

Incitants fiscaux à l'épargne et piste d'amélioration

**Arnaud Marchand
et Olivier Jérusalmy**
Réseau Financité

L'attrance des Belges pour le compte d'épargne est loin d'être fortuite. Deux facteurs principaux jouent un rôle psychologique et économique dans ce choix de placement : la garantie des dépôts privés (à hauteur de 100 000 euros) accordée par l'État, et l'utilisation d'incitants fiscaux pour encourager les citoyens à épargner sur un compte d'épargne réglementé.

Ainsi, les intérêts du compte d'épargne réglementé sont exonérés d'impôt, pour les personnes physiques, jusqu'à un plafond de 1900 euros¹ – ce montant est indexé annuellement. Au-delà, les intérêts sont soumis à un précompte mobilier libératoire de 15%. Cette exonération est à appliquer par an et par contribuable.

Pour les citoyens belges, l'exonération de précompte mobilier sur le compte d'épargne est intéressante. En effet, si on se base sur un taux d'intérêt de 1%, seuls les montants placés sur un compte d'épargne qui sont supérieurs à 190 000 euros verront leurs revenus taxés.

Le coût public de cette mesure d'exonération fiscale était estimé à 461,77 millions d'euros pour l'année 2012.² Cette somme est loin d'être dérisoire, surtout à une période où l'État cherche à réduire ses dépenses.

1 Selon un projet de loi-programme du nouveau gouvernement que De Tijd a pu consulter en novembre 2014, l'exonération fiscale liée au compte d'épargne ne s'appliquera pas sur un montant de 1900 euros d'intérêts, comme cela avait été annoncé au début de l'année, mais sur 1880 euros comme en 2013. L'ensemble des chiffres présentés ici se basent sur le montant initialement annoncé, soit 1900 euros.

2 Service public fédéral Finances, « Inventaires des dépenses fiscales fédérales », 2013.

Une mesure qui profite à tous?

À la base, l'exonération fiscale était justifiée par le souhait de favoriser la « petite épargne » ou « épargne populaire ». Cependant, l'exonération des livrets d'épargne est loin d'être une mesure redistributive.

Le compte d'épargne s'avère d'autant plus attrayant que l'on dispose de revenus élevés, et ce, pour plusieurs raisons :

1° L'exonération fiscale ne constitue pas un incitant à épargner pour tous les citoyens. Grâce à cette mesure, les personnes disposant de revenus supérieurs au minimum imposable sont incitées à placer leur argent sur un compte d'épargne réglementé pour profiter de l'exonération sur les revenus de l'épargne. À l'inverse, **les personnes disposant de revenus inférieurs au minimum imposable** sont déjà exonérées d'impôt : **elles ne tirent aucun bénéfice de cette mesure d'exonération fiscale**. Si l'exonération était supprimée, cela n'impacterait pas les personnes précarisées. Étant donné qu'elle n'a pas le même impact fiscal pour tous, cette mesure apparaît socialement inéquitable !

2° Les citoyens belges disposent souvent de plusieurs comptes d'épargne, qui peuvent être situés dans différentes institutions. Dans ce cas, si le total des intérêts excède le plafond d'exonération, le citoyen est tenu de les déclarer au fisc. Cependant, aucun croisement des données n'est effectué par le fisc entre les différentes institutions bancaires. Cette **absence de contrôle** encourage des citoyens – susceptibles de dépasser le plafond des 1900 euros d'intérêts sur l'épargne – à profiter des failles du système en multipliant le nombre de comptes d'épargne réglementés pour diminuer leur contribution fiscale. Au vu du nombre important de comptes d'épargne en Belgique (19,308 millions de comptes réglementés fin 2012, soit 1,74 compte d'épargne par habitant en moyenne), il est à craindre que le recours à la fraude soit largement d'application.

3° À côté du mécanisme d'exonération, les contribuables bénéficient d'un second cadeau fiscal : le **précompte** de 15% appliqué sur les revenus additionnels de l'épargne (au-delà des 1900 euros d'intérêts) est **libératoire**. Cela signifie que le précompte mobilier est directement prélevé sur les intérêts et que ces revenus ne doivent pas être mentionnés dans

la déclaration des revenus des personnes physiques. Or, si ces revenus étaient déclarés, ils seraient ajoutés à l'ensemble des revenus et taxés au taux marginal d'imposition³, qui varie de 25 à 50%. Par conséquent, plus les revenus sont élevés, plus le taux d'imposition est élevé, et plus le précompte mobilier libératoire de 15% est avantageux.

