

Le caractère redistributif des impôts et des cotisations sociales

K. Van Cauter
L. Van Meensel*

Introduction

La répartition des revenus qui résulte de la rémunération du travail et du capital dans le processus de production est souvent désignée sous le terme de répartition des revenus primaires. Celle-ci est entre autres influencée par des éléments dont l'individu n'est pas personnellement responsable tels que les dons ou le milieu social, de même que par l'inégalité des richesses. Il y a par ailleurs un certain nombre de facteurs sociaux, comme la maladie, la vieillesse ou le chômage, qui empêchent une part importante de la population de participer au marché du travail et de s'assurer ainsi un revenu. Il existe un consensus social qui vise à compenser partiellement l'incidence de ces facteurs sur la distribution des revenus et à poursuivre l'objectif d'une répartition des revenus qui puisse être qualifiée d'équitable. La diminution des inégalités dans la répartition des revenus primaires et des richesses – et, parallèlement, la lutte contre la pauvreté – constitue dès lors l'une des missions principales des pouvoirs publics (Musgrave, 1959). La question de savoir jusqu'où les pouvoirs publics doivent mener cette redistribution dépend des jugements de valeur portés par la société.

Les pouvoirs publics peuvent corriger la répartition des revenus ou, plus généralement, la répartition du bien-être de différentes manières. Ils peuvent dispenser des prestations sociales, par exemple sous la forme de pensions,

d'allocations d'invalidité et d'allocations de chômage. Ils peuvent produire ou acheter des biens et des services comme l'enseignement, les soins de santé, les transports publics ou des logements sociaux et les offrir gratuitement ou à faible prix à la population. Ils peuvent obliger des entreprises à appliquer des tarifs sociaux, comme c'est par exemple le cas pour l'électricité et la téléphonie fixe. Les pouvoirs publics peuvent cependant également utiliser les impôts et les cotisations sociales dans le cadre de leur politique de redistribution.

Contrairement aux autres instruments de redistribution, les impôts et les cotisations – si l'on fait abstraction de l'emploi des ressources générées par ceux-ci – n'améliorent le revenu d'aucun individu. L'aspect redistributif réside dans la diversité des montants des contributions individuelles, de sorte que les écarts de revenu disponible se modifient à la suite de ces prélèvements obligatoires. Dans ce cadre, il est souvent fait référence au principe dit de capacité contributive, en vertu duquel chacun doit contribuer au financement des dépenses publiques conformément à sa capacité économique. Des mesures concrètes visant à déterminer la capacité économique d'un agent sont le niveau du revenu, l'ampleur du patrimoine, l'ampleur et la nature de la consommation ou l'effort requis pour obtenir un revenu ou un patrimoine. Ce principe de capacité contributive revient donc à s'assurer que « les épaules les plus solides supportent les charges les plus lourdes ».

Outre le motif d'équité, d'autres considérations entrent en ligne de compte dans le choix du prélèvement des impôts et des cotisations sociales. Une idée centrale de la théorie des impôts optimaux est que ces prélèvements perturbent l'efficacité de fonctionnement du marché, du fait de leur

* Cet article repose en partie sur des calculs effectués par Christian Valenduc (SPF Finances, Service d'Étude et de Documentation). La comparaison internationale est basée en grande partie sur des informations mises à disposition par Gerlinde Verbist (Université d'Anvers, Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck). Les auteurs remercient ces deux personnes pour leur aimable collaboration.

incidence sur l'allocation des facteurs de production et sur la composition des dépenses⁽¹⁾. Pour limiter la perte d'efficacité due à la perturbation du marché, le financement des pouvoirs publics doit alors reposer sur des prélèvements à taux bas, uniformes, reposant sur une base aussi large que possible et de préférence inélastique. L'allocation efficace des facteurs de production est ainsi aussi peu perturbée que possible. Un impôt prenant la forme d'un montant fixe par personne, indépendamment du revenu, du patrimoine ou des dépenses, serait dès lors optimal du point de vue de l'efficacité. Ceci montre que les considérations d'efficacité sont parfois difficilement compatibles avec l'objectif d'une taxation considérée comme équitable.

Par ailleurs, les pouvoirs publics doivent tenir compte des contraintes pratiques, susceptibles de diminuer leur liberté d'action. Des conventions sont ainsi nécessaires au niveau international de manière à éviter une concurrence fiscale déloyale, notamment en ce qui concerne les sources de prélèvement telles que le patrimoine, qui peuvent présenter une grande mobilité géographique. La recherche d'une taxation et d'une distribution des revenus souhaitées par la société peut également être gênée si les règles fiscales ne sont pas correctement appliquées, par exemple en cas de fraude fiscale.

