

MÉMO INTERNE

Analyse d'impact : Mesures de lutte contre le piège promotionnel

06/10/2021

Koen De Munck

Fiscalité & Investissements

1 Avis du Conseil supérieur des finances mai 2020

La suppression du piège de la promotion et du piège du chômage, par l'augmentation du salaire net et donc du pouvoir d'achat du travailleur, est un des objectifs de la vaste réforme fiscale.¹ Dans son rapport de mai 2020², le Conseil supérieur des finances (ci-après 'CSF') décrit le piège promotionnel comme étant *'[...] une conséquence des taux marginaux effectifs élevés dans l'impôt des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale'*. Le CSF y ajoute que 'en cas d'augmentation salariale, les salariés à faible revenu perdent de surcroît, partiellement ou intégralement, l'avantage des réductions sélectives des cotisations fiscales et parafiscales'. Le problème du piège promotionnel est donc double (1) une pression (para)fiscale en forte augmentation combinée à (2) la réduction des mesures (para)fiscales pour les salaires les plus bas. Dans la suite de son analyse du piège promotionnel, le CSF fait observer que le taux d'imposition marginal effectif affiche son augmentation la plus flagrante, d'une part, lors de la suppression progressive du bonus à l'emploi fiscal et social (environ 40% du revenu moyen) et, d'autre part, au seuil de départ de la cotisation spéciale à la sécurité sociale (CSSS) (environ 60% du revenu moyen).

Ce premier constat est confirmé par les graphiques 1 et 2 (voir annexe 1).³ Le taux d'imposition effectif, défini comme l'impôt sur les revenus et la cotisation de sécurité sociale, augmente le plus pour les salaires se situant entre 40 et 60% du revenu moyen (2020 : 3.976,69 EUR par mois). Le principal moteur est l'augmentation rapide de l'impôt sur les revenus, suivie de l'augmentation des cotisations de sécurité sociale (y compris la CSSS). Le bonus à l'emploi et la CSSS semblent donc être le principal moteur de la forte progressivité pour les salaires les plus bas.

Pour rendre le travail plus attractif, le CSF prévoit une double réforme dans le scénario de référence : (1) le relèvement de la quotité exemptée d'impôt au niveau du revenu d'intégration

¹ Accord de gouvernement (2020). p. 48

² Conseil supérieur des finances (2020). Avis : Réduction des prélèvements sur le travail et les possibilités de financement - mai 2020. p. 126

³ Pour cette analyse d'impact, comme pour l'étude précédente 'Comparaison géographique et temporelle de la pression fiscale sur le travail en Belgique', nous avons utilisé le modèle TaxBEN de l'OCDE qui permet le calcul du salaire net, de l'impôt sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale. Dans ce modèle, la CSSS est ajoutée à cette dernière catégorie.

d'un isolé et (2) la suppression de la CSSS. Un des motifs de la suppression de la CSSS est qu'elle exerce une pression marginale accrue, déjà à partir des bas revenus.⁴ Initialement, l'impact budgétaire de cette réforme était estimé à 3,930 milliards EUR. Dans le premier rapport du CSF de juillet 2021⁵, l'impact budgétaire est estimé à (1) 4,128 milliards EUR pour le relèvement de la quotité exonérée d'impôt et (2) à 1,270 milliard EUR pour la suppression de la CSSS. **Cette réforme coûterait donc 5,398 milliards EUR en 2021 (+ 37,35% par rapport à la prévision initiale)**. De plus, la représentation graphique de l'avis de mai 2020 montre que l'impact de la première mesure sur le taux marginal de l'IPP est presque nul. De même, les taux marginaux effectifs diminuent peu lors de l'application de la deuxième mesure. Afin d'analyser plus en profondeur les effets de cette réforme, nous examinons ci-après l'impact du relèvement de la quotité exemptée d'impôt et ensuite celui de la suppression de la CSSS.