4° Plus les **taux d'intérêt** appliqués aux comptes d'épargne réglementés sont faibles, plus la mesure d'exonération fiscale profite aux riches, puisqu'elle s'étend à un patrimoine de plus en plus élevé. En effet, si les taux d'intérêt s'élevaient à 5%, 38 000 euros placés sur le compte d'épargne suffiraient à atteindre le plafond des 1900 euros exonérés d'impôts. À l'inverse, lorsque le taux d'intérêt qui prévaut sur le compte d'épargne est à 1%, seules les personnes disposant de 190 000 euros (ou plus) atteignent le plafond fixé.

L'incitant fiscal se trompe de cible

Au vu de ces facteurs, le gain résultant de l'épargne sur un compte réglementé augmente avec le taux d'imposition auquel l'épargnant est soumis.

Pourtant, une mesure visant à encourager les citoyens à épargner devrait d'abord se soucier des personnes à faibles revenus, car c'est là que l'épargne serait la plus utile. Ainsi, 26,1% de notre population se déclare en incapacité de faire face à des dépenses financières imprévues d'environ 900 euros.⁴ Cela signifie que cette partie de la population ne possède pas, ou peu, d'épargne.

Une recherche⁵ corrobore ce fait: elle montre que le taux d'épargne varie en fonction des niveaux de revenus. Ainsi, le premier quartile des revenus – soit les 25% des ménages ayant les revenus les plus faibles – présente un taux d'épargne négatif. En moyenne, les ménages à bas revenus

3 Taux applicable à la tranche supérieure des revenus.

4 Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC), chiffres 2011.

5 Ledent, P., «Le Belge face à l'épargne (1/2)», Focus on the Belgian economy, novembre 2009.

dépensent donc plus qu'ils ne gagnent, et s'endettent ou consomment de l'épargne constituée précédemment, lorsqu'il s'agit de ménages âgés. À l'inverse, les revenus les plus aisés ont un taux d'épargne dépassant 20% de leur revenu disponible.

Ces chiffres mettent en exergue l'importance d'encourager l'épargne pour les bas revenus. Il est primordial d'aider cette partie de la population à constituer une épargne pour renforcer la stabilité de ses revenus dans les périodes difficiles. L'épargne a notamment un rôle important à jouer comme mode de prévention de situations de surendettement et comme alternative à l'usage inapproprié de crédits.

Supprimer ou modifier l'incitant fiscal ?

Les constats énoncés sont clairs : l'incitant fiscal actuel ne profite pas de manière égale à toutes les catégories de revenus. Des mesures visant à modifier ou supprimer l'incitant fiscal à l'épargne sont-elles envisageables ?

Preuve qu'elle ne fait pas l'unanimité, l'exonération de précompte sur les revenus générés par les comptes d'épargne réglementée a déjà été remise en cause. Ainsi, la Banque nationale de Belgique a plusieurs fois remis en question le mécanisme d'exonération fiscale sur les intérêts de l'épargne. Selon la BNB⁶, « il ne semble n'y avoir aucune justification économique convaincante pour maintenir une exonération fiscale à l'égard des dépôts d'épargne bancaires ».

En décembre 2013, lors des négociations sur le projet de réforme bancaire, Koen Geens a proposé d'étendre l'exonération à d'autres produits financiers, comme les bons de caisse ou les comptes à terme. L'objectif était d'orienter une partie de l'épargne vers des produits plus profitables à l'activité économique. Le projet de loi entendait également s'attaquer à la multiplication des comptes d'épargne afin d'échapper à la taxation

6 Banque nationale de Belgique, « Réformes bancaires structurelles en Belgique : rapport final », juillet 2013.

des intérêts dépassant le plafond fixé. Concrètement, celui qui voudrait encore bénéficier de l'exonération fiscale devrait autoriser sa ou ses banque(s) à communiquer au fisc les informations nécessaires pour que cette exonération ne soit pas accordée plusieurs fois.

