

**Prélèvements obligatoires sur la période 1985-2005 :
effets de structure et orientations discrétionnaires**

FREDERIQUE DENIL

Conseiller des Finances

Rapport de stage

1. Synthèse des trajectoires discrétionnaires et non discrétionnaires en matière de prélèvements obligatoires

Dans les précédents chapitres, nous avons fait l'exercice de décomposer sur la période 1985-2005, l'évolution du ratio de chaque prélèvement obligatoire au PIB en une composante 'non discrétionnaire' ou 'à politique inchangée', issue de la relation structurelle entre le prélèvement et sa base macroéconomique de référence, et en une composante discrétionnaire décrivant l'impact des impulsions de politique fiscale.

Formellement, comme cela a été détaillé dans l'introduction, cet exercice de décomposition est réalisable, soit par l'évaluation des trajectoires discrétionnaires au départ des incidences complémentaires cumulées de politique fiscale (méthode directe), soit par l'estimation d'élasticités structurelles des recettes à leur base macroéconomique, permettant de décrire les trajectoires non discrétionnaires (méthode indirecte). La méthode indirecte livre des résultats plus intéressants, mais compte tenu des informations disponibles assez inégales pour les différents impôts, les deux pistes ont été utilisées.

- Nous avons calculé l'élasticité des recettes IPP, TVA, Accises, Isoc, de cotisations sociales et de précompte mobilier à leur base macroéconomique respective dans un contexte de politique inchangée par le biais d'estimations économétriques ad hoc, déterminant ainsi une trajectoire non discrétionnaire. Rappelons que dans ce cas, les impulsions de politiques fiscales sont calculées par solde ;
- Pour des recettes d'importance plus limitée (taxes automobiles, sur les contrats et primes d'assurance, sur les opérations boursières...), nous avons appliqué la méthode directe, c'est-à-dire la détermination de la trajectoire discrétionnaire au départ des incidences complémentaires de politique fiscale. C'est la trajectoire non discrétionnaire qui est alors obtenue par solde ;
- Enfin, par manque d'informations relatives aux incidences de politique fiscale et/ou aux bases macroéconomiques pour toute une série de prélèvements, nous avons eu recours à des hypothèses simplificatrices sur l'évolution non discrétionnaire, assimilée selon le cas à la croissance tendancielle, la croissance effective, la stabilité en % du PIB de la recette... Ce fut notamment le cas des droits d'enregistrement et du précompte immobilier des ménages. La trajectoire discrétionnaire représente l'écart entre la recette effective et la recette assimilée au régime non discrétionnaire.

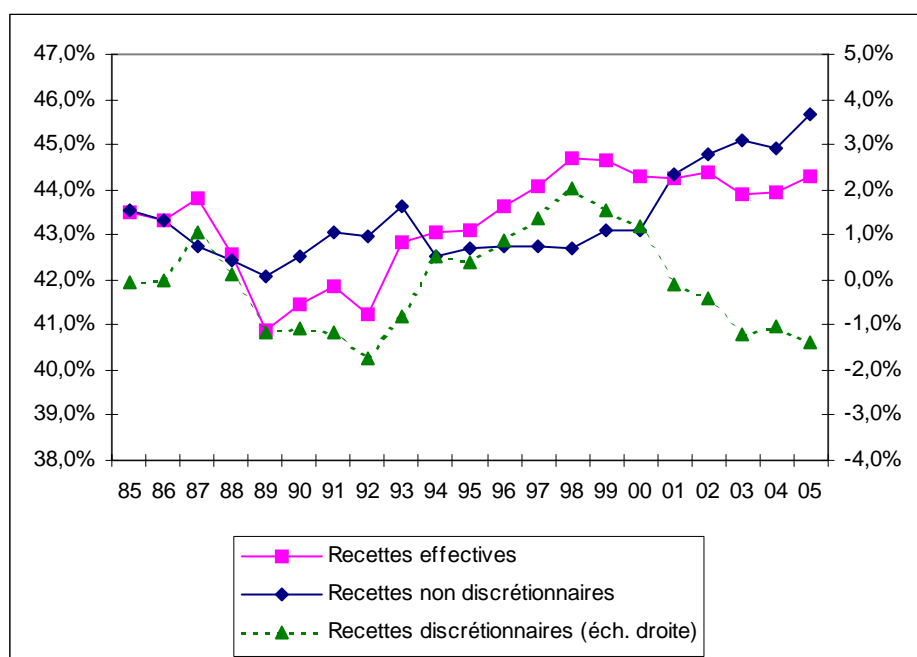
Notons aussi que les taxes qui sont apparues au cours de la période sont de facto assimilées à des impulsions discrétionnaires restrictives de politique fiscale.

Le présent chapitre a pour objet d'agréger les résultats obtenus pour les différents prélèvements, de manière à mettre en évidence, au niveau de l'ensemble des prélèvements obligatoires, l'évolution structurelle des recettes ainsi que le sens et l'ampleur des impulsions de politique fiscale. Cet exercice permettra en effet de caractériser la politique budgétaire dans son volet recettes (fiscales et parafiscales), d'en évaluer les orientations tout au long de la période et de percevoir comment celles-ci ont interagi avec l'évolution tendancielle des impôts et cotisations pour déterminer la trajectoire effective.

