

Mobiliser l'épargne pour l'investissement productif

Pistes de réflexion stratégique en matière de fiscalité de l'épargne individuelle

18 Juin 2014

1. Introduction

La frilosité de l'épargnant belge suite aux récentes crises financières est soutenue par la structure actuelle des stimulants fiscaux en Belgique, favorisant effectivement l'épargne à court terme et sans risque.

Si l'on considère les défis actuels que sont la dette publique élevée, l'augmentation des coûts liés au vieillissement de la population et la relance de l'économie, une réorientation d'une partie de l'épargne vers le long terme est indispensable pour financer plus efficacement l'économie productive.

Partant de ce constat, une cellule de réflexion indépendante, composée d'experts universitaires¹ dans différents domaines, tels que la fiscalité et l'économie, et soutenue par le consultant en stratégie Roland Berger, a été mise sur pied en 2013 à l'initiative de Belfius.

Cette cellule de réflexion a fait le choix d'axer son travail sur la formulation d'un projet de cadre fiscal adapté pour l'épargne individuelle (Impôt des Personnes Physiques). Ce projet vise à garantir les vieux jours de la génération actuelle tout en assurant également la prospérité de la génération suivante par le biais d'une allocation plus efficace des ressources en vue du financement de l'économie réelle.

L'esprit de la proposition est d'atteindre cet objectif à budget fiscal neutre pour l'Etat par le biais d'une réallocation des stimuli fiscaux en ligne avec les défis précités.

Cette neutralité budgétaire doit cependant encore être confirmée par un exercice de quantification précise des mesures proposées. A ce titre, il est important de noter que les chiffres mentionnés dans cette proposition sont à considérer comme des indicateurs

¹ Membres de la cellule de réflexion : Marc Bourgeois (ULg, professeur en droit fiscal et des finances publiques), Brigitte Chanoine (ICHEC, recteur, professeur en finance), Rudi Vander Vennet (UGent, professeur en économie et système bancaire), Henk Vanhulle (Vlerick Business School, chargé de cours en fiscalité).

ReThink:Tax

dont le curseur devra faire l'objet d'un ajustement afin d'assurer cette neutralité budgétaire.

Pour cette même raison, il est par ailleurs également important de considérer les mesures présentées ci-après comme un ensemble à appréhender dans son intégralité.

La présente note reprend les lignes directrices du projet précité, qu'il conviendra de développer dans une phase ultérieure en accord avec les organes publics compétents et, le cas échéant, les organes de concertation sectoriels.

2. Aperçu des stimulants fiscaux actuels sur l'épargne

Il existe actuellement toute une **série de stimulants fiscaux pour l'épargne** :

- Exonération fiscale des intérêts jusqu'à 1.900 EUR sur l'épargne réglementée.
- Précompte mobilier réduit à 15 % sur les intérêts au-delà du plafond de 1.900 EUR sur l'épargne réglementée (mais l'égalité de traitement a été remise en cause par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 7/2014 du 23 janvier 2014).
- Déductibilité des primes sur l'épargne à long terme sous la forme d'assurances Vie de groupe ou individuelles ou d'une épargne-pension.
- Déductibilité des intérêts et du capital dans le cadre d'un crédit hypothécaire pour le logement familial ou pour l'habitation autre que l'habitation propre.
- Précompte mobilier réduit à 15 % sur les intérêts du prêt-citoyen (à partir de 2014).

Ces stimulants qui ont été créés au fil du temps sont aujourd'hui nombreux, leur articulation est parfois complexe, et leur application encourage des comportements qui ne répondent plus toujours aux défis actuels de notre société.

3. Objectifs

Malgré les avancées substantielles réalisées par le passé grâce au système actuel (ratio de propriété immobilière belge et taux d'épargne parmi les plus élevés d'Europe), plusieurs éléments rendent une réforme de la fiscalité de l'épargne indispensable aujourd'hui, comme l'accent trop important sur l'épargne à court terme via l'exonération de précompte mobilier sur l'épargne réglementée, l'évitement de la charge fiscale par le maintien de différents comptes d'épargne, etc.

Il est dès lors important, dans le contexte d'une réforme fiscale, d'examiner les objectifs que veulent atteindre les différents acteurs concernés à travers l'épargne. Ces objectifs

ReThink:Tax

peuvent en effet être considérés comme des critères d'évaluation pour les réformes fiscales.

