



La suppression des taux réduits
générerait d'importantes recettes
fiscales pour le budget de l'État.

 ÉCONOMIE

Abolir les taux réduits de TVA : une mesure (anti-)sociale ?

> Edoardo TRAVERSA et Sébastien WOLFF (*)

Dès que certains évoquent une hausse de la TVA, les progressistes de tout bord tirent à boulets rouges sur la proposition. À raison, car une augmentation généralisée du taux de la TVA ferait porter l'effort budgétaire sur l'entièreté de la population, quel que soit le niveau de revenus des uns et des autres. Mais qu'en est-il lorsqu'il s'agit des taux réduits de TVA (ceux de 6 % ou de 12 %) ? Une telle réforme impacterait-elle tous les citoyens de la même manière ? Ou certains seraient-ils plus concernés que d'autres ? Et si, contre toute attente, la mesure se révélait à l'avantage des moins bien lotis ? Analyse.

La TVA¹ fut le premier impôt sur la consommation à être harmonisé au niveau européen. Cela a permis de substituer à l'existence concurrente de différents impôts nationaux, dont la définition et le champ d'application ne se recouvraient pas complètement, un système harmonisé facilitant les échanges économiques entre États membres². En Belgique, la TVA a remplacé la taxe sur la transmission. Précisons toutefois qu'il existait déjà d'autres taxes sur la consommation dans la législation belge, notamment les droits d'accises qui sont toujours en vigueur et touchent certains biens spécifiques, comme les produits énergétiques ou les boissons alcoolisées.

La problématique de la différenciation des taux en fonction de la base imposable n'est pas neuve ; les taxes belges préexistant à la TVA communautaire connaissaient des taux différents, en fonction (notamment) du caractère luxueux du bien ou du service. Avant l'harmonisation européenne de la TVA, les États membres disposaient d'une liberté presque totale en matière de fixation des taux. Aujourd'hui, la directive européenne sur la TVA encadre plus étroitement le taux ordinaire et les possibilités de taux réduits laissées aux États membres. Premièrement, la directive impose un taux ordinaire minimal de 15 %. Deuxièmement, elle n'autorise des taux réduits qu'à deux conditions : seuls deux

sont permis par État membre et ces taux réduits ne peuvent être fixés à un pourcentage de la base d'imposition qui soit inférieur à 5 %³.

Consciente des potentielles distorsions entre États membres que peuvent entraîner des taux réduits non uniformisés, la Commission européenne a manifesté en 2011 son intention de s'attaquer à leur principe, plus spécialement à trois catégories d'entre eux : les taux réduits qui constituent un obstacle au fonctionnement harmonieux du marché intérieur, les taux réduits portant sur des produits et des services dont la consommation est découragée par d'autres politiques de l'Union, et enfin, ceux qui s'appliquent à des biens ou services physiques, mais

pas à leur équivalent électronique. Les taux réduits ne constituent toutefois pas la seule exception à l'application du taux général. De nombreuses exemptions existent – et sont prévues de manière générale au niveau européen – tels que les prestations de soins médicaux, les prestations liées à l'enseignement et à l'enfance, ou encore les services financiers. D'autres bénéficient ou ont bénéficié à certains États membres seulement, comme celle portant sur des prestations d'avocats (soumises toutefois à la TVA en Belgique depuis cette année). Vu les nombreux effets pervers de ces mesures (voir *infra*), l'une des priorités de la Commission est d'élargir l'assiette d'imposition, et donc de réduire les prestations de services et les livraisons de biens qui n'entrent pas dans le champ ou sont exonérées de TVA.

La situation en Belgique aujourd'hui

Le système fiscal belge contient de nombreux taux réduits qui portent principalement sur des biens de consommation courante. Il en existe également dans des secteurs pour lesquels l'insertion d'un surcoût final de l'ordre de 21 % (taux normal de la TVA en Belgique) aurait pu, d'après le législateur, entraîner des conséquences négatives. La plupart des matières n'ont pas fait l'objet d'une révision depuis leur introduction. Deux taux réduits sont prévus : 6 % et 12 %.