1.1. Trajectoires au niveau de l'ensemble des prélèvements obligatoires

Le graphique ci-dessous reproduit l'évolution effective, non discrétionnaire et discrétionnaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) obtenue en agréant les résultats obtenus par type de prélèvement.

Graphique 1 : Trajectoires effective, non discrétionnaire et discrétionnaire en matière de prélèvements obligatoires (en % du PIB)



Source : Comptes nationaux 2005, calculs propres

Le ratio des prélèvements obligatoires au PIB est globalement en légère progression depuis 1985 (+0,8% de PIB). D'une part cette légère augmentation ne doit pas masquer les importantes fluctuations que l'on observe tout au long de la période (- 2,9% de PIB entre 1987 et 1989, +3,5% de PIB entre 1992 et 1998). D'autre part, les trajectoires non discrétionnaire et discrétionnaire reproduites sur le graphique montrent bien que l'évolution des recettes effectives combine la ligne de croissance (ou de décroissance) endogène des recettes en lien avec leurs bases macroéconomiques, et la dynamique des impulsions discrétionnaires.

La trajectoire discrétionnaire des prélèvements obligatoires met clairement en évidence trois périodes distinctes en termes d'orientation de la politique fiscale.

- La première de **1985 à 1992** se caractérise par des **politiques fiscales globalement expansives** (-1,8% de PIB en impulsions discrétionnaires cumulées), dont les inflexions les plus marquées se situent en 1988 et 1989. Ces impulsions sont associées à des recettes non discrétionnaires in fine légèrement décroissantes, de sorte que le ratio des prélèvements obligatoires se réduit sensiblement entre 1985 et 1992 (-2,3% de PIB).
- La deuxième période, de **1992 à 1998** s'interprète immédiatement comme une phase de **politique fiscale restrictive**. Au cours de celle-ci, les impulsions discrétionnaires cumulées s'élèvent à 3,3% de PIB et, combinées à une trajectoire non discrétionnaire

relativement neutre, sont quasi exclusivement à l'origine de la progression des recettes effectives (+3,4% de PIB).

- La troisième, **de 1999 à 2005**, est à nouveau marquée par une **orientation expansive de la politique fiscale**, dont les contours sont toutefois différents de la première période. Ainsi, les impulsions discrétionnaires cumulées sont nettement plus importantes (-3% de PIB par rapport à -1,8% en 1985-1992). Elles sont en outre compensées par une évolution non discrétionnaire des recettes nettement favorable, de sorte que les recettes effectives ne diminuent que légèrement sur l'ensemble de la sous-période (-0,3%).

La période récente se caractérise donc par une politique budgétaire expansive dans son volet recettes, mais qui présente également la particularité de bénéficier d'effets de structure très favorables. De la sorte, les impulsions discrétionnaires expansives n'ont qu'un impact très limité sur le ratio des recettes fiscales au PIB. L'évolution 'opposée' de ses deux composantes associera toutefois la légère diminution du ratio des recettes à une dégradation du solde structurel. Le calcul de celui-ci suppose en effet que l'on élimine l'influence des effets de structure en recettes, à savoir la progression non discrétionnaire des prélèvements obligatoires.

1.2. Trajectoires des prélèvements obligatoires par sous-groupe 'fonctionnel'

L'analyse de la politique budgétaire peut également être enrichie en analysant les trajectoires des recettes regroupées selon un critère fonctionnel. A l'instar de la classification qui avait été adoptée par R. Savage (2000, p. 261), on distingue les prélèvements sur les revenus du travail, sur le capital (mobilier, immobilier et productif), et sur la consommation.

Cet exercice présente un intérêt à plusieurs titres. Il permet tout d'abord de rappeler brièvement, de synthétiser et d'articuler les résultats en termes de paramètres structurels et d'impulsions discrétionnaires obtenus pour les différentes catégories de prélèvements. Il conduit ensuite, par l'examen des dynamiques propres à chaque groupe de prélèvements, à identifier les zones privilégiées d'intervention de la politique fiscale, à géométrie variable selon les périodes. Enfin, la trajectoire non discrétionnaire en % du PIB obtenue pour chaque type d'impôt livrera des informations sur l'élasticité ex post de ceux-ci à la croissance économique, de même que sur la contribution de leur base macroéconomique à la croissance.

Précisons au préalable les impôts et cotisations que recouvrent exactement les trois catégories de prélèvements énumérées ci-dessus :

- **Prélèvements sur les revenus du travail** : impôt des personnes physiques, additionnels à l'impôt des personnes physiques, cotisations sociales et autres taxes sur les revenus du travail (cotisation spéciale de sécurité sociale, cotisation sur les hauts revenus...);
- **Impôts sur le capital** : impôt des sociétés et autres impôts sur le revenu des sociétés, taxes sur les transactions en matière de capital, précomptes mobilier et immobilier et impôts en capital (droits de succession et donation, DLU);
- **Impôts sur la consommation** : TVA, accises et autres impôts indirects sur la consommation.

Notons que théoriquement, on devrait attribuer aux prélèvements sur le capital la partie de l'IPP due sur les revenus mobiliers et immobiliers. Dans la pratique, cette distinction n'est pas réalisable dans le cadre de ce travail puisque nous avons élaboré une trajectoire discrétionnaire et non discrétionnaire de l'ensemble des recettes IPP, les différentes composantes étant considérées conjointement.