Les acteurs concernés cherchent à réaliser les objectifs spécifiques suivants en matière d'épargne :

1. Point de vue des citoyens

- Obtenir un rendement appréciable en fonction d'un profil de risque donné et d'un bon équilibre entre épargne à court et à long terme.
- Être protégé contre les effets de la maladie, de la vieillesse et d'un contretemps imprévu.
- Assurer un traitement égal des indépendants et des employés en ce qui concerne les contributions personnelles au plan de pension.
- La simplification et la transparence des incitants fiscaux.

2. Point de vue des entreprises

- Avoir accès au capital à risque afin de soutenir les investissements et la croissance.
- Avoir accès au crédit à un coût le plus bas possible.
- Pouvoir assurer le financement de projets d'investissements au travers de plusieurs techniques adéquates (crédits, marchés financiers, etc.).

3. Point de vue des pouvoirs publics

- Assurer le financement de la dette publique.
- Favoriser l'épargne à long terme, en équilibre avec le comportement de consommation.
- Gérer l'impact budgétaire de la fiscalité sur l'épargne (coût des incitants fiscaux, rentrées via taxes).
- Éviter un comportement non-correct de l'épargnant comme l'évitement de la charge fiscale par la détention de différents comptes d'épargne.
- Assurer une cohérence entre les incitants fiscaux mis en place et les comportements que ces incitants ont pour objectif de soutenir ou engendrer.
- Garantir un niveau de bien-être minimum pour tous dans la société.
- Garantir la stabilité du système financier et un bon équilibre entre assurances et banques ainsi qu'entre grandes et petites institutions (égalité de traitement).

4. Point de vue des institutions financières

ReThink:Tax

- Pouvoir lancer des solutions d'épargne et d'assurance variées et individualisées sur le marché.
- Optimiser la stabilité et le coût des sources de funding.
- Optimiser les rentrées au niveau des actifs.
- Respecter les normes prudentielles plus strictes imposées par les régulateurs (BCE, BNB,...).

4. Propositions

La cellule de réflexion avance une réforme fiscale basée sur la simplification des incitants fiscaux sur l'épargne individuelle (Impôt des Personnes Physiques) avec pour objectif une allocation plus efficace de cette épargne.

Pour ce faire, les incitants fiscaux sont articulés en cinq paniers correspondant de manière très concrète à des besoins spécifiques du contribuable et de la société dans son ensemble :

- Epargne de précaution (court terme)
- Investissement productif (long terme)
- Epargne logement
- Epargne pension
- Epargne de prévoyance (hospitalisation / dépendance)

Il est important de noter que seuls les incitants fiscaux ont été considérés et font l'objet de modifications dans la proposition formulée et non les règles de taxation elles-mêmes qui sont dès lors considérées comme inchangées.

Comme mentionné dans l'introduction ci-avant, cette proposition se veut être neutre au niveau de l'impact budgétaire pour les pouvoirs publics et doit à cette fin être considérée dans son ensemble.

Cette vision se présente comme suit.

1. Panier 1 – Épargne de précaution (court terme)

Ce panier porte sur le besoin de disposer d'argent à très court terme pour faire face à des difficultés inattendues ou à des dépenses, planifiées ou non, plus importantes.

ReThink:Tax

Ce panier correspond au carnet de dépôt réglementé actuel avec cependant un montant maximum d'exonération fiscale des intérêts limité à 1.000 EUR (au lieu de 1.900 EUR actuellement).

Pour compenser cette limitation, un avantage fiscal est octroyé aux produits d'épargne à long terme (≥ 5 ans) au panier 2 tel que décrit ci-après.

Cette mesure implique l'introduction d'une taxation à la source pour les comptes d'épargne réglementés qui bénéficient pour l'instant d'une exonération à la source à concurrence du plafond de 1.900 EUR.

L'exonération fiscale ne peut être obtenue que par le biais de la déclaration fiscale des revenus sur les produits d'épargne pour lesquels cette exonération est demandée.

Cette mesure permet :

- De limiter l'incitant fiscal à la part d'épargne courte dite de précaution.
- De supprimer toute possibilité de cumul de l'avantage lié à cet incitant fiscal par la multiplication des carnets de dépôts auprès de plusieurs institutions financières.

2. Panier 2 – Investissements productifs (long terme)

L'avantage fiscal de ce panier donne aux épargnants un incitant substantiel pour engager leur épargne de manière productive dans l'économie.