2 Analyse d'impact du scénario de référence

2.1 Relèvement de la quotité exemptée d'impôt au niveau du revenu d'intégration

Pour l'exercice 2021, la quotité exemptée d'impôt (QEI) s'élevait à 8.990 EUR. Dans le premier rapport, le niveau du revenu d'intégration est fixé à 11.816 EUR (dans l'avis de 2020, 10.926 EUR). La quotité exemptée d'impôt augmenterait ainsi de 2.826 EUR. Étant donné que la base imposable pour les classes de revenus allant de 40 à 200 % du revenu moyen est supérieure à la limite supérieure (13.440 EUR) de la première tranche d'imposition, cette intervention équivaut à une réduction d'impôt universelle de 706,50 EUR (60 EUR/mois).

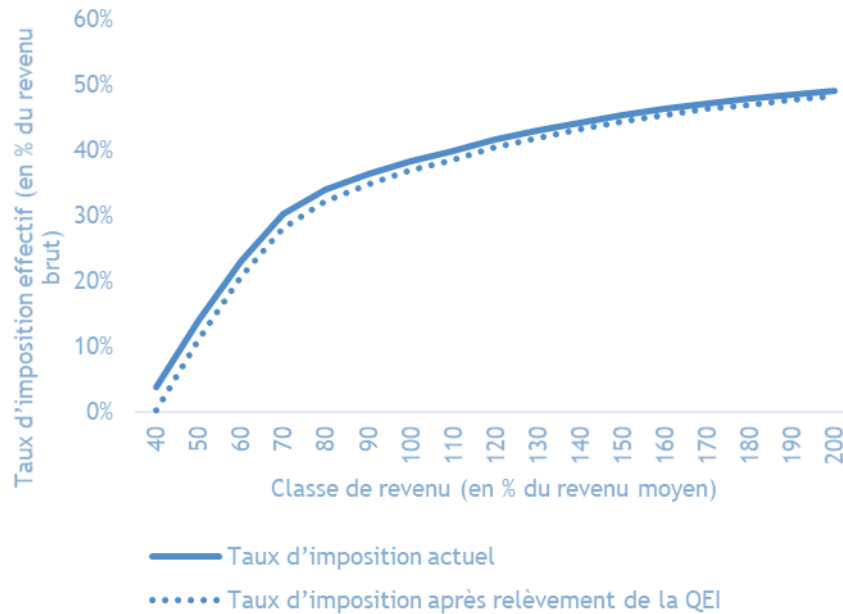
Une conséquence logique de l'application d'une réduction absolue uniforme de l'impôt sur les revenus dans un système d'imposition progressif est que la réduction diminue proportionnellement à mesure que le niveau de salaire augmente (voir graphique 3). Mais rien ne change dans la progressivité proprement dite.

De plus, la mesure a un léger effet négatif sur le piège promotionnel comme le montre le graphique 4. Dans la comparaison de ce graphique avec le graphique 2 en annexe, on constate que lors d'un glissement de classe de revenu de 40 à 50, de 50 à 60 et de 60 à 70, la pression fiscale augmente encore d'environ 1 point du revenu brut par rapport à la situation actuelle. Ainsi, le relèvement de la quotité exemptée d'impôt contribue même à une légère augmentation de la progressivité pour les revenus les plus bas.