1.2.1. Trajectoires discrétionnaires et non discrétionnaires en matière de prélèvements sur les revenus du travail

Comme l'indique l'énumération ci-dessus, les prélèvements sur les revenus du travail sont constitués en majeure partie de l'impôt des personnes physiques et des cotisations sociales, soit deux prélèvements dont les bases macroéconomiques sont assez proches (revenus salariaux essentiellement) mais dont la dynamique de croissance endogène est aussi relativement différente :

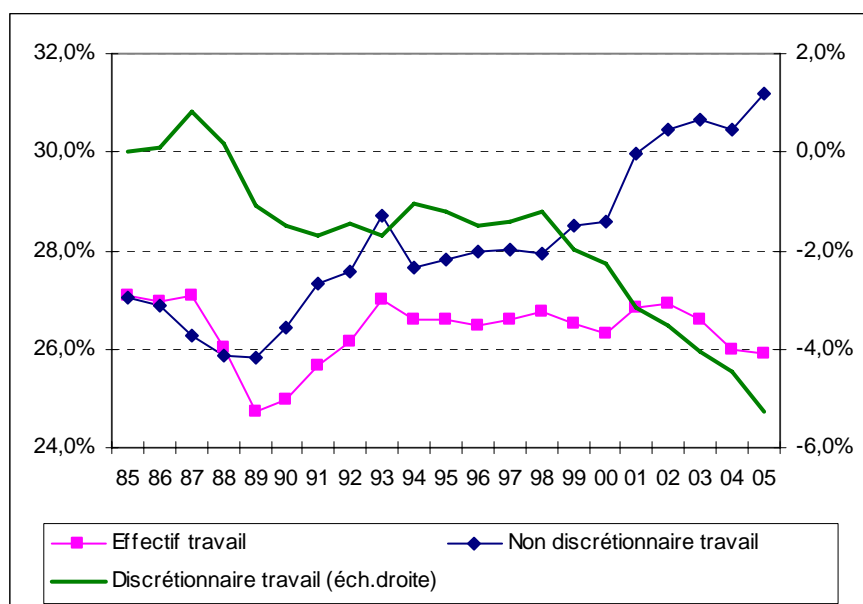
- L'impôt des personnes physiques est un impôt **progressif**, qui se caractérise par une élasticité supra unitaire à politique inchangée par rapport à sa base macroéconomique que sont les revenus socio-professionnels (salaires et traitements, revenu mixte et allocations sociales imposables hors cotisations personnelles aux administrations publiques). Les exercices économétriques ont révélé de meilleurs résultats statistiques

avec une élasticité *non constante* des recettes IPP à leur base dans un contexte de législation inchangée. Celle-ci s'élèverait à 1,4 sur la période 1985-2000, et à 2,02 sur la période 2000-2005.

- L'évolution des cotisations sociales est principalement guidée par les trajectoires des cotisations en régime salarial, soit les cotisations patronales et personnelles. Sur base des estimations réalisées, celles-ci évolueraient quasi parallèlement aux salaires et traitements bruts respectivement selon une élasticité de 0,96 et 1, soit au total légèrement en décrochage par rapport à leur base macroéconomique, signe qu'il s'agit d'un prélèvement plutôt **proportionnel**, et non progressif.

La trajectoire **non discrétionnaire**, c'est-à-dire à politique inchangée, des prélèvements sur les revenus du travail croît en % du PIB à partir de 1989, avec une accélération marquée en 2001. L'analyse des bases macroéconomiques de l'IPP et des cotisations sociales effectuée dans les précédents chapitres (cf. Graphiques 4 et 45) a toutefois révélé une réduction tendancielle de celles-ci en % du PIB. La progression non discrétionnaire ne peut donc être expliquée par un effet de structure 'pur', à savoir l'accroissement du poids relatif de la base macroéconomique de l'IPP et des cotisations dans le PIB, issue le cas échéant d'une répartition des fruits de la croissance davantage axée sur les revenus socio-professionnels des ménages.

Graphique 2 : Trajectoires effectives, discrétionnaires et non discrétionnaires en matière de prélèvements sur les revenus du travail (en % du PIB)



Source : Comptes nationaux 2005, calculs propres

L'explication doit être trouvée dans l'évolution des taux implicites¹ non discrétionnaires, et en particulier celui de l'IPP. On a en effet observé un accroissement du taux implicite de l'IPP au cours de l'ensemble de la période (1985-2005), et particulièrement à la fin de celle-ci (2000-2005) par l'effet mécanique de la progressivité intrinsèque de cet impôt.

¹ Ratio du prélèvement à sa base macroéconomique.

Les **impulsions discrétionnaires** sont globalement **expansives** en matière de prélèvements sur les revenus du travail, en particulier entre 1987 et 1991, ainsi qu'à partir de 1998. La décomposition des impulsions selon le type de prélèvements donne lieu à des constats intéressants.