Le second panier contient les produits d'épargne à long terme de minimum 5 ans, tels que les comptes à terme ou bons de caisses à plus de 5 ans, mais également les produits à risque nouvellement émis sur le marché primaire tels que les fonds d'investissement et les SICAV et autres produits similaires dont les revenus sont soumis au précompte mobilier, voire éventuellement à l'avenir des initiatives du type « crowdfunding ».

Les revenus mobiliers générés par les investissements dans ce panier peuvent bénéficier d'une exonération fiscale à concurrence de 1.000 EUR.

Les actions et obligations individuelles ne sont pas reprises dans cette proposition en raison de leur plus grande volatilité individuelle demandant une gestion active de portefeuille qui peut entrer en contradiction avec la nécessité de détention de l'épargne sur une période longue de minimum 5 ans, condition traduisant la volonté de soutenir l'économie de manière structurelle.

ReThink:Tax

Cette condition de durée de minimum 5 ans est à considérer sur la base d'un engagement de détention (même si la durée effective n'est pas encore de 5 ans au moment de la demande d'exonération) et sur base déclarative dans le chef du contribuable par le biais de la déclaration fiscale.

Le défaut de respect de cette condition de détention de 5 ans minimum pour un investissement donné pour lequel l'exonération fiscale avait été demandée, entraîne, durant l'année où le non respect de cette condition se produit, l'imposition des revenus cumulés perçus sur cet investissement jusqu'alors.

Il revient aux institutions financières et aux compagnies d'assurances d'apporter des solutions permettant de répondre de manière innovante et constructive aux conditions d'investissement et de détention minimale qualifiées.

En favorisant l'épargne à long terme, l'objectif est de créer un meilleur équilibre entre court et long terme, mais aussi entre épargne à risque et sans risque.

3. Panier 3 – Logement

Ce panier vise à limiter le soutien fiscal donné dans le cadre d'investissements immobiliers à l'**investissement dans l'habitation propre**².

L'habitation propre devient dès lors la seule habitation à pouvoir bénéficier d'un incitant fiscal. Cet incitant relève des compétences régionales.

Les autres habitations ne bénéficient plus dans cette proposition d'un incitant fiscal sur les capitaux empruntés pour leur acquisition et ce tant au niveau fédéral qu'au niveau régional.

Cet avantage consiste en une réduction fiscale à concurrence d'un montant maximum de 3.040 EUR (+ 80 EUR à partir de 3 enfants à charge) appliquée les 10 premières années du crédit-logement et 2.280 EUR ensuite. En outre, les mandats hypothécaires entrent en ligne de compte pour la réduction d'impôt au même titre que les crédits hypothécaires.

Cette proposition est motivée par :

- *une volonté de simplification de la matière en supprimant la complexité engendrée par la coexistence d'un régime régional et d'un régime fédéral.* Le système actuel peut en effet conduire à des situations complexes, notamment en raison de l'inter-connectivité entre ces deux régimes dépendant de l'évolution des comportements de population en matière d'habitation (suite par exemple à des déménagements par lesquels l'habitation perdrait son statut d'habitation propre).

² Articles actuels 145/1, 3^o; 115 ; 116 ; 526 et suivants CIR/92.

- *Une volonté de supprimer la possibilité de bénéficier d'un avantage pour une (seconde) habitation qui ne serait pas l'habitation propre afin d'orienter plus efficacement les ressources ainsi libérées au niveau fédéral.*

4. Panier 4 – Pension

Le quatrième panier vise à inciter la constitution personnelle d'un complément à la pension légale par le biais de solutions accessibles à tous.

Ce panier prévoit deux possibilités pour un complément à la pension légale :

a) L'épargne-pension (3^{ème} pilier)

Toujours dans un souci de simplification, la proposition prévoit de fusionner la réduction d'impôt de l'épargne à long terme³ avec celle pour épargne pension⁴ en une réduction fiscale unique du 3^{ème} pilier, basée sur le système de l'épargne-pension actuelle⁵.

Le montant des primes donnant droit à une réduction d'impôt passe de 950 EUR à 1.520 EUR.

La réduction d'impôt liée à l'épargne long terme (actuellement jusqu'à 2.280 EUR) est quant à elle supprimée.

b) La pension complémentaire (2^{ème} pilier)

La proposition est de permettre l'accès à la pension complémentaire du 2^{ème} pilier à tous par le versement de primes individuelles sur un contrat d'assurance du type « Pension Libre Complémentaire ».