⁴ Conseil supérieur des finances (2020). Ibid. p. 200

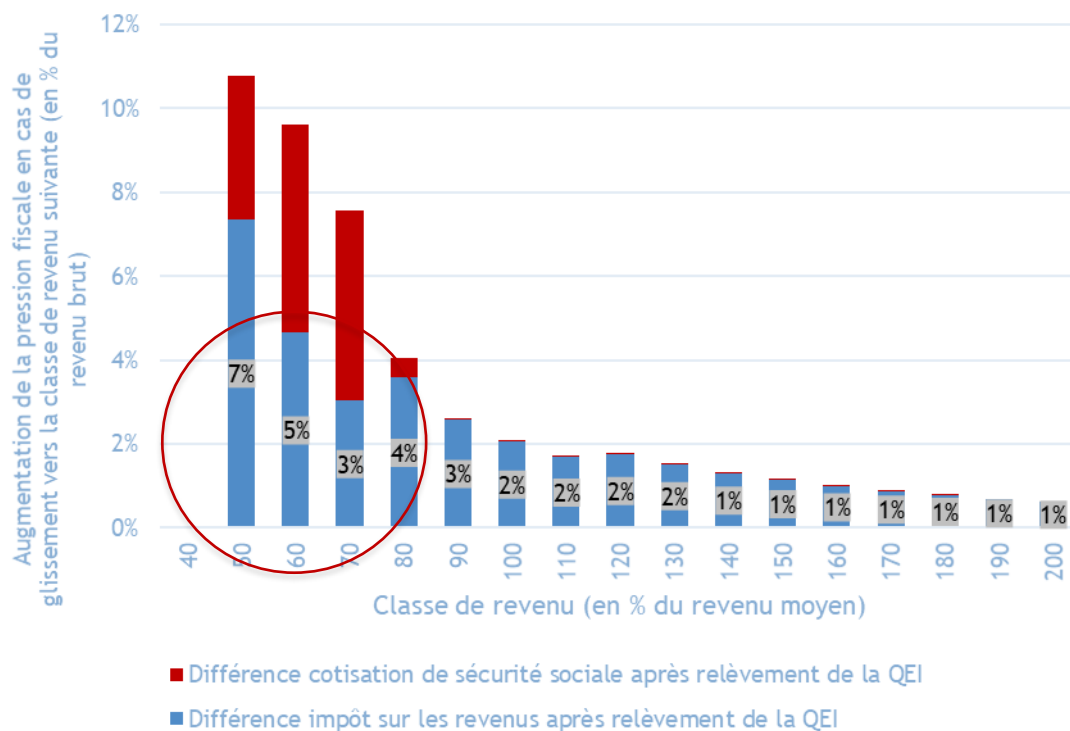
⁵ Conseil supérieur des finances (2021) Premier rapport concernant une vaste réforme fiscale - Juillet 2021. p. 7.

Graphique 3 : Évolution de la pression fiscale par classe de revenus (en % du salaire brut) : situation actuelle et après relèvement de la QEI



Source : Calculs propres basés sur les données du modèle OECD tax-benefit. Modèle version 2.3.0

Graphique 4 : Évolution de la pression fiscale en cas de glissement vers une classe de revenu supérieure (en % du revenu brut) : après relèvement de la QEI

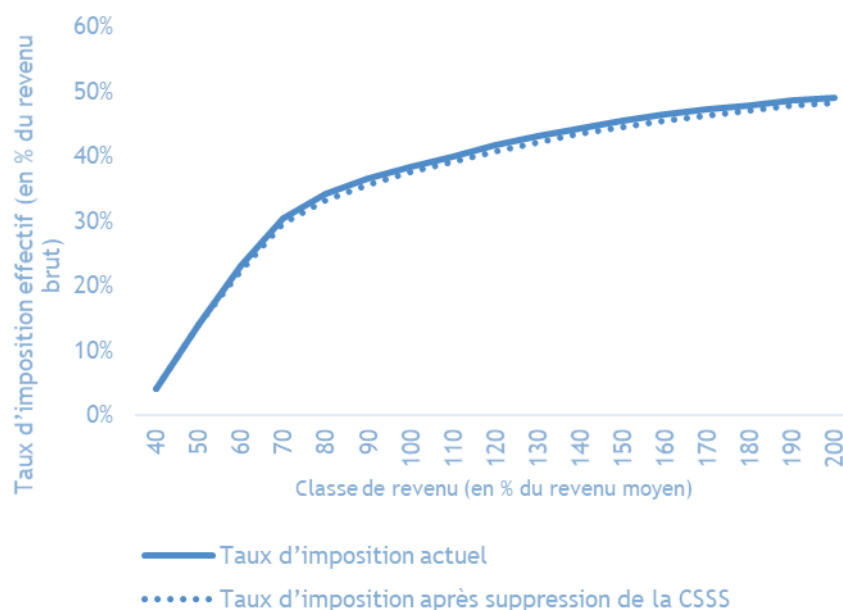


Source : Calculs propres basés sur les données du modèle OECD tax-benefit. Modèle version 2.3.0