Tableau 1 : Evolution cumulée des impulsions discrétionnaires (en % du PIB) par sous-période en matière de prélèvements sur les revenus du travail

	85-89	89-92	92-95	95-99	99-02	02-05
Total	-1,1%	-0,4%	0,2%	-0,8%	-1,5%	-1,8%
IPP	-1,9%	-0,8%	0,1%	-0,6%	-1,3%	-1,6%
Cotisations régime salarial	1,2%	0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,3%
Autres cotisations et taxes	-0,4%	0,2%	0,3%	0,0%	-0,1%	0,2%

Source : Comptes nationaux 2005, calculs propres

Ainsi, les réformes liées à l'IPP et aux cotisations sociales peuvent ne pas coïncider, voire suivre des orientations tout à fait opposées. Entre 1985 et 1989, les hausses de cotisations consécutives au troisième saut d'index et la création de la cotisation de modération salariale ont été budgétairement plus que compensées par les réformes Grootjans et Maystadt relatives à l'IPP. Entre 1999 et 2005, les impulsions discrétionnaires sont expansives, mais elles concernent surtout l'IPP. Ainsi, sur cette période, la politique fiscale vise davantage à agir sur le pouvoir d'achat que sur le coût salarial.

Par conséquent, en matière de prélèvements sur les revenus du travail, le contraste entre les évolutions discrétionnaires de nature expansive et la trajectoire non discrétionnaire tendancielle croissante est frappant. L'interaction entre les deux se traduit in fine par une nette diminution des recettes effectives (-1,2% de PIB), de sorte que les prélèvements sur le travail révèlent ex post une élasticité infra unitaire à la croissance. Par ailleurs, les impulsions discrétionnaires à l'IPP sont nettement plus importantes en terme budgétaire que les impulsions en matière de cotisations, signe que la politique fiscale a davantage été ciblée sur le pouvoir d'achat que sur le coût salarial.

1.2.2. Trajectoires discrétionnaires et non discrétionnaires en matière d'impôts sur la consommation

Les impôts sur la consommation se composent essentiellement de la TVA et des accises. Viennent ensuite diverses recettes d'importance plus limitée que nous avons regroupées en taxes automobiles sur les ménages et autres impôts à la consommation.

Les trajectoires non discrétionnaires en matière de **TVA et d'accises** ont été élaborées par le biais d'estimations économétriques au départ des déterminants macroéconomiques et des incidences complémentaires de politique fiscale (ex ante). Les résultats sont brièvement rappelés ici :

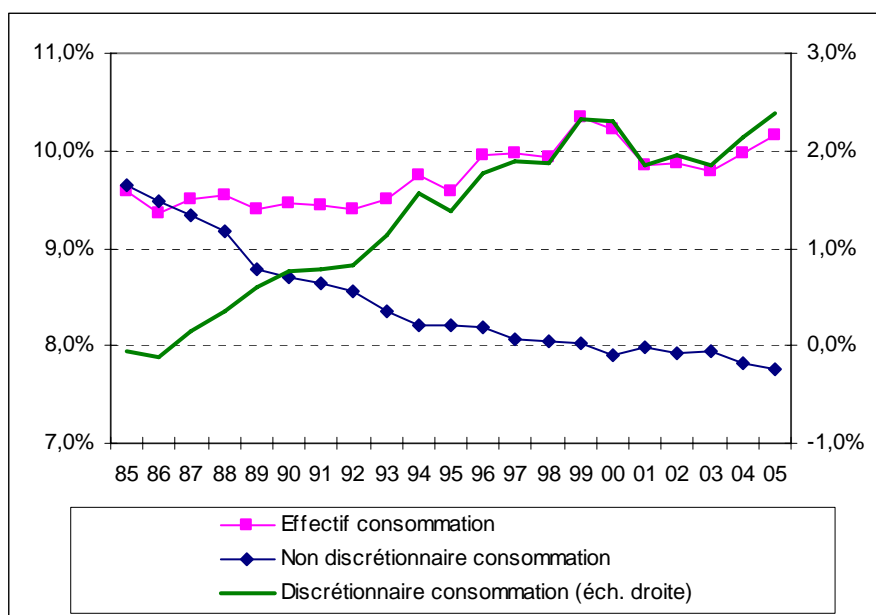
- Sur la période 1985-2005, la TVA évolue à politique inchangée globalement de manière proportionnelle à sa base macroéconomique, qui se compose de la consommation privée imposable, de la consommation intermédiaire des pouvoirs publics, des investissements

publics et des investissements en logement². Les exercices économétriques ont toutefois montré un meilleur ajustement lorsque l'on distingue deux périodes dans la relation entre la base macroéconomique et la recette, de sorte que l'on aboutit à deux coefficients : la TVA montre un léger décrochage par rapport à sa base macroéconomique avant 1995 (élasticité 0,94), tandis qu'elle évolue un peu plus rapidement (1,01) entre 1995 et 2005. La base macroéconomique de la TVA décroche quant à elle par rapport à la croissance économique nominale sur la période considérée, ce qui conduit à une diminution du prélèvement en pourcentage du PIB dans un contexte de législation inchangée;

- Sur la même période, les estimations économétriques ont révélé une élasticité infra unitaire des recettes d'accises à la consommation privée en volume à politique inchangée (0,7). Compte tenu du décrochage des agrégats en volume par rapport à la croissance nominale, on observe également une part décroissante des accises à législation inchangée dans le PIB.

L'évolution des **taxes automobiles** et **autres impôts sur la consommation** à politique inchangée n'a pas fait l'objet d'estimations économétriques, mais a été approchée soit par le biais des estimations officielles des impulsions de politique fiscale, soit par hypothèse simplificatrice à partir de l'évolution effective (lissée ou pas) des recettes.