L'objectif de cet article est de mettre en évidence le caractère redistributif des impôts et des cotisations sociales en Belgique et de montrer quels mécanismes sont à la base de cette redistribution. L'article présente d'abord les outils de mesure utilisés en matière d'inégalité et de redistribution. Puis, il compare le degré de redistribution en Belgique à celui observé dans les autres pays de l'Union européenne, en montrant l'importance de la redistribution par le biais des impôts, des cotisations sociales et des allocations sociales. Ensuite, il présente successivement les mécanismes redistributifs de l'impôt des personnes physiques, des cotisations sociales et des impôts indirects⁽²⁾. Enfin, il résume les principales conclusions.

(1) Selon cette théorie, les impôts et les cotisations sociales sont considérés comme essentiellement négatifs pour les résultats économiques généraux dans la mesure où ils perturbent le mécanisme de marché et la décision de travailler, d'investir, de consommer et d'épargner et où ils limitent l'initiative économique. Par ailleurs, certaines dépenses publiques (infrastructure, enseignement, recherche et développement, etc.) accroissent la productivité de l'économie et sont donc essentielles à la réalisation d'une croissance économique satisfaisante. Sur la base de ces considérations, il y a un consensus selon lequel les effets économiques favorables des dépenses publiques compensent l'incidence défavorable des impôts lorsque ces dépenses demeurent sous un certain niveau et sont clairement productives.

(2) Faute d'informations pertinentes, l'article n'aborde pas l'incidence des impôts sur le patrimoine et les revenus du patrimoine.

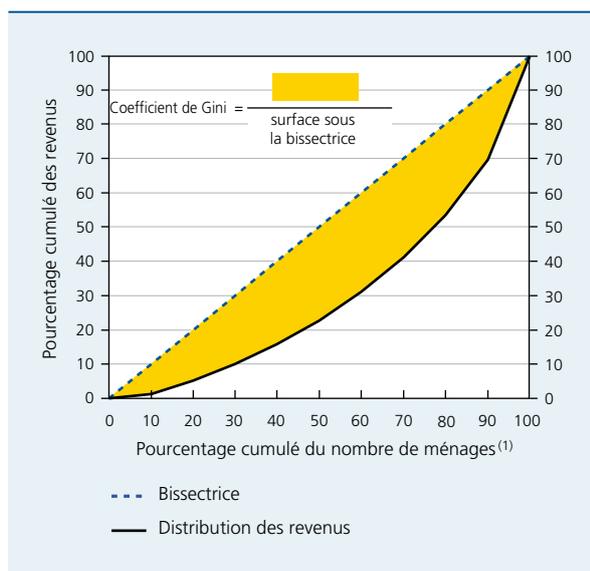
1. Les mesures de l'inégalité et de la redistribution des revenus

1.1 Les mesures de l'inégalité des revenus

L'inégalité de la répartition des revenus est souvent présentée graphiquement sous la forme de la courbe dite de Lorenz. Les personnes ou les ménages sont classés par ordre croissant de revenus et la courbe fait correspondre au nombre cumulé de personnes ou de ménages leur part cumulée dans les revenus. Dans une situation où tout le monde dispose du même revenu, la courbe de Lorenz se confond avec la bissectrice ou ligne à 45 degrés, alors qu'une courbe de Lorenz qui longe les axes correspond à une situation dans laquelle une seule personne ou ménage perçoit la totalité du revenu.

Une mesure agrégée de l'inégalité de la répartition des revenus souvent utilisée est le coefficient dit de Gini, qui est étroitement lié à la courbe de Lorenz. Ce coefficient est le rapport entre la surface comprise entre la courbe de Lorenz et la bissectrice et la surface totale sous la bissectrice. Sa valeur se situe toujours entre 0 et 1. Plus le coefficient de Gini est élevé, plus l'inégalité des revenus est importante. La valeur 0 correspond à une distribution entièrement uniforme, alors que la valeur 1 correspond à une distribution des revenus où une seule personne ou ménage perçoit la totalité du revenu. Un inconvénient de

GRAPHIQUE 1 LA COURBE DE LORENZ ET LE COEFFICIENT DE GINI, EN TANT QUE MESURES DE L'INÉGALITÉ DES REVENUS



(1) Les ménages sont classés par revenus croissants.

cette mesure est toutefois qu'un même coefficient de Gini peut représenter une infinité de distributions des revenus. Il est également possible d'utiliser le coefficient de Gini comme mesure du degré d'inégalité de la distribution des impôts.

1.2 Les mesures de la redistribution des revenus

Dans la suite de cet article, par redistribution des revenus, on entend la réduction des inégalités dans la répartition des revenus. Le degré de redistribution est mesuré par la différence entre l'inégalité des revenus avant impôts (et cotisations et allocations sociales) et l'inégalité des revenus après impôts (et cotisations et allocations sociales). Graphiquement, la redistribution se traduit par un rapprochement de la bissectrice de la courbe de Lorenz.