2.2 Suppression de la cotisation spéciale de sécurité sociale

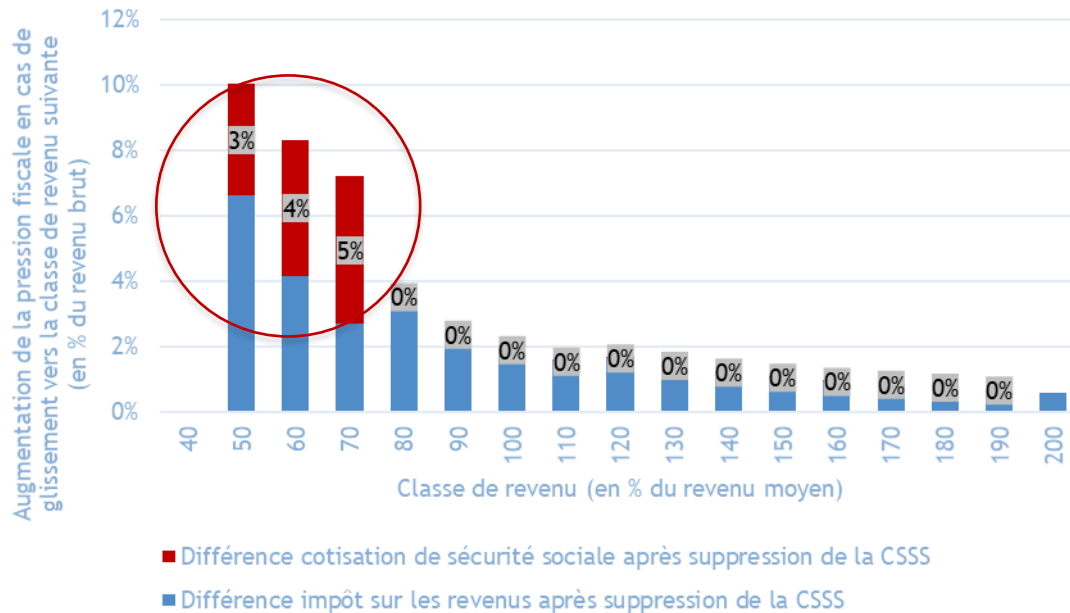
Comme mentionné plus haut, le Conseil supérieur des finances pense que la CSSS contribue en partie à la forte progressivité de l'IPP pour les revenus les plus bas et qu'elle doit donc être supprimée dans le cadre de la réduction du piège promotionnel. Le Conseil supérieur des finances ne tient toutefois pas compte du fait qu'une grande partie des bas revenus sont exemptés de la CSSS. Étant donné que le seuil à partir duquel la CSSS est due est fixé à 18.592,02 EUR pour l'exercice 2021, les revenus se situant entre 40 et 50% du revenu moyen sont exemptés de la CSSS. La cotisation pour les revenus égaux à 60% du revenu moyen s'élève à moins de 250 EUR (environ 21 EUR/mois). Enfin, la cotisation spéciale de sécurité sociale s'élève à moins de 1% du revenu brut pour les autres classes de revenus. On constate donc d'emblée que l'impact de cette mesure sera négligeable, comme le montre également le graphique suivant. Le graphique 5 illustre l'impact sur le taux d'imposition effectif par classe de revenu en cas de suppression de la CSSS. On voit que la diminution de la pression fiscale effective sera limitée tant pour les revenus les plus bas que pour les salaires moyens.

Graphique 5 : Évolution de la pression fiscale par classe de revenus (en % du salaire brut) : situation actuelle et après suppression de la CSSS



Source : Calculs propres basés sur les données du modèle OECD tax-benefit. Modèle version 2.3.0

Graphique 6 : Évolution de la pression fiscale en cas de glissement vers une classe de revenu supérieure (en % du revenu brut) : après suppression de la CSSS



Source : Calculs propres basés sur les données du modèle OECD tax-benefit. Modèle version 2.3.0

Outre le fait que le revenu disponible n'augmente que de manière très limitée, le graphique 6 montre qu'il n'y a pratiquement pas d'amélioration en ce qui concerne le piège promotionnel, si ce n'est une amélioration limitée en cas de passage de la classe de revenu égale à 50% du revenu moyen vers celle égale à 60% du revenu moyen (une baisse de la pression fiscale de moins de 1% du revenu brut). Rien ne change à la progressivité trop rapide du barème.