Graphique 3 : Trajectoires effectives, discrétionnaires et non discrétionnaires en matière d'impôts sur la consommation (en % du PIB)



Source : Comptes nationaux 2005, calculs propres

Les recettes effectives des impôts sur la consommation progressent de 0,6% de PIB sur l'ensemble de la période (1985-2005), ce qui peut être qualifié d'évolution relativement faible. De manière évidente, cette légère progression est le résultat d'une évolution tout à fait opposée des composantes discrétionnaires et non discrétionnaires des prélèvements sur la consommation.

² La base macroéconomique a été définie hors recettes.

Ainsi, les **impulsions discrétionnaires cumulées** atteignent **2,4%** de PIB au terme de la période, ce qui signifie qu'elles contribuent d'autant à la croissance des recettes sur l'ensemble de la période. L'orientation restrictive de la politique fiscale axée sur la consommation se marque de façon assez régulière entre 1985 et 1999, avec un accent très net au cours de la phase de convergence budgétaire. Sur la période la plus récente, on assiste à la succession d'une phase de relâchement discrétionnaire (entre autres, abaissement de la TVA pour services à haute intensité de main-d'œuvre et suppression de la RRTV en Région flamande), et d'un nouveau resserrement entre 2002 et 2005 (augmentation des accises, système de cliquet pour l'essence, création de la cotisation fédérale sur l'électricité et le gaz naturel).

Le caractère globalement et significativement restrictif des impulsions discrétionnaires en matière d'impôts à la consommation contraste avec la baisse tendancielle de la **composante 'à politique inchangée'** de la recette. Celle-ci déroche clairement par rapport à la croissance économique, et contribue de façon négative à l'évolution des recettes effectives (impact évalué à **-1,9% de PIB** entre 1985 et 2005). La part décroissante de la consommation privée dans le PIB (nominal et en volume) que l'on observe tout au long de la période explique l'essentiel de ce décrochage des prélèvements sur la consommation 'à politique inchangée'.

Ainsi, les mesures de politique fiscale ont eu pour effet de 'contrer' la tendance 'naturelle' à la baisse des impôts sur la consommation. Au total, les prélèvements augmentent légèrement en proportion du PIB, signe qu'ils ont évolué proportionnellement à la croissance économique, voire un peu plus rapidement.

Tableau 2 : Evolution cumulée (en % du PIB) des impôts indirects sur la consommation

	85-89	89-92	92-95	95-99	99-02	02-05
Recettes effectives	-0,2%	0,0%	0,2%	0,8%	-0,5%	0,3%
Recettes non discrétionnaires	-0,9%	-0,2%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	-0,2%
Recettes discrétionnaires	0,6%	0,2%	0,5%	1,0%	-0,4%	0,4%

Source : Comptes nationaux 2005, calculs propres

1.2.3. Trajectoires discrétionnaires et non discrétionnaires en matière d'impôts sur le capital

Les impôts sur le capital tels qu'ils ont été définis ci-dessus regroupent l'Isoc (et autres taxes sur les revenus des sociétés), le précompte mobilier des ménages, le précompte immobilier, les taxes courantes et indirectes sur le capital, et les impôts en capital. Il s'agit donc de prélèvements sur le capital productif et sur le patrimoine des ménages, visant les transactions sur ce capital, les revenus de celui-ci ou le stock (droits de succession). Ils se réfèrent à des bases relativement diversifiées (mobilières, immobilières et capital physique), de sorte que l'interprétation des trajectoires discrétionnaire et non discrétionnaire agrégées doit être nuancée lorsqu'elle s'aventure sur le terrain de la caractérisation de l'intervention publique en matière de taxation du capital.

En matière d'Isoc et de précompte mobilier, nous avons calculé des élasticités structurelles aux bases macroéconomiques :

- A politique inchangée, l'Isoc évolue en fonction de l'excédent net d'exploitation (corrige pour les charges financières nettes), selon une élasticité infra unitaire (0,84), ce

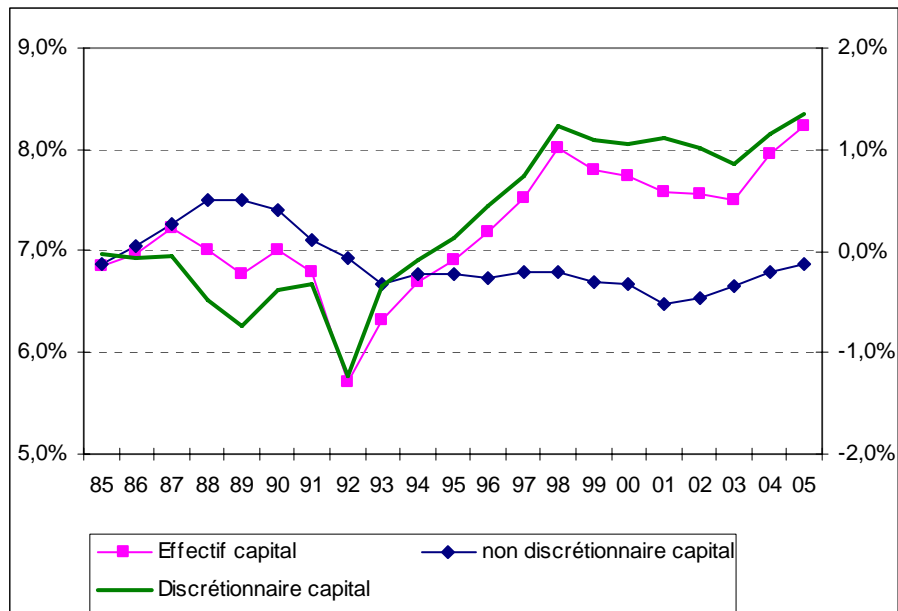
qui paraît logique puisque l'ENE correspond à une base beaucoup plus large que le bénéfice fiscal et augmentant plus vite que ce dernier ;

- A politique inchangée, le précompte mobilier perçu sur les ménages évolue en fonction des revenus de la propriété (intérêts et dividendes), également selon une élasticité infra unitaire (0,68). Ceci s'explique selon nous pour partie par le glissement du portefeuille d'actifs financiers des ménages vers des titres relativement moins (ou pas) imposés.