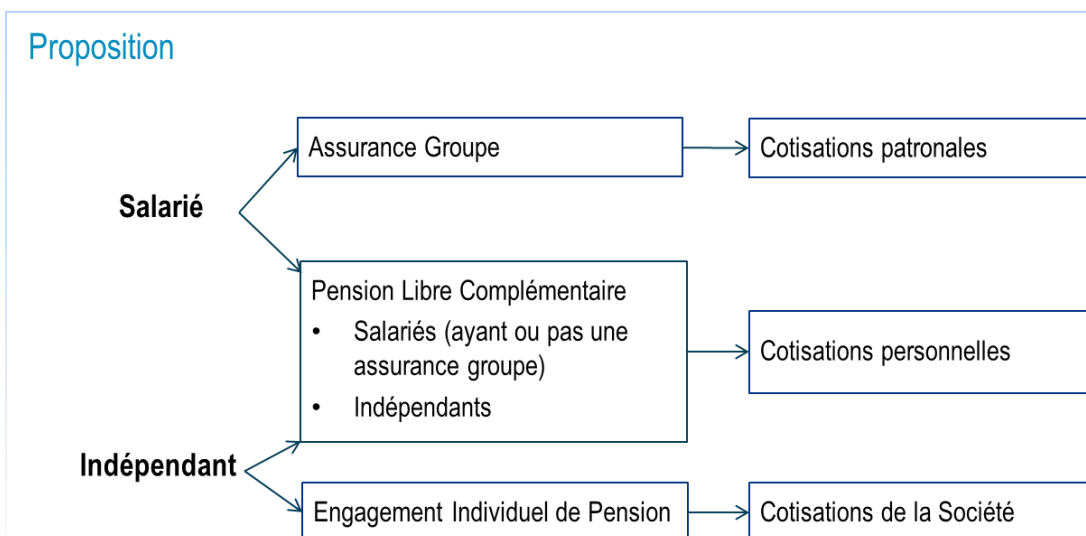
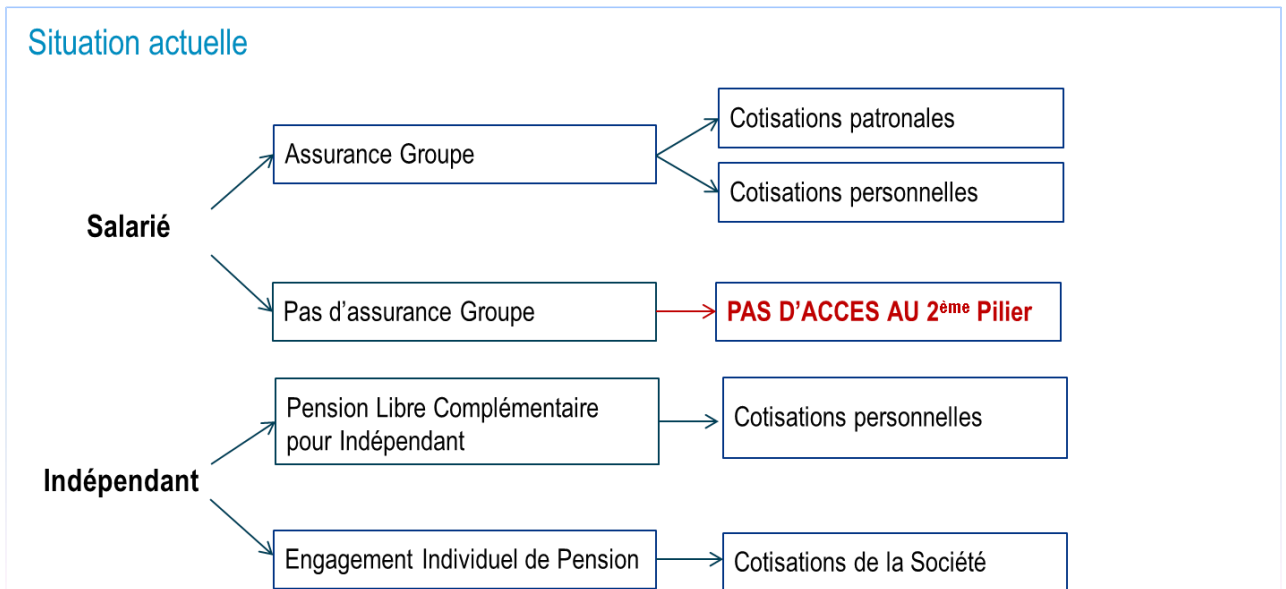
Cet avantage est aujourd'hui effectivement limité aux indépendants par le biais d'outils de type « Engagement Individuel de Pension » et « Pension Libre Complémentaire » et aux employés bénéficiant auprès de leur employeur d'un système d'assurance de groupe. Des travailleurs auprès d'entreprises qui ne proposent pas un tel plan d'assurance groupe (en général les PME) pourraient par ce biais bénéficier d'un avantage à la constitution d'une pension complémentaire.