3 Conclusion

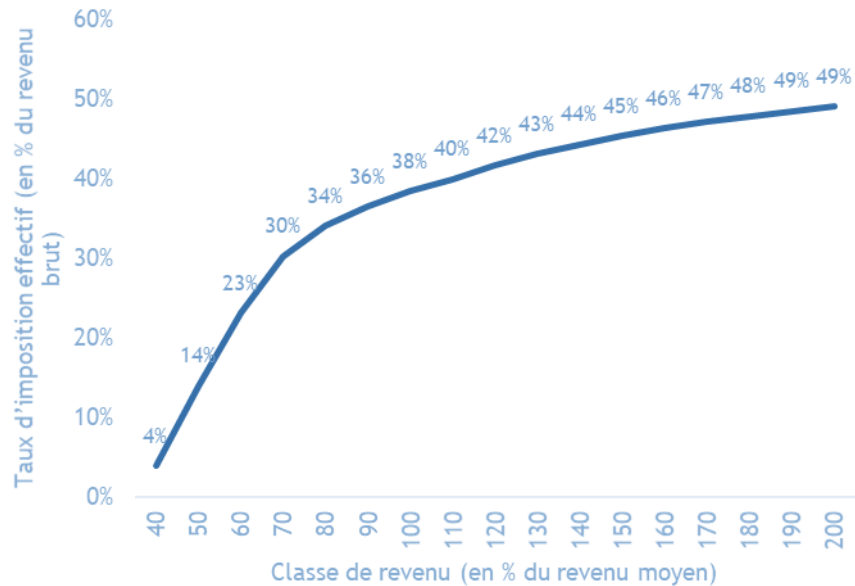
L'objectif du scénario de référence est de remédier aux taux marginaux effectifs élevés en cas d'augmentation salariale. Cette analyse d'impact a démontré qu'aucune des deux mesures contenues dans ce scénario de référence n'entraîne une diminution significative du piège promotionnel. Le relèvement de la quotité exemptée d'impôt (mesure 1) se traduit par une baisse limitée du taux d'imposition effectif. Cette mesure ne contribue donc pas à atténuer le piège promotionnel pour les salaires les plus bas. L'étude démontre d'ailleurs qu'on peut s'attendre à une légère augmentation de la progressivité pour les salaires les plus bas. La suppression de la CSSS (mesure 2) ne génère qu'un impact très limité et concentré sur la pression fiscale qui ne peut se justifier compte tenu du coût budgétaire et de la pression fiscale élevée sur les moyens salaires.

Dans notre étude antérieure intitulée 'Comparaison géographique et temporelle de la pression fiscale sur le travail en Belgique', nous avons déjà constaté qu'en Belgique, quelle que soit la classe de revenu, les taux nominaux de l'IPP sont sensiblement plus élevés que dans les pays voisins. Dans les pays voisins, non seulement les taux appliqués sont plus faibles, mais les tranches d'imposition sont aussi plus larges. L'étude montrait aussi qu'en termes de revenu disponible, les revenus les plus bas sont compétitifs en comparaison avec ceux des pays voisins. Cela s'explique en grande partie grâce au bonus à l'emploi. Toutefois, la compétitivité disparaît rapidement à mesure que le revenu brut augmente. Il est frappant de constater que les revenus les plus bas sont déjà soumis aux taux marginaux les plus élevés de 40 et 45%. Cela montre que les pièges promotionnels ne sont pas seulement dus aux mesures (para)fiscales sélectives qui augmentent structurellement le revenu disponible des classes de revenu les plus basses, mais surtout aux barèmes fiscaux, c'est-à-dire les taux utilisés et les limites de revenus auxquelles ils s'appliquent.