Pour les autres prélèvements sur le capital, nous avons eu recours à l'estimation directe des impulsions discrétionnaires au départ des incidences complémentaires cumulées, ou à des hypothèses simplificatrices quant à l'évolution des recettes en régime non discrétionnaire.

Sur l'ensemble de la période (1985-2005), les impulsions discrétionnaires en matière de prélèvements sur le capital sont restrictives, et atteignent en cumulé 1,4% du PIB, de sorte qu'elles expliquent quasiment à elles seules l'évolution des prélèvements sur le capital en % du PIB.

Graphique 4 : Trajectoires effectives, discrétionnaires et non discrétionnaires en matière de taxes sur le capital (en % du PIB)



Source : Comptes nationaux 2005, calculs propres

Elles sont toutefois le résultat d'orientations variables de la politique fiscale. En début de période, on note des impulsions discrétionnaires expansives marquées (-1,2% de PIB entre 1985 et 1992), qui se muent en resserrement discrétionnaire au cours de la phase de convergence budgétaire (+2,3% de PIB entre 1992 et 1999). La période récente (1999-2005) est marquée par une relative 'neutralité' de la politique fiscale ciblée sur le capital.

Tableau 3 : Evolution cumulée des recettes effectives, non discrétionnaires et discrétionnaires en matière de prélèvements sur le capital (en % du PIB)

	85-89	89-92	92-95	95-99	99-02	02-05	85-05
Recettes effectives	-0,1%	-1,1%	1,2%	0,9%	-0,2%	0,7%	1,4%
Non discrétionnaires	0,6%	-0,6%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	0,3%	0,0%
Discrétionnaires	-0,7%	-0,5%	1,4%	1,0%	-0,1%	0,3%	1,4%

Source : Comptes nationaux 2005, calculs propres

Le tableau suivant qui distingue les impulsions discrétionnaires selon qu'elles se rapportent au capital productif ou au patrimoine mobilier et immobilier des ménages amène quelques constats intéressants.

Tableau 4 : Evolution cumulée des trajectoires discrétionnaires en matière de prélèvements sur le capital productif et sur le patrimoine des ménages (en % du PIB)

	85-89	89-92	92-95	95-99	99-02	02-05	85-05
Impulsions capital productif*	-0,7%	-0,1%	0,8%	1,0%	-0,1%	0,2%	1,1%
Impulsions patrimoine des ménages**	0,0%	-0,4%	0,5%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%

Source : Comptes nationaux 2005, calculs propres

Note : * regroupe les impôts sur le revenu des sociétés, les impôts sur la production de certaines sociétés et les taxes automobiles sur les entreprises.

** regroupe les précomptes mobiliers et immobiliers perçus sur les personnes physiques, les impôts sur les transactions mobilières et immobilières, les autres impôts indirects sur le capital, les impôts courants sur le capital, et les impôts en capital (droits de succession et de donation).

Ainsi, la majeure partie des impulsions discrétionnaires cumulées sur l'ensemble de la période s'est portée sur le capital productif, et en particulier sur l'impôt des sociétés. A contrario, la politique fiscale s'est révélée globalement beaucoup plus neutre en ce qui concerne les prélèvements sur le patrimoine des ménages.

Ce constat doit toutefois être nuancé au moins à un titre. Les mesures fiscales visant la fiscalité hypothécaire et destinées à faciliter l'acquisition par les ménages de la maison d'habitation sont de facto intégrées dans les impulsions discrétionnaires relatives aux revenus du travail puisqu'elles prennent la forme de déductions à l'impôt des personnes physiques. La non prise en compte de ces mesures dans les impulsions discrétionnaires touchant le capital a pour effet de sous-estimer les inflexions de la politique fiscale relative au patrimoine des ménages.

1.3. Synthèse des Impulsions discrétionnaires et effets de structure

L'analyse des trajectoires non discrétionnaires et discrétionnaires par type de prélèvements nous a permis d'identifier les zones d'intervention privilégiées de la politique fiscale au cours de la période, et de voir comment celles-ci s'articulent avec les évolutions structurelles des recettes, dans le sens d'un renforcement de la tendance ou plutôt d'une inversion de celle-ci.

En déclinant l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires, et en particulier les impulsions discrétionnaires, sous l'angle fonctionnel, c'est-à-dire en distinguant les impôts sur les revenus du travail, sur la consommation et sur le capital, on peut incontestablement enrichir l'interprétation et l'évaluation de la politique budgétaire dans son volet recettes.