Le taux réduit de 6 % s'applique principalement à des biens de première nécessité, principalement les produits alimentaires⁴.

Le taux de 12 % s'applique, lui, à un panel plus réduit de biens et services, notamment la restauration, les combustibles (mais uniquement les combustibles solides s'apparentant au charbon) et le logement social.

Le système de réduction de taux tel qu'il existe pour le moment cause certaines inégalités criantes. Ainsi, un magret de canard se trouve imposé de la même façon qu'une saucisse de Francfort, des coquilles Saint-Jacques ou du

caviar aux mêmes conditions qu'un filet de hareng, ou encore un camping se retrouve dans la même catégorie qu'un palace 5 étoiles. De même, la rénovation d'une habitation (prestation de services), soumise à un taux réduit de 6 % est nettement favorisée par rapport à l'acquisition de biens neufs, soumis à un taux de 21 %.

Impact budgétaire

Les taux réduits induisent toutefois un important manque à gagner pour les finances publiques. Si l'on se réfère à l'inventaire des dépenses fiscales publié par le SPF Économie pour l'année 2012, le taux de 6 % a coûté 8,165 milliards d'euros. Ce chiffre est en constante augmentation, puisqu'il n'était que de 6,819 milliards en 2008. La majeure partie de la dépense fiscale est constituée par l'application du taux réduit de 6 % aux biens de première nécessité qui représentent plus de 5 milliards, mais aussi par l'avantage octroyé au secteur de la construction pour la rénovation d'habitations et de logements (1,6 milliard, mais ce montant s'est tassé en 2011 et 2012)⁵.

Le taux de 12 % engendre une plus faible perte de recettes, puisqu'il ne vise principalement que deux chefs de

à la collectivité un quart de ce que la TVA rapporte.

Qui en profite ?

Il n'est pas facile de déterminer les véritables bénéficiaires des taux réduits. Traditionnellement, on a tendance à penser que les taux réduits, visant des biens dits de première nécessité, profitent essentiellement aux plus faibles revenus et se présentent donc comme une mesure au caractère social marqué. Or, cette affirmation peut être relativisée, voire même contredite.

Si l'on se penche sur le côté production, il est sûr que les producteurs de biens et les prestataires de services bénéficiant d'un taux réduit de TVA bénéficient d'un avantage concurrentiel marquant. Ainsi, si le prix habituel du bien concurrent intègre les 21 % de TVA, et que le producteur peut facturer 6 % de TVA seulement, il sera plus abordable et/ou s'attribuera une plus grande marge bénéficiaire. Une grande partie du secteur Horeca bénéficie du taux réduit sur la nourriture, ce qui, sous l'angle de la TVA, fait d'un repas au restaurant un loisir plus attractif qu'une entrée dans une patinoire par exemple.

C'est dans le chef du consommateur que les différences se marquent encore

« L'ensemble des taux réduits octroyés impliquait une dépense fiscale totale de plus de 8,5 milliards d'euros pour 2012(...). En d'autres termes, les taux réduits coûtent à la collectivité un quart de ce que la TVA rapporte. »

prestations de services : le secteur immobilier et l'Horeca, pour une dépense globale de 376 millions d'euros.

L'ensemble des taux réduits octroyés impliquait donc une dépense fiscale totale de plus de 8,5 milliards d'euros pour 2012, ce qui représente presque un quart des recettes collectées. En d'autres termes, les taux réduits coûtent

plus nettement. La première chose à se rappeler est que la TVA ne frappe que la consommation, et donc tend à favoriser l'épargne (partie des revenus non utilisée pour les dépenses de consommation). Ces tendances varient bien évidemment suivant les revenus du ménage ou de la personne. Plus la personne dispose de revenus importants,

moins la part des revenus qu'elle affecte à la consommation sera importante⁶.