Le degré de redistribution (R) se définit comme étant la différence entre le coefficient de Gini avant la redistribution des revenus (Gb) et après celle-ci (Ga):

$$R = G_b - G_a$$

On peut montrer que le caractère redistributif de l'impôt (R) dépend, d'une part, de la progressivité de l'impôt (P) et, d'autre part, du taux moyen de cet impôt (t) au travers de la formule⁽¹⁾:

$$R = \left(\frac{t}{1-t} \right) \times P$$

La progressivité d'un impôt représente la mesure dans laquelle cet impôt diffère d'un impôt proportionnel qui générerait les mêmes recettes. Un impôt progressif se caractérise par un taux moyen croissant. Dans un système fiscal progressif, la part des impôts dus par les groupes aux revenus plus faibles (plus élevés) est ainsi inférieure (supérieure) à leur part dans les revenus. Dans le cas inverse, on parle de système fiscal dégressif.

L'indice de progressivité (P) se définit comme étant la différence entre le coefficient de répartition des impôts (C) et le coefficient de Gini de la distribution des revenus avant impôts⁽²⁾.

$$P = C - G_b$$

Outre le coefficient de Gini utilisé ici, la littérature propose différentes autres mesures de l'inégalité et de la redistribution. Dans la mesure où la corrélation entre ces différentes mesures est parfois limitée, il arrive qu'elles donnent lieu à des conclusions différentes. Il convient donc d'interpréter les résultats avec prudence.

2. La redistribution des revenus en Belgique dans une perspective européenne⁽³⁾

L'inégalité de la répartition primaire des revenus est, comme indiqué plus haut, l'inégalité qui découle de la rémunération des facteurs de production. Il s'agit en d'autres termes de l'inégalité des revenus avant la perception des éventuelles allocations sociales et avant le paiement des impôts et des cotisations sociales⁽⁴⁾. Selon EUROMOD⁽⁵⁾, la Belgique, avec un coefficient de Gini de 0,46 en 1998, enregistrait la quatrième plus faible inégalité primaire des revenus de l'UE-15. Cette inégalité primaire n'était plus faible qu'au Danemark, en Autriche et – surtout – aux Pays-Bas. La Belgique se situe ainsi sous la moyenne de l'UE-15, pour laquelle le coefficient de Gini était de 0,48. La plus grande inégalité de la distribution primaire des revenus apparaissait en Europe méridionale (Portugal, Italie, Grèce et Espagne) et dans les pays anglo-saxons (Irlande et Royaume-Uni).

Les allocations sociales, les cotisations sociales et les impôts directs sur les revenus⁽⁶⁾ entraînent une importante diminution de l'inégalité des revenus dans tous les pays de l'UE-15. Il existe cependant d'importantes différences entre les pays. La plus petite réduction de l'inégalité se produit dans les pays d'Europe méridionale, à l'exclusion de l'Espagne. Le coefficient de Gini diminue également de manière relativement limitée aux Pays-Bas, mais l'inégalité initiale y est sensiblement plus faible que dans les autres pays d'Europe. En Belgique, la réduction de l'inégalité – le coefficient de Gini diminue de 0,21 – est plus importante qu'en moyenne dans l'UE-15 où la diminution moyenne (non-pondérée) s'élève à 0,19 (la diminution pondérée s'élève à 0,17). Le degré de redistribution n'est plus élevé qu'en Finlande, au Danemark et au Luxembourg. La Belgique figure ainsi parmi les pays où l'inégalité des revenus primaires est relativement faible et la redistribution importante.

(1) Cette décomposition n'est toutefois possible que si le classement des ménages en fonction de leurs revenus n'est pas modifié par les impôts.

(2) Cet indice de progressivité a été calculé par Kakwani (1977) et porte son nom.

(3) Cette analyse se base sur Immervoll (2005) et Verbist (2004).

(4) Les pouvoirs publics exercent eux aussi une incidence sur la distribution primaire des revenus, notamment en imposant des salaires minimums et par le biais de l'emploi dans le secteur public.

(5) EUROMOD a été développé sous la conduite du professeur H. Sutherland à l'Université d'Essex (Royaume-Uni). Il s'agit d'un modèle de microsimulation qui, sur la base des données de revenus tirées d'enquêtes socio-économiques, simule l'incidence des impôts sur le revenu et des allocations sociales sur la distribution des revenus. En ce qui concerne la Belgique, EUROMOD repose sur la Panel Survey on Belgian Households qui se rapporte aux revenus de 1998. L'avantage du modèle de microsimulation est que les méthodes sont harmonisées – permettant des comparaisons entre les différents pays de l'UE-15 – et que l'on tient compte en même temps de l'incidence des impôts et des allocations sociales. De tels modèles de simulation présentent toutefois certaines limitations, tenant à la fiabilité de l'échantillon et à l'absence d'informations quant aux déductions fiscales qui sont consenties pour certaines dépenses.