Tableau 5 : Evolution cumulée (en % du PIB) des recettes effectives, non discrétionnaires et discrétionnaires, au niveau de l'ensemble des prélèvements obligatoires, des prélèvements sur les revenus du travail, sur le capital et sur la consommation

	85-92	92-99	99-05
<u>Effectif</u>			
Total prélèvements obligatoires	-2,3%	3,4%	-0,3%
Prélèvements sur les revenus du travail	-0,9%	0,4%	-0,6%
Impôt sur le capital	-1,1%	2,1%	0,4%
Impôts sur la consommation	-0,2%	1,0%	-0,2%
<u>Non Discrétionnaire</u>			
Total prélèvements obligatoires	-0,5%	0,1%	2,6%
Prélèvements sur les revenus du travail	0,5%	0,9%	2,7%
Impôt sur le capital	0,1%	-0,2%	0,2%
Impôts sur la consommation	-1,1%	-0,5%	-0,3%
<u>Discrétionnaire</u>			
Total prélèvements obligatoires	-1,8%	3,3%	-3,0%
Prélèvements sur les revenus du travail	-1,5%	-0,5%	-3,3%
Impôt sur le capital	-1,2%	2,3%	0,3%
Impôts sur la consommation	0,9%	1,5%	0,1%

Source : Comptes nationaux 2005, calculs propres

Les résultats exposés ci-dessus confirment le profil bien distinct de la dernière sous-période, que nous avons déjà ébauché en introduction à ce chapitre de synthèse. Il se caractérise par une relative stabilité de la pression fiscale et parafiscale effective (-0,3% de PIB entre 1999 et 2005), qui contraste nettement avec les deux autres sous-périodes, successivement de diminution et d'augmentation des prélèvements obligatoires en proportion du PIB. Cette stabilité de la pression fiscale et parafiscale ne signifie toutefois pas que la politique budgétaire a été neutre sur cette période. Au contraire, on note d'importantes variations en termes d'impulsions discrétionnaires et d'effets de structure.

- Les **impulsions discrétionnaires** sont expansives, et tranchent avec les orientations de la phase précédente de convergence budgétaire destinée à permettre l'entrée dans l'Union économique et monétaire ;
- Les impulsions discrétionnaires expansives sont *élevées*, et ciblent surtout les revenus du travail, au contraire de la période 1985-1992 où le relâchement discrétionnaire se répartissait de manière égale entre les revenus du travail et du capital (respectivement – 1,5 et 1,2% de PIB). Les réformes Grootjans (1986-1989) et Maystadt (1989-1991) d'allègement pluriannuel de l'impôt des personnes physiques coïncidaient en effet de facto avec un relâchement discrétionnaire en matière d'Isoc et de précompte mobilier. A contrario, entre 1999 et 2005, la réforme fiscale à l'IPP a concentré l'essentiel des ressources.
- Les **effets de structure** sont très favorables comparativement aux deux périodes précédentes, et résident particulièrement dans une progression à législation constante des prélèvements liés aux revenus du travail, et dans une moindre mesure des revenus du capital. On note aussi une contribution négative *réduite* par rapport aux deux périodes précédentes des prélèvements sur la consommation. A l'origine de ces effets de structure, on notera en particulier un effet de progressivité marqué à l'impôt des personnes physiques, et une évolution relativement plus favorable (ou moins défavorable) des bases macroéconomiques correspondantes aux impôts sur le capital et sur la consommation. Les effets de structure compensent donc en grande partie les orientations expansives de la politique fiscale et parafiscale sur la dernière période.
- La politique fiscale est relativement neutre en matière de **prélèvements sur le capital et sur la consommation** entre 1999 et 2005. Les impulsions discrétionnaires sont en effet nettement plus faibles (en valeur absolue) que celles calculées sur les deux précédentes périodes. Elles sont par ailleurs loin d'atteindre le niveau des impulsions expansives constatées en matière de taxes et cotisations sur les revenus du travail, et n'interviennent donc que très partiellement en compensation de celles-ci. Il ne serait donc pas correct de dire que l'on observe, sur la période 1999-2005, un glissement discrétionnaire massif de la pression fiscale et parafiscale sur les revenus du travail, vers la consommation et le capital.

Les résultats obtenus au départ des **précédents travaux** (R. Savage, 2000), selon une classification et un périodisation comparable (1985-1992 et 1992-1999 uniquement), décrivent les mêmes tendances, avec des ordres de grandeur un peu différents. Sur la période 1985-1992, on constaterait en effet une orientation expansive de la politique fiscale et parafiscale (-2,2% de PIB en impulsions discrétionnaires totales cumulées), qui cible les revenus du travail et du capital. Sur la période 1992-1999, le caractère nettement restrictif de la politique fiscale apparaît également (+3,9% de PIB d'impulsions discrétionnaires totales cumulées), et se concentre sur le capital, et dans une moindre mesure sur la consommation. L'exercice d'actualisation effectué ici confirme donc les résultats obtenus en matière d'impulsions discrétionnaires, élaborés notamment sur base d'un horizon temporel différent.

L'écart entre les trajectoires non discrétionnaires et discrétionnaires qui se marque nettement en ce qui concerne les prélèvements sur les revenus du travail et sur la consommation nous indique que les impulsions discrétionnaires, du moins globalement, ont eu pour effet de contrecarrer l'évolution à législation constante, tendanciellement à la hausse pour les prélèvements sur les revenus du travail et à la baisse pour les impôts sur la consommation. Si

on pousse le raisonnement un peu plus à l'extrême, on constate que la politique fiscale revêt une forme restrictive lorsqu'elle touche aux impôts régressifs (impôts sur la consommation), et expansive en matière d'impôts redistributifs (IPP). Ce constat ne signifie pas automatiquement que le caractère régressif ou redistributif de ces impôts sera respectivement diminué ou augmenté.

