété, d'autant plus qu'elle ont en main l'ensemble des relations financières avec les pouvoirs locaux. Globalement, la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat ne limite donc pas les choix possibles.

Un autre point de l'agenda politique fiscale est celui des réformes qui élargissent la base imposable et baissent les taux d'imposition. Ici aussi, la 6<sup>ème</sup> réforme de l'Etat ne crée pas de contrainte majeure. Certes, en cédant certaines dépenses fiscales aux régions, le Pouvoir fédéral s'est débarrassé d'une (petite) partie du problème. Il lui reste cependant de larges possibilités et une réforme fiscale budgétairement neutre est par définition sans effet sur le produit de l'impôt régional.

---

24 À savoir toutes les compétences sur le précompte immobilier et les droits d'enregistrement, hormis la fixation du revenu cadastral, mais avec la possibilité de fixer une autre base pour le précompte immobilier.

25 Voir OECD (2010)

## 4 Bibliographie

Accord de gouvernement, Projet de Déclaration de Politique générale, Bruxelles, 1<sup>er</sup> décembre 2011.

CERPE (2009), Réformer le financement IPP des entités fédérées: le modèle CERPE, Cahiers de recherche – Série Politique économique, No 42, Faculté des sciences économiques et de gestion, Namur.

CONSEIL SUPÉRIEUR DES FINANCES, Section « Fiscalité et Parafiscalité » (1998), Le partage des compétences de politique fiscale entre différents niveaux de pouvoir, Ministère des Finances, Bruxelles.

DECOSTER A., GÉRARD M. and VALENDUC C. (2001), Recettes publiques et politique fiscale, dans DE CALLATAY E., Editeur, La fin du déficit budgétaire, De Boeck, Bruxelles, pp. 107-134.

DE COSTER A., VALENDUC C., VERDONCK M.(2009), L'autonomie fiscale des régions en Belgique: Evaluations et perspectives, Bulletin de documentation, SPF Finances, No 4, pp. 36-292.

DEJARDIN M., DECHAMPS R., KESTENS P., MIGNOLET M., PLASMAN R. (Ed) (2013), La 6<sup>ème</sup> réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires, De Boeck.

DE COSTER A., VALENDUC C. (2010a), L'impôt et la politique fiscale en Belgique, Editions de l'ULB.

DE COSTER A., VALENDUC C. (2010b), Belastingen en fiscaal beleid in België, Acco, Leuven.

HEREMANS D., PEETERS T., VAN HECKE A. (2009), Towards a more efficient and responsible financing mechanism for the Belgian federation, Re-Bel e-book, 5, 18-36.

KIRSCH E. (2008), L'accord des sages – deuxième paquet: mécanismes de financement, Miméo.

OATES W. E. (2005), Toward a second-Generation Theory of Fiscal Federalism, International tax and Public Finance, Vol. 12, No 4, pp. 349-374.

OECD (2010), Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Tax policy Studies, No 20.

VALENDUC C. (2005), La progressivité de l'impôt des personnes physiques, SPF Finances, Bulletin de documentation, No 1, pp.275-298.

ZHICHENG LI SWIFT (2006), Managing the effects of tax Expenditures on National Budgets, Tax Notes International, Vol 41, No 10, pp. 917-933.

ZHICHENG LI SWIFT (2007), Strengthening the Governance of Tax Expenditures, *Tax Notes International*, Vol 47, No 18, pp. 765-766.