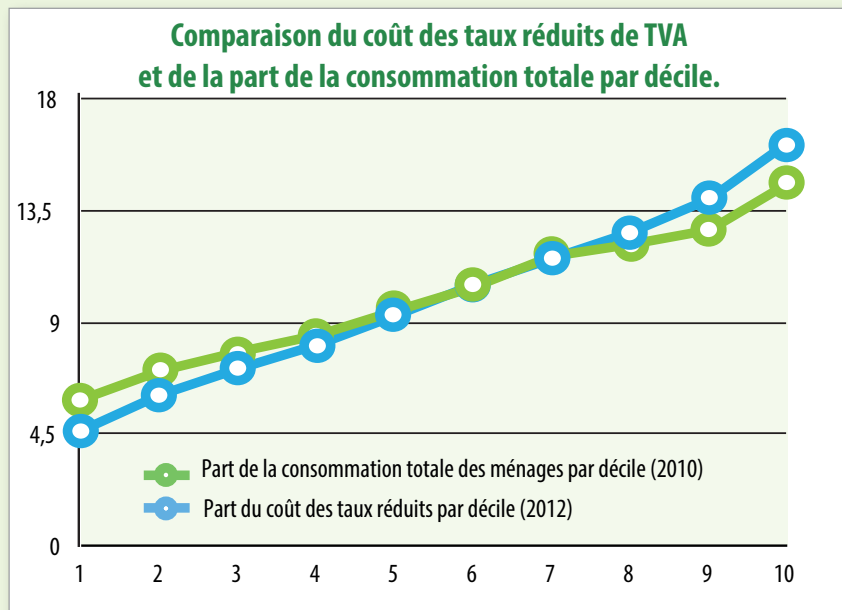
Cette donnée doit être mise en perspective par rapport à l'utilisation des taux réduits. Ainsi, *Le Soir* a mentionné récemment une étude qui identifiait à qui bénéficiait le plus le taux réduit de 6%⁷. Sans surprise, une proportion plus grande de la dépense fiscale va vers les déciles les plus élevés. Deux phénomènes, qu'il est difficile de différencier, concourent à cette différence : les ménages les plus riches dépensent plus en quantité et, pour la même quantité, le prix du bien ou du service est plus important.

À la vue du graphique (ci-contre), il est facile de conclure que les taux réduits profitent plus aux hauts revenus qu'aux bas revenus, et l'on peut douter du caractère social des taux réduits. En vue de rétablir une égalité entre les contribuables, on pourrait en conclure que leur suppression s'impose. La réalité n'est toutefois pas aussi simple.

Supprimer les taux réduits ?

Pour les raisons exposées dans le paragraphe précédent, la suppression des taux réduits est souvent évoquée dans la littérature spécialisée et dans les rapports d'experts. Il est donc étonnant que la majeure partie des États membres européens disposent toujours à l'heure actuelle de taux réduits. Alors, quelles sont les raisons qui sous-tendent le maintien des taux réduits ? Plus prosaïquement, quelles seraient les conséquences si une suppression des taux réduits devait être envisagée ?

On peut partir d'une hypothèse simple, où le contribuable aurait le choix entre trois biens : le pain imposé à 6%, les pralines à 21% et enfin l'épargne, dont on sait que les revenus ou l'achat de produits financiers ne sont pas visés pas la TVA. On distinguerait deux types de consommateurs dans l'économie, un premier groupe qui contiendrait les moins lotis qui gagneraient 100 euros par mois, et les mieux lotis dont les revenus seraient de 1.000 euros par mois. Pour survivre dans l'économie, 8 pains



par mois au minimum sont nécessaires et le prix de chaque pain équivaut à 10 euros + la taxe sur la consommation. Les moins lotis achètent donc les 8 pains nécessaires, qu'ils payent 85 euros environ. Cela représente environ 85% de leur revenu consacré à la consommation. Les mieux lotis à l'inverse consomment 20 pains, qu'ils payent donc 212 euros. Cela représente 21% environ de leur revenu. Le reste est consacré à l'épargne pour moitié, et aux biens de luxe pour l'autre moitié.