1.4. Sensibilité des résultats aux hypothèses retenues

La détermination des trajectoires discrétionnaires et non discrétionnaires selon la méthode retenue ici repose notamment sur les deux hypothèses de travail suivantes :

- La référence à une année de base (1985 en l'occurrence) pour évaluer l'orientation et l'importance des mesures de politique fiscale ;
- L'attribution aux trajectoires discrétionnaires de l'erreur résiduelle d'estimation des recettes effectives lorsque l'on recourt à la méthode indirecte.

Ces hypothèses peuvent influencer à la marge le niveau des impulsions discrétionnaires et par là les conclusions que l'on peut le cas échéant émettre sur les orientations de la politique fiscale. Compte tenu de l'ampleur assez exceptionnelle des impulsions discrétionnaires et des effets de structure observés sur la période 1999-2005 en matière de prélèvements sur les revenus du travail, et de l'absence de base de comparaison puisque les précédents travaux étaient limités à 1997, nous proposons dans cette partie de tester la sensibilité des résultats que nous avons obtenus sur cette période. Ce test sera réalisé pour les impôts qui ont fait l'objet d'une estimation économétrique pour la détermination des trajectoires non discrétionnaires et discrétionnaires, soit l'IPP, la TVA, les Accises, le précompte mobilier des ménages et l'Isoc.

Deux tests de sensibilité sont possibles :

- Le premier consiste à comparer les impulsions discrétionnaires totales (a) telles qu'elles ont été analysées ci-dessus aux seules impulsions discrétionnaires estimées (b) (c'est-à-dire hors erreur résiduelle). De cette manière, on teste si la prise en compte de l'erreur résiduelle dans les impulsions discrétionnaires a un impact sur les résultats agrégés, dans le sens d'une surestimation ou d'une sous estimation significative des résultats, auquel cas, elle pourrait introduire un biais dans l'estimation totale des inflexions de la politique budgétaire ;
- Le second compare les impulsions discrétionnaires totales (a) aux incidences complémentaires de politique fiscale cumulées depuis 1999 (c), c'est-à-dire aux résultats issus de la méthode directe appliquée aux impôts visés. On vérifie ainsi que l'estimation des impulsions discrétionnaires en référence à une année de base plus ou moins lointaine n'affecte pas de manière significative les résultats obtenus.

Tableau 6 : Indicateurs alternatifs d'impulsions discrétionnaires en matière d'IPP, TVA, Accises, Précompte mobilier et Isoc (% du PIB), période 1999-2005

	Discrétionnaire total (a)	Discrétionnaire estimé (b)	Discrétionnaire méthode directe (c)	Ecart total - direct (a)-(b)	Ecart total - estimé (a)-(c)
IPP	-2,9%	-3,1%	-2,7%	0,2%	-0,2%
PM	0,2%	0,1%	0,0%	0,1%	0,2%
ISOC	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,1%
TVA	-0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%
Accises	0,2%	0,3%	0,4%	-0,1%	-0,2%
Total	-2,6%	-2,8%	-2,3%	0,2%	-0,3%

Source : Comptes nationaux 2005, calculs propres

Les trois premières colonnes du tableau illustrent respectivement les impulsions discrétionnaires totales (a), soit l'indicateur retenu pour l'analyse des trajectoires en recettes, les impulsions discrétionnaires mesurées hors erreur résiduelle (b), et les incidences complémentaires de politique fiscale cumulées de 1999 à 2005 (c). Les deux dernières colonnes expriment quant à elles les écarts entre l'indicateur de référence et les deux indicateurs alternatifs.

Lorsque l'on se réfère à l'indicateur éliminant l'erreur résiduelle (b), on constate que les impulsions discrétionnaires totales atténuent le caractère expansif de la politique fiscale. L'erreur résiduelle s'élève en effet à 0,2% de PIB lorsqu'elle est agrégée pour l'ensemble des impôts estimés ((a)-(b)). A contrario, sur base des résultats obtenus au départ de la méthode directe, on note que les impulsions discrétionnaires totales ont tendance à accentuer le caractère expansif de la politique fiscale. Les incidences complémentaires cumulées (c) s'élèvent en effet à -2,3% de PIB, par rapport à -2,6% pour les impulsions discrétionnaires totales. L'écart entre l'évaluation ex ante et les impulsions calculées ex-post réside surtout dans l'estimation plus 'favorable' de l'impact budgétaire (moins expansif et davantage restrictif) des mesures relatives aux accises et à l'IPP sur la période 1999-2005.

Ainsi, l'indicateur que nous avons retenu pour la mesure des impulsions discrétionnaires (impulsions estimées + erreur résiduelle) apparaît comme une valeur intermédiaire entre les deux indicateurs alternatifs obtenus en modifiant certaines hypothèses. Les écarts entre cette valeur intermédiaire et les mesures alternatives ne sont par ailleurs pas très élevés, ce qui nous permet raisonnablement de conclure que les tests de sensibilité ne remettent pas en cause sa fiabilité dans l'évaluation des orientations de la politique budgétaire.