Le ministre des Finances s'est heurté à l'opposition de plusieurs partis et la loi finalement adoptée ne comprend aucune de ces propositions. Toutefois, les réformes fiscales, dont la fiscalité de l'épargne, devraient constituer un chapitre important de la nouvelle législature.

Des principes directeurs

Si on souhaite réformer la fiscalité de l'épargne, il convient de mettre en place des incitants fiscaux en accord avec les objectifs de départ. Trois principes devraient être pris en considération.

Premièrement, l'incitant se doit d'être équitable, en bénéficiant à tous les contribuables. L'épargne gagnerait à être encouragée en particulier dans les familles à faibles revenus, pour contrer le recours systématique au crédit et l'augmentation du surendettement.

Deuxièmement, l'incitant doit être transparent et empêcher la fraude. Il existe aujourd'hui des réponses techniques possibles au problème identifié. Seule la volonté politique manque pour leur mise en œuvre.

Troisièmement, l'incitant devrait permettre de soutenir l'économie réelle. Actuellement, aucune condition n'est imposée quant à l'utilisation de l'épargne dont la récolte a été favorisée par l'exonération fiscale. À ce jour, une banque peut choisir d'utiliser les dépôts des épargnants pour investir dans des produits financiers à risque, sans aucun lien avec l'économie réelle. Ce dispositif (qui représente une dépense publique) se doit de servir l'intérêt général : l'épargne dont l'obtention a été facilitée par l'exonération fiscale devrait être réinvestie dans l'économie réelle et durable, et non à des fins spéculatives.

Un dispositif de ce type a déjà été mis en œuvre à l'étranger. En France, les autorités publiques ont instauré des livrets d'épargne qui investissent l'argent déposé dans des projets sociaux ou de dévelop-

pement durable. Ces livrets – le livret A et le livret de développement durable – peuvent être proposés par tous les établissements bancaires.

Au niveau fédéral belge, il convient de mentionner, à cet égard, le lancement d'un « emprunt populaire » en janvier 2014 (prêt-citoyen thématique) dont l'objectif est d'encourager l'épargne à long terme et de faciliter l'octroi de crédits à long terme pour le financement de projets à des fins socio-économiques ou sociétales. Les revenus issus de ce nouveau produit d'épargne – comparable à un compte à terme ou à un bon de caisse – bénéficient d'un régime fiscal favorable.

Une alternative : le crédit d'impôt

Des pistes existent pour corriger l'incitant fiscal à épargner tout en respectant les principes directeurs énoncés.

Avant tout, il convient de **régler le problème de la fraude** qui naît d'un cumul de comptes d'épargne réglementés. Pour éviter les cumuls sur les exonérations des intérêts (à travers la multiplication des comptes d'épargne) et accroître la justice fiscale, des mesures techniques peuvent être mises en place.

Une solution serait de créer un registre de données sur les livrets d'épargne afin de déterminer le nombre de livrets et les montants qui y sont déposés. Les institutions bancaires seraient obligées de fournir à l'Administration fiscale toutes les données dont elles disposent.⁷

Le précompte mobilier libératoire serait abandonné : il ne serait plus directement prélevé sur les intérêts par les banques. Les revenus de l'épargne seraient intégrés à la déclaration des revenus de manière automatique et l'administration fiscale se chargerait d'appliquer le taux d'imposition.

7 Une centralisation des données pourrait se faire au sein de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale, via le numéro de registre national ou des informations couplées par nom, âge et nationalité.

Parallèlement, il convient de **rendre le système plus équitable**. À l'heure actuelle, si le compte d'épargne offre 100 euros d'intérêts, le mécanisme d'exonération fiscale évite à une personne imposée à 50% de payer 50 euros d'impôt, alors qu'il n'apporte aucun avantage à une personne à bas revenus qui n'est pas imposable. Avec l'instauration d'un crédit d'impôt, une personne non imposable bénéficiera à son tour d'un avantage, sous la forme d'un versement.