Si l'on décide d'augmenter la taxe sur le pain à 21%, tant le riche que le pauvre payeront plus. Mais l'effort financier que cela représentera ne sera pas proportionnel. Ainsi, pour acquérir les 8 pains nécessaires à sa survie, le moins loti devra déboursier 97 euros environ. Cela représente donc un effort financier supérieur de 12%. Il ne lui restera plus que 3 euros pour acheter des biens divertissants ou pour épargner. À l'inverse, le mieux loti devra dépenser 242 euros, soit 30 euros de plus. L'effort que devra fournir le mieux loti, en montant, est donc plus important. En effet, l'augmentation de prix qu'impliquera le changement de taux s'élève seulement à 12 euros pour le moins loti. Toutefois, en pourcentage, la différence est nettement à la défaveur du moins bien loti. Si l'augmentation du taux de taxe à

21% représente 3% du revenu du mieux loti, elle représente 12% du budget des moins lotis. Prise à rebours, l'augmentation du taux de TVA, en raison de la composition des paniers des moins bien lotis qui fait la part belle aux biens de première nécessité, a provoqué une diminution du salaire réel de ceux-ci⁸. À salaire équivalent, le moins loti a moins de pouvoir d'achat, de consommation ou d'épargne.

Relever la TVA, par exemple en supprimant les taux réduits, consiste donc nécessairement à augmenter le prix de la consommation par rapport à d'autres utilisations des revenus. Pour les raisons présentées ci-dessus, les ménages ne sont pas égaux face à la consommation, ceux disposant des revenus les plus faibles étant obligés de consacrer l'ensemble de leurs revenus à celle-ci, et parfois également des revenus qu'ils empruntent ; les ménages les plus favorisés, à l'inverse, ne consomment qu'une petite partie de leurs revenus, même si en montants absolus, cette dépense est plus importante.

Quelles conséquences ?

Taxer plus fortement la consommation en augmentant la TVA pourrait entraîner plusieurs effets sur le marché.

Premièrement, pour la plupart des ménages qui peuvent arbitrer entre la consommation et l'épargne, l'épargne devient moins onéreuse et plus avantageuse. Il s'agit toutefois d'un effet purement temporaire, puisque par définition l'épargne est une dépense de consommation différée. Toutefois, le marché belge étant déjà marqué par une importante propension à épargner, celle-ci sera en principe renforcée. Remarquons toutefois que le taux d'intérêt est également une composante importante dans la décision d'épargner, et que les taux bancaires actuels n'offrent plus au consommateur un important surplus de consommation s'il décide de la postposer et de placer ses revenus.

Deuxièmement, les biens de première nécessité seront corrélativement plus onéreux que leurs équivalents taxés à 21%. Ainsi, l'achat d'un téléphone portable, qui pouvait par exemple représenter l'équivalent de l'achat de 100 kilos de pommes taxées à 6%, n'en représentera plus que 87. Toujours dans cet ordre d'idées, les boissons alcoolisées, l'essence ou encore le tabac verront leur prix relatif diminuer par rapport aux biens nécessaires. C'est donc un aspect important à prendre en compte en cas de réforme: les biens dont la consommation est découragée par l'État au moyen d'accises seront,



est donc important d'assurer une neutralité de la TVA par rapport aux choix de consommation. Des habitudes de consommation uniformes n'existent pas, et la relation entre niveau de revenus et catégorie de produits achetés n'est pas aussi évidente qu'elle pourrait l'être (empiriquement, il suffit de regarder les téléphones portables des différents usagers dans les transports en commun pour s'en rendre compte)⁹.

coûts indirects que peut entraîner un relèvement de la TVA (comme une baisse de la consommation concurrente de certains biens, en raison de leur prix relatif supérieur). Une hausse de la TVA de 6% à 21% n'entraînera donc pas nécessairement une augmentation de 15% des prix des biens. À titre d'exemple, la baisse de la TVA dans l'Horeca de 21 à 12% ne s'est pas répercutée dans une baisse des prix de 9%. Mais cela n'est pas toujours l'objectif poursuivi par le législateur. À propos de la baisse de TVA de 2010 en faveur de l'Horeca, le ministre des Finances de l'époque, Didier Reynders, avait explicitement déclaré: «L'impact sur la note n'est pas une obligation. On ne mettra en tous les cas pas en place de système de surveillance des prix. Si la réduction avait été jusqu'à 6% (autrement dit de 15%), on pouvait espérer qu'un tiers de celle-ci soit répercuté sur le prix»¹⁰. Le but de l'époque était de stimuler l'emploi (déclaré) dans le secteur.