Il y a un manque de vision. Les problèmes correctement énoncés ne sont tout simplement pas résolus. Au lieu d'ajouter une nouvelle couche à la lasagne fiscale, dont l'avantage est limité et concentré (et le coût très élevé), il faut miser sur une réforme approfondie. Pour compenser le démantèlement systématique des mesures (para)fiscales lorsque les salaires augmentent, il faut donc d'abord travailler sur la baisse des taux d'imposition et l'élargissement des barèmes fiscaux. L'objectif de la grande réforme fiscale globale doit être la diminution de la pression fiscale sur tous les revenus qui sont tout autant affectés, si pas plus, par la pression fiscale élevée sur les revenus du travail. Ce n'est qu'en rendant le travail plus rémunérateur pour toutes les classes de revenus grâce à une augmentation structurelle du revenu disponible qu'on augmentera le pouvoir d'achat et le taux d'emploi.

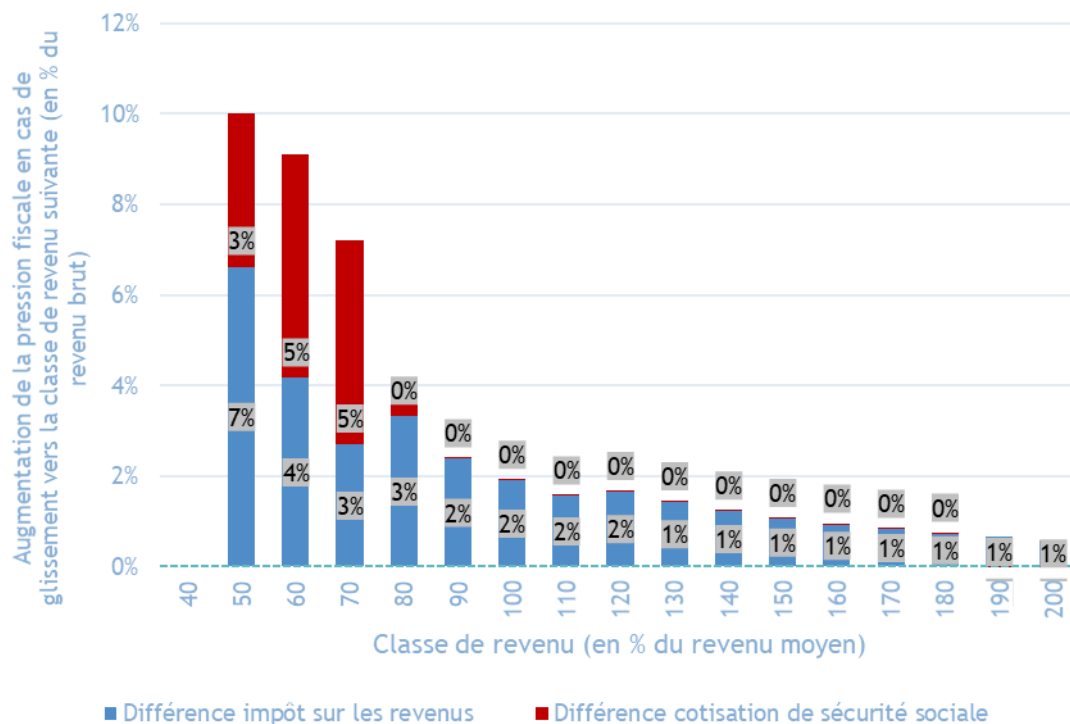
4 Annexe 1

Graphique 1 : Évolution de la pression fiscale par classe de revenu (en % du revenu brut) : situation actuelle



Source : Calculs propres basés sur les données du modèle OECD tax-benefit. Modèle version 2.3.0

Graphique 2 : Évolution de la pression fiscale en cas de glissement vers une classe de revenu supérieure (en % du revenu brut) : situation actuelle



Source : Calculs propres basés sur les données du modèle OECD tax-benefit. Modèle version 2.3.0