Concrètement, le processus pourrait se dérouler en plusieurs étapes :

1. L'Administration fiscale regroupe les informations sur les revenus de l'épargne dont elle dispose pour chaque personne sujette à la déclaration fiscale, grâce à l'information fournie par les banques.
2. Si le citoyen est imposable : tous les intérêts inférieurs au plafond de 1900 euros sont exonérés d'impôt. Les intérêts qui dépassent ce plafond sont taxés. Deux options sont possibles dans ce cas : soit un plafond d'imposition de 15%, soit l'application du taux marginal d'imposition.

Dans le deuxième cas, il est vraisemblable que cette mesure impacterait fortement l'attrait de ce placement pour les revenus élevés. Au vu des conséquences difficilement prévisibles d'une telle mesure sur les montants totaux épargnés, une étude d'impact serait indispensable avant d'envisager sérieusement cette option.

3. Si le citoyen est non imposable : un crédit d'impôt lui serait accordé sous forme d'un versement. La valeur du crédit d'impôt accordé serait calculée de façon à égaler l'avantage tiré de l'exonération fiscale par les personnes imposables.

Afin de respecter l'ensemble des principes directeurs, une idée complémentaire pourrait être de conditionner l'avantage fiscal au fait que la banque qui récolte cette épargne justifie qu'elle utilise celle-ci pour le financement de l'économie réelle et durable.

Un nouveau fardeau pour le budget de l'État?

En l'absence de chiffres précis sur qui épargne et combien, il est difficile de procéder à des estimations formelles quant aux coûts et/ou aux économies induites par cette proposition alternative. Toutefois, il est possible d'en estimer le coût budgétaire pour l'État à partir de quelques hypothèses.

En tenant compte de l'épargne moyenne par habitant et du nombre de personnes non imposables⁸, le coût public additionnel généré par l'instauration d'un crédit d'impôt remboursable est estimé à 35,15 millions d'euros.⁹ Il s'agit d'une estimation haute, puisqu'il est considéré ici que les personnes à bas revenus épargnent autant que les autres et que les économies éventuelles réalisées en cas de lutte contre la fraude ne sont pas prises en compte.

8 La seule différence en termes de coût pour l'État porterait sur les bonifications accordées aux personnes non-imposables.

9 Chaque citoyen épargne en moyenne la somme de 20 352 euros. À un taux d'intérêt de 2%, cela équivaut à 407 euros d'intérêts. Le versement accordé aux personnes non imposables se chiffrerait à 61,05 euros (soit 407 euros multiplié par le précompte de 15%). Si l'État accorde un crédit d'impôt de 61,05 euros à chaque personne non imposable, le coût supporté est estimé à 35,15 millions d'euros (soit 61,05 euros multiplié par 575 705 déclarations de revenu net imposable nul en 2011).

Conclusions

Au niveau budgétaire, le système actuel coûte cher à l'État: environ un demi-milliard d'euros par an. Et pour quels bénéfices? Au-delà du matelas de sécurité, l'épargne est souvent improductive. Or, les incitants fiscaux utilisés sont avant tout favorables aux revenus élevés!

Nous préconisons de **ramener plus d'équité sociale dans notre régime fiscal**. Pour ce faire, les incitants à l'épargne doivent s'adresser davantage aux personnes à faible revenu. Les incitants à l'épargne doivent avoir pour objectif premier d'offrir la possibilité à tous les citoyens de se constituer un bas de laine qui servira de tampon en cas de coup dur. L'instauration d'un crédit d'impôt (remboursable) offrirait notamment l'occasion de créer un système plus juste.

Parallèlement, si l'objectif de l'incitant fiscal est d'aider à la construction de l'épargne, le plafond d'exonération des intérêts mériterait d'être réévalué à la baisse. Lorsqu'une épargne génère 1900 euros d'intérêts, on se trouve bien au-delà du matelas de sécurité requis...

Bien sûr, les mesures étudiées ici risquent de s'avérer insuffisantes pour convaincre des personnes à très faible revenu de diminuer leur consommation afin d'épargner. Atteindre ce but nécessiterait une politique résolument tournée vers les bas revenus, avec une bonification d'intérêts importante. De même, la mise en place de mécanismes incitant à l'épargne devrait être couplée à des outils complémentaires, telle que la formation des publics cibles afin d'aider ces derniers à prendre des décisions financières responsables et appropriées.