« En cas de réforme des taux réduits de TVA, les boissons alcoolisées, l'essence ou encore le tabac verront leur prix relatif diminuer par rapport aux biens nécessaires. »

si celles-ci demeurent identiques, plus attractifs. Une évolution des accises ou de la TVA venant frapper ces biens est donc nécessaire pour maintenir l'effet décourageant de la taxation.

Troisièmement, dans une étude très fouillée, les auteurs britanniques *Blundell* et *Bond* identifient encore la grande disparité dans les habitudes et préférences de consommation des consommateurs. Les ménages n'ayant pas des préférences communes et partagées, il

Enfin, et c'est assurément la variable la plus difficile à estimer, les producteurs ne procéderont peut-être pas identiquement à l'intégration de l'augmentation de la TVA. Les livreurs de biens et les prestataires de services étant libres de fixer leur prix, rien ne les oblige à répercuter (intégralement) la hausse de TVA dans leur prix final. Plus encore, rien n'empêche non plus un professionnel d'augmenter ses prix de manière plus importante pour répercuter les potentiels

Pas sans correctifs sociaux

L'adoption d'une uniformisation des taux de TVA doit prévoir des mesures d'accompagnement pour les revenus les



plus bas. Ces mesures peuvent prendre plusieurs formes, comme une revalorisation des pensions modestes, une hausse de la tranche exonérée d'impôts sur les revenus ou encore un crédit d'impôt majoré pour les allocataires sociaux. Plus important que la nature de la mesure, il est important que celle-ci compense effectivement et réellement la perte de pouvoir d'achat. Ainsi, dans notre exemple d'économie simplifiée, il est important que pour les biens rigoureusement nécessaires à la vie en société, les moins bien lotis ne soient pas plus défavorisés proportionnellement à leur revenu. Il convient donc au minimum que les 9 euros supplémentaires à déboursier en raison de l'augmentation de 12% du taux soient compensés, de manière à rééquilibrer les moins lotis avec les mieux lotis en proportion de la part de leurs revenus respectifs que représente la suppression du taux réduit.

Plus généralement, il importera donc, pour éviter que des personnes disposant d'importants moyens bénéficient de taux réduit pour les biens de première nécessité, que le pouvoir d'achat des plus pauvres, pour qui ces biens de première nécessité composent presque l'intégralité des dépenses, ne soit pas affecté (du moins le moins possible). Certains

mécanismes déjà mis en place par le législateur peuvent être utilisés à cette fin. Ainsi, l'indexation des salaires, allocations sociales et allocations complémentaires au moyen de l'indice des prix à la consommation permet d'atteindre partiellement cet objectif. En effet, le panier de biens qui sert à déterminer l'index inclut de nombreux biens de première nécessité, tels que l'énergie, le pain ou les légumes. Dès lors, une hausse de prix de ces biens, que ce soit en raison d'une augmentation du prix de marché ou de la fiscalité qui est associée au produit ou au service, aura un effet sur l'indice en question. Toutefois, ces mécanismes ne permettront que partiellement d'endiguer la hausse des prix des biens nécessaires pour les bas revenus. En effet, l'index compte également de nombreux produits qui sont déjà imposés au taux TVA de 21%, alors qu'ils ne constituent pas nécessairement des biens de première nécessité acquis par les moins lotis (telles les automobiles par exemple). L'impact sur l'index ne sera donc que partiel. Une seconde limitation est à trouver dans l'indexation elle-même. Si les allocations et salaires sont liés à l'indexation, il est important de noter que cette indexation est parfois limitée, ce qui implique que la variation de la taxe n'est pas intégralement répercutée sur la somme liée à l'index. Un saut d'index, comme cela semble être prévu par le gouvernement fédéral¹¹, qui se verrait couplé à une suppression des taux réduits TVA, pourrait donc venir réduire le salaire réel de nombreux Belges, en ce inclus les plus bas revenus. Cette indexation potentielle ne couvrira donc pas nécessairement les dépenses supplémentaires des bas revenus. D'autres mesures devront être mises en place, afin de compenser la potentielle perte de pouvoir d'achat qu'entraînerait la suppression du taux à 6%.