³ Article actuel 145/1, 2° CIR/92

⁴ Article actuel 145/1, 5° CIR/92

⁵ Article actuel 145/1, 5° CIR/92

ReThink:Tax



Tant les employés que les indépendants bénéficient d'une réduction d'impôt de 30 % pour les primes versées dans le cadre d'une telle pension libre complémentaire. Le montant maximum qui peut être versé à titre de prime est égal à un pourcentage déterminé du revenu professionnel brut imposable de l'exercice concerné. Aucun avantage fiscal n'est octroyé au titre des primes versées individuellement, si et dans la mesure où le montant des primes versées

ReThink:Tax

par l'employeur dans le cadre d'une assurance groupe ou par la société dans le cadre d'un engagement individuel de pension dépasse ce montant maximum.

Le taux d'imposition en vigueur lors de l'octroi de la pension complémentaire varie de 33 % à 10 % en fonction de l'âge du bénéficiaire.

L'équilibre budgétaire de cette Pension Libre Complémentaire élargie pourrait être obtenue :

- d'une part, par l'introduction d'un montant maximum de primes individuelles en fonction du revenu professionnel brut imposable de l'exercice concerné.
- d'autre part, par la modification de la règle actuelle des 80 % afin d'éviter des effets indésirables du système actuel, comme le gonflement artificiel des rémunérations à la fin de la carrière.

5. Panier 5 – Hospitalisation et dépendance (ou prévoyance)

Ce panier a pour but d'assurer l'accès aux assurances hospitalisation et aux maisons de repos ou aux soins à domicile aux personnes à partir de 65 ans. Dans cette optique, une exonération d'impôt est octroyée pour un transfert unique à partir du panier 4 (assurance de groupe, assurance vie individuelle, fonds de pension) après l'âge de 60 ans, à condition que ce transfert serve à financer une assurance hospitalisation ou dépendance.

5. Impact sur le budget général

Le point de départ de l'analyse d'impact est la neutralité budgétaire. Étant donné que les données requises ne sont pas disponibles de manière suffisamment détaillée pour procéder à une mise en œuvre quantitative au niveau macro, nous donnons ici un aperçu qualitatif de l'impact de chaque mesure proposée. Les montants maximum des propositions peuvent être adaptés pour garantir la neutralité budgétaire.

Tableau 1 : Impact des mesures proposées sur le budget fédéral de l'État

Avantage fiscal sur le compte épargne réglementé limité à maximum 1.000 EUR, suppression de la possibilité de cumul de cet avantage auprès de plusieurs institutions financière et création d'un nouvel incitant fiscal de 1.000 EUR sur le produits d'épargne à long terme (≥ 5 ans)	+
Limitation de l'avantage fiscal à l'habitation propre au sens de la loi spéciale de financement, le statut d'habitation propre étant apprécié chaque année fiscale.	+
Extension du bonus logement aux mandats hypothécaires	-
Avantage fiscal maximum de 1.520 EUR sur l'épargne-pension (3 ^e pilier, combinaison de l'épargne-pension et de l'épargne à long terme)	+
Avantage fiscal (basé sur la règle des 80 % ou maximum X % du salaire) sur primes assurances individuelles et de groupe, y compris PLCI	-
Exonération fiscale sur transfert unique du panier 4 vers une assurance Hospitalisation ou Dépendance	-

6. Conclusion

L'objectif du système proposé avec cinq paniers est d'évoluer vers un système plus simple et plus équitable pour tous les acteurs concernés :

- Il apporte plus d'équilibre entre épargne à court terme et à long terme et permet dès lors un meilleur financement de l'économie.
- Il conduit à la constitution d'une protection complémentaire pour de larges couches de la population sous la forme d'une épargne à long terme, d'une épargne-pension et/ou d'une assurance hospitalisation.
- L'impact de toutes les mesures doit être budgétairement neutre.
- Il permet de remédier à certaines inefficacités du passé (notamment la possibilité de répartir l'épargne sur différents comptes d'épargne).

La préparation et la mise en œuvre d'une telle réforme nécessitent le plus grand soin, les mots-clefs étant analyse d'impact et communication.