(6) Ceux-ci ont été définis dans Immervoll (2005) comme étant l'impôt sur les personnes physiques et les autres impôts sur les revenus du capital et les impôts locaux.

La ventilation⁽¹⁾ du degré de redistribution entre les allocations sociales et les impôts sur le revenu montre que les allocations sociales assurent dans tous les pays la majeure partie de la redistribution des revenus. Cela n'est pas étonnant dans la mesure où les allocations sociales sont dans une large mesure destinées à des personnes dont le revenu primaire est inexistant ou faible. Dans la plupart des pays, l'importance de la redistribution par le biais des impôts sur les revenus n'est cependant pas négligeable. Ceux-ci entraînent en moyenne une diminution de 0,07 du coefficient de Gini. En Belgique, les impôts et les cotisations sociales entraînent même une diminution de 0,09 du coefficient de Gini. Après le Luxembourg, la redistribution par le biais de l'impôt sur le revenu est, en Belgique, la plus élevée de l'UE-15.

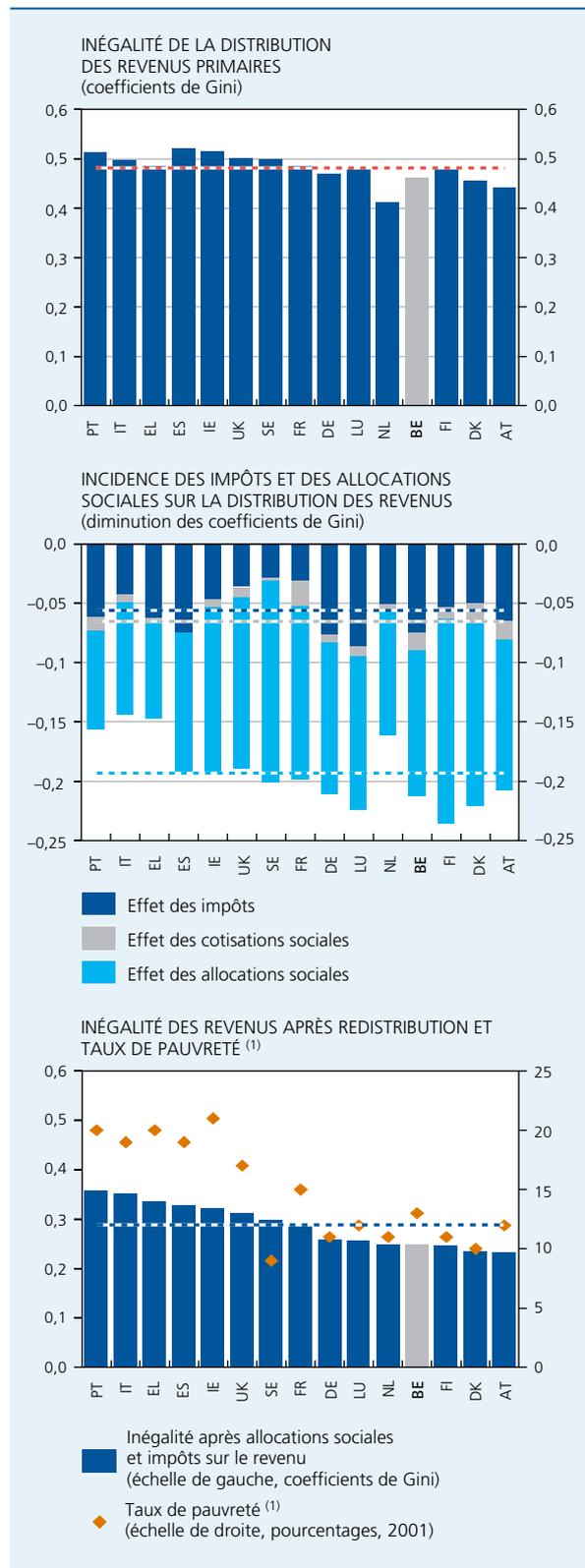
Le degré de redistribution par les impôts sur le revenu est, comme indiqué plus haut, déterminé par le taux moyen et par la progressivité de ces prélèvements. En Belgique, le taux moyen des impôts sur le revenu est plus élevé que dans l'UE-15. C'est toutefois principalement la progressivité relativement élevée des impôts en Belgique qui génère le plus haut degré de redistribution. Dans la mesure où la progressivité de l'impôt des personnes physiques est en Belgique quasiment égale à la moyenne de l'UE-15, c'est essentiellement la progressivité des cotisations sociales qui contribue à ce résultat. À l'exclusion de la Belgique, du Royaume-Uni, de l'Irlande et de la Finlande, les cotisations sociales dans l'UE-15 sont pratiquement proportionnelles, voire parfois dégressives. En Belgique, la principale raison en est que les allocations sociales ne sont pas ou, si elles dépassent un certain niveau, seulement faiblement soumises à cotisations sociales⁽²⁾.

En raison de la relativement faible inégalité des revenus primaires et du haut degré de redistribution dû aux allocations sociales et aux impôts sur le revenu, l'inégalité de la répartition des revenus secondaires en Belgique est limitée en comparaison avec la plupart des pays de l'UE-15. Elle n'est plus faible qu'en Finlande, au Danemark et en Autriche. Après allocations sociales et impôts sur le revenu, les pays d'Europe méridionale et les pays anglosaxons enregistrent encore le degré d'inégalité le plus élevé. Les pays où l'inégalité des revenus disponibles est plus grande enregistrent généralement un taux de pauvreté plus élevé. Cela n'est pas étonnant dans la mesure où celui-ci est mesuré par la part de la population dont

(1) Immervoll (2005) montre à juste titre qu'une ventilation de la redistribution totale selon les différents instruments ne peut être exacte. C'est la raison pour laquelle ici la ventilation de l'effet total sur la réduction de l'inégalité entre les différents instruments se fait en proportion de l'effet de chacun considéré isolément.

(2) Au Royaume-Uni et en Irlande, des seuils maximums et minimums de revenu ont été fixés pour les cotisations sociales, et l'effet progressif des seuils minimums est plus important que l'effet dégressif des seuils maximums. En Finlande, il existe une cotisation sociale complémentaire pour les revenus élevés.

GRAPHIQUE 2 INÉGALITÉ DES REVENUS ET REDISTRIBUTION DANS L'UE-15
(1998, sauf mention contraire)



Sources : CE, Immervoll (2005).

(1) Pourcentage de la population dont l'équivalent revenu est inférieur à 60 p.c. du revenu médian.

le revenu est inférieur à 60 p.c. du revenu médian standardisé (Atkinson, 2002). Si la distribution des revenus est plus inégale, il y a donc plus de risques qu'un plus grand nombre de personnes tombent sous cette barre de 60 p.c.

3. Le caractère redistributif de l'impôt des personnes physiques

Ce chapitre aborde le caractère redistributif de l'impôt des personnes physiques en Belgique, en expliquant les principaux mécanismes qui jouent un rôle dans cette redistribution. Deux aspects particuliers seront évoqués plus en détail, à savoir d'une part les aspects redistributifs des diverses déductions fiscales dans le cadre de l'impôt des personnes physiques et d'autre part la réforme de l'impôt des personnes physiques approuvée en 2001.

L'analyse repose sur les statistiques relatives aux déclarations à l'impôt des personnes physiques. Par ailleurs, plusieurs données émanent du modèle de microsimulation SIRE qui a été développé par le Service d'Études et de Documentation du SPF Finances. D'une part, les données tirées des déclarations fiscales présentent l'avantage d'être très détaillées et très précises; d'autre part, elles ne concernent que les personnes qui font une déclaration fiscale. Selon les estimations, de 10 à 15 p.c. de la population n'introduit pas de déclaration parce que ses revenus sont trop faible (Pittevils et Timmermans, 1995).

3.1 Aperçu global de l'effet redistributif de l'impôt des personnes physiques

L'impôt des personnes physiques constitue, après les cotisations sociales, la principale source de revenus des pouvoirs publics. Les recettes se concentrent surtout au niveau des déciles de revenus les plus élevés. Sur leurs revenus de 2002 (exercice 2003), les 20 p.c. des ménages disposant des revenus les plus faibles ont payé 0,4 p.c. de la totalité de l'impôt sur les personnes physiques, alors qu'ils ont perçu 5 p.c. du montant total de ces revenus. Les 20 p.c. des ménages disposant des revenus imposables nets les plus élevés ont versé 61,7 p.c. du total de l'impôt des personnes physiques, alors qu'ils ont perçu 46,5 p.c. des revenus totaux avant impôt. L'impôt des personnes physiques est clairement réparti de manière beaucoup plus inégale entre les catégories de revenus que les revenus avant impôt des personnes physiques, ce qui fait que les revenus après impôt des personnes physiques sont répartis de manière plus égalitaire. Alors que les 50 p.c. des ménages disposant des revenus imposables nets les plus faibles perçoivent au total 22,8 p.c. de ces revenus avant impôt des personnes physiques, ils perçoivent 27,8 p.c. des revenus totaux après impôt.

Le caractère redistributif de l'impôt des personnes physiques s'est accru au cours de la période comprise entre 1965 et 2002, principalement durant la première partie de cette période. Ceci résulte d'une évolution divergente du taux moyen et de la progressivité. Jusqu'en 1975, le

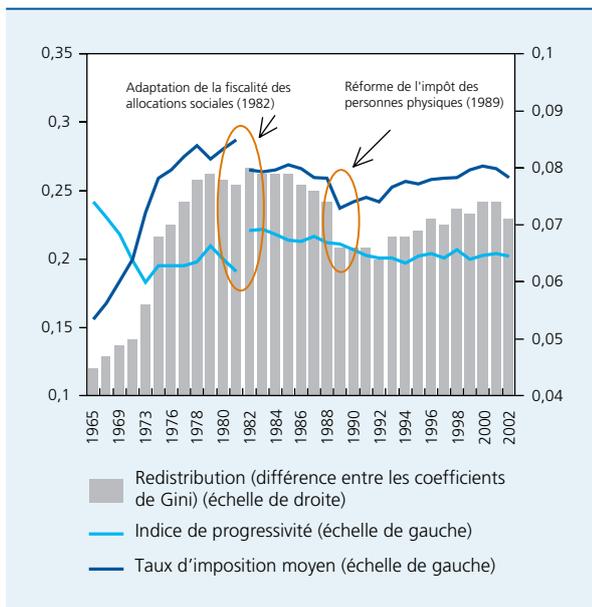
TABLEAU 1 IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES EN BELGIQUE PAR DÉCILE DE REVENUS
(revenu 2002, exercice 2003; pourcentages, sauf mention contraire)

Décile de revenus	Seuil de revenus supérieur ⁽¹⁾ (en euros)	Part des revenus avant impôt	Part dans l'impôt des personnes physiques	Part des revenus après impôt	Taux d'imposition moyen
1	7.188	1,3	0,0	1,8	0,6
2	10.738	3,7	0,4	4,9	2,7
3	13.080	4,8	1,1	6,1	5,8
4	15.863	5,9	2,6	7,0	11,7
5	18.914	7,1	4,6	7,9	17,0
6	22.292	8,3	7,0	8,8	21,7
7	26.958	9,9	9,4	10,1	24,7
8	34.460	12,4	13,1	12,1	27,7
9	47.485	16,3	19,4	15,3	30,9
10	–	30,2	42,4	25,9	36,6

Source: SPF Économie.

(1) Revenu imposable net (c'est-à-dire après déductions des charges professionnelles) par déclaration.

GRAPHIQUE 3 EFFET REDISTRIBUTIF DE L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES ⁽¹⁾



Sources : SPF Économie, SPF Finances.

(1) Jusqu'en 1975 les données ne sont disponibles qu'à un rythme bisannuel.

caractère redistributif de l'impôt des personnes physiques s'est en effet fortement accru sous l'influence des augmentations d'impôts qui ont fortement relevé le taux moyen, tout en exerçant parallèlement un effet négatif sur la progressivité de l'impôt des personnes physiques. La réforme de l'impôt des personnes physiques qui a été mise en œuvre à partir de l'exercice 1983, dans le cadre de laquelle le traitement fiscal des revenus de remplacement a été modifié, entraîne une rupture dans les séries. Les abattements (déductions du revenu imposable) pour revenus de remplacement ont été remplacés par des crédits d'impôts (déductions d'impôts), de sorte que les allocations de remplacement ont dès lors été reprises dans le revenu imposable sans que les impôts sur ces revenus n'augmentent⁽¹⁾. La réforme de l'impôt des personnes physiques du 7 décembre 1988, qui est entrée en vigueur en 1989, a surtout fortement réduit les prélèvements sur le travail⁽²⁾. Le taux moyen de l'impôt des personnes physiques a ainsi baissé. Dans la mesure où la progressivité a elle aussi légèrement reculé, cette réforme a réduit le caractère redistributif de l'impôt des personnes physiques.

Dans les années nonante, la progressivité de l'impôt des personnes physiques est demeurée assez stable, mais, en raison de la hausse du taux moyen, sous l'effet notamment de l'introduction de la cotisation complémentaire de crise, de la non-indexation des barèmes fiscaux et de l'alourdissement automatique de la pression fiscale à la

suite de la hausse réelle des revenus, le caractère redistributif de l'impôt des personnes physiques s'est accru. Entre 2000 et 2002, la suppression progressive de la cotisation complémentaire de crise a entraîné un nouveau repli du taux moyen.

3.2 Le taux moyen et la progressivité de l'impôt des personnes physiques

Le taux moyen de l'impôt des personnes physiques s'est établi à 26 p.c. pour l'exercice 2003. Le taux moyen par décile de revenus fait clairement apparaître que l'impôt des personnes physiques est très progressif en Belgique. Alors que le taux d'imposition moyen du premier décile de revenus est de 0,6 p.c., celui-ci passe à 36,6 p.c. pour le dixième décile. Jusqu'y compris le septième décile de revenus, le taux moyen est inférieur à la moyenne de toutes les déclarations.

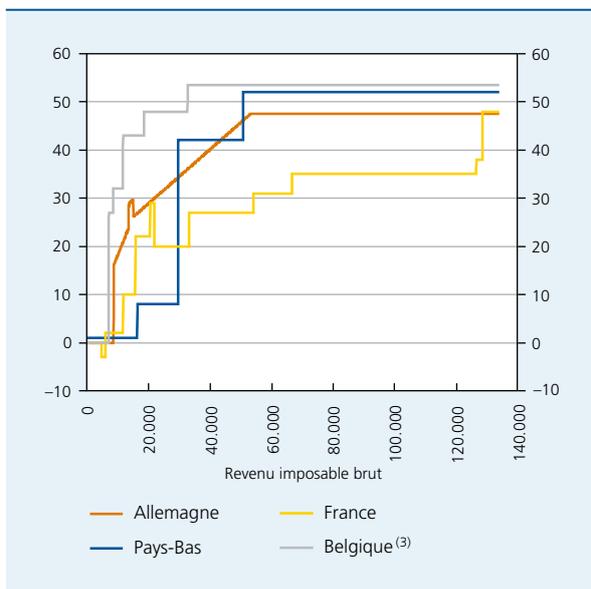
Trois facteurs sont principalement responsables de la forte hausse du taux d'imposition par décile. D'abord, il y a les taux d'imposition marginaux applicables aux barèmes de revenus. Ceux-ci passent de 25 p.c. pour le barème le plus faible à 50 p.c. pour le barème le plus élevé (à l'exclusion des additionnels locaux). Ensuite, en vertu du montant exonéré d'impôts, le revenu imposable est entièrement exonéré de l'impôt des personnes physiques jusqu'à un certain plafond. Le montant exonéré d'impôts correspond donc en fait à un taux zéro sur la première fraction des revenus. Enfin, les réductions d'impôts consenties pour les revenus de remplacement tels que les pensions, les allocations de maladie et d'invalidité et les allocations de chômage contribuent à la progressivité de l'impôt des personnes physiques. Les allègements fiscaux sont en effet liés à plusieurs restrictions et se réduisent à mesure que les revenus augmentent. Si le ménage ne vit que d'une allocation sociale, les allègements fiscaux impliquent souvent qu'aucun impôt des personnes physiques n'est dû.

Environ les trois quarts de la progressivité de l'impôt des personnes physiques sont la conséquence des barèmes fiscaux associés au montant exonéré d'impôts. L'allègement fiscal pour les revenus de remplacement contribue environ

(1) Jusqu'à l'introduction de la loi du 5 janvier 1976, les allocations de chômage, les allocations de maladie et d'invalidité et les indemnités versées pour les maladies professionnelles et les accidents du travail étaient entièrement exonérées d'impôts, tandis que les pensions de vieillesse et de survie n'étaient imposables que dans certains cas. À partir de l'exercice 1977, tous les revenus de remplacement ont en principe été repris dans la base imposable. Cette mesure s'est accompagnée de l'introduction d'abattements.

(2) Cette réforme introduisait notamment le décumul complet des revenus professionnels (antérieurement, les revenus professionnels des deux conjoints étaient additionnés et soumis ensemble aux taux progressifs de l'impôt des personnes physiques), le quotient conjugal pour les ménages à un seul revenu, de même que le montant exonéré d'impôts (majoré pour les personnes et les enfants à charge), et elle adaptait les taux d'imposition marginaux ramenant le taux le plus élevé de 70,8 p.c. à 55 p.c.

GRAPHIQUE 4 TAUX D'IMPOSITION MARGINAUX EN MATIÈRE
D'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES ^{(1) (2)}
(2004, pourcentages)



Sources : OCDE, BNB.

(1) Pour les isolés sans enfant ne disposant que d'un revenu du travail.

(2) Il est tenu compte des différentes déductions forfaitaires qui existent en matière de charges professionnelles et de divers crédits d'impôts; le montant exonéré d'impôts est considéré comme un taux zéro.

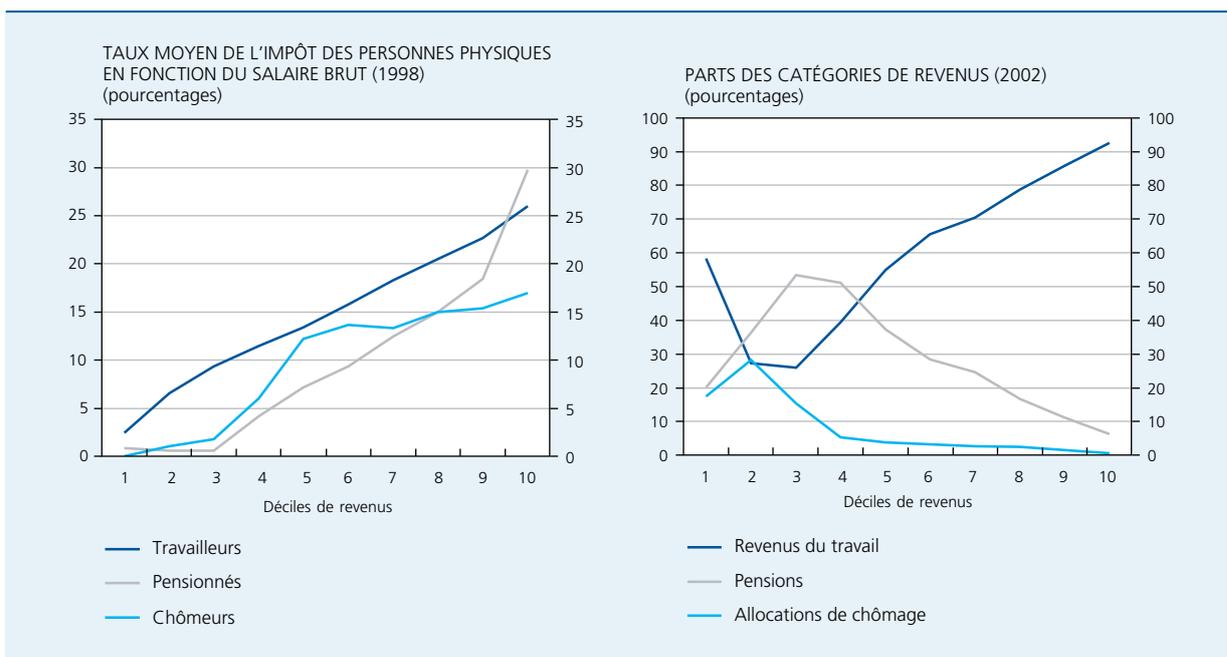
(3) Y compris les additionnels communaux, pour lesquels on se fonde sur l'hypothèse d'un taux de 7 p.c.

pour un quart à l'indice de progressivité. Par ailleurs, un certain nombre d'autres facteurs, comme l'impôt des personnes physiques complémentaire des administrations locales, exercent globalement une faible incidence négative sur la progressivité de l'impôt des personnes physiques (Valenduc, 2005).

Si on compare les taux d'imposition de l'impôt des personnes physiques en Belgique pour les revenus de 2004 (y compris le montant exonéré d'impôts et les additionnels communaux) à ceux en vigueur dans les pays voisins, il apparaît que, en raison du montant exonéré d'impôts, la situation en ce qui concerne le barème de revenus le plus bas est quasiment le même en Belgique. Lorsque le revenu augmente, la hausse du taux marginal est toutefois sensiblement plus importante en Belgique. Le taux de 50 p.c., applicable au barème fiscal le plus élevé, est similaire à celui en vigueur dans les pays voisins; il est toutefois plus élevé si l'on tient compte des additionnels communaux.

La réduction d'impôt pour les revenus de remplacement conduit, pour les divers déciles de revenus, à une grande différence de taux d'imposition selon qu'il s'agit d'un revenu tiré uniquement du travail ou d'un revenu constitué également de pensions ou d'allocations de chômage (Verbist, 2005). En ce qui concerne les déciles de revenus

GRAPHIQUE 5 COMPARAISON DE L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES ENTRE LES REVENUS DU TRAVAIL ET LES REVENUS
DE REMPLACEMENT



Sources : SPF Économie, Verbist (2005).

supérieurs, cette différence disparaît entièrement dans le cas où tout ou partie du revenu consiste en pensions⁽¹⁾. Les réductions d'impôt pour les revenus de remplacement contribuent de manière importante à la progressivité, non seulement parce que le taux d'imposition sur les allocations augmente avec les déciles de revenus, mais également parce que l'importance des allocations dans les revenus totaux est plus grande pour les déciles de revenus plus faibles.

La progressivité de l'impôt des personnes physiques est, comme indiqué plus haut, influencée de manière négative par l'impôt complémentaire que les administrations locales prélèvent sur celui-ci. Les communes plus riches

– sur la base des revenus imposables nets moyens mentionnés dans la déclaration de l'impôt des personnes physiques par commune – pratiquent un taux d'additionnels plus faible que les communes où le revenu moyen de la population est plus bas. Il semble que cette dégressivité de l'impôt des personnes physiques au niveau local se retrouve également au niveau des taux des additionnels sur le précompte immobilier.