Ces difficultés de mise en œuvre ne peuvent remettre en cause l'idée selon laquelle la suppression des taux réduits constituerait une mesure socialement juste. L'important est de prévoir des mesures compensatoires pour les bas revenus. Une étude récemment publiée au Royaume-Uni démontre qu'une telle suppression, accompagnée de mesures

correctrices, générerait d'importantes recettes fiscales pour le budget de l'État, qui pourraient être par exemple affectées à réduire l'imposition du travail. Il reste à savoir si nos décideurs auront le courage d'aller au-delà des idées reçues et de convaincre l'opinion publique que n'est pas antisociale toute mesure qui en a l'apparence. #

(*) CRIDES, Université Catholique de Louvain

1. Pour rappel, la TVA est l'acronyme de « Taxe sur la valeur ajoutée » (NDLR).

2. Directive 67/227/CEE du Conseil (du 11 avril 1967) en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, J.O.U.E., L. 71 du 14.4.1967, pp. 1301-1303. Elle a été par la suite remplacée par la sixième directive TVA (1977), plus complète et structurée, et réécrite en 2006 (directive 2006/112/CE).

3. En outre, seuls certains biens et services, visés dans une annexe de la directive, peuvent faire l'objet de taux réduits, parmi lesquels se trouvent les denrées alimentaires, les livres (papier) ou encore les produits pharmaceutiques.

4. Se retrouvent également dans les biens visés par le taux de 6% : les aliments pour animaux, l'eau de distribution, les médicaments et dispositifs médicaux, les journaux, publications périodiques et livres (à l'exception de la presse quotidienne, soumise à un taux de 0%), les objets d'art de collection et d'antiquité, les voitures automobiles pour invalides et, depuis peu, l'électricité pour clients particuliers et certains clients mixtes. Certaines prestations de services bénéficient également de ce même taux réduit : les services agricoles, de transport de passagers et de leurs bagages, d'entretien et de réparation, les installations culturelles, sportives ou de divertissement, les concerts et spectacles, les hôtels et campings, les travaux immobiliers et les prestations des services sociaux. Depuis le 1^{er} juillet 2011 s'y ajoutent les petits services de réparation (bicyclettes, chaussures...).

5. Données chiffrées publiées par le SPF Économie, pour 2008 à 2012.

6. Philippe Ledent, *Le Belge face à l'épargne*, 2009, www.bnb.be. Si l'on se réfère à 2009, soit au sortir de la crise financière, on voit que les ménages constituant le premier quartile dépensent plus de 110% de leurs revenus, alors que ce pourcentage tombe à moins de 80% pour les ménages constituant le quartile le plus riche du pays.

7. Dominique Berns, « Supprimer les taux réduits et relever la TVA : antisocial ? », *Le Soir*, 19 mai 2014, pp. 6-7.

8. Le salaire réel est une mesure économique qui veut que l'on divise le salaire perçu par le prix des biens dans l'économie, suivant un panier de distribution. La Belgique connaît déjà ce système pour l'indexation des salaires, qui passe par l'indice des prix à la consommation (IPC). Quand le prix des biens augmente, le salaire est indexé pour qu'il permette toujours à son bénéficiaire de se procurer la même quantité de biens ou de services sur le marché en question.

9. Institute for Fiscal Studies et James Mirrlees (eds.), *Tax By Design - The Mirrlees Review*, Oxford, OUP, 2010, pp. 216 et s.

10. Charlotte Mikolajczak, « TVA-Horeca : Sans réduction de prix », *La Libre*, 22 décembre 2009.

11. « Un saut d'index avec corrections sociales en vue », *La Libre*, 22 septembre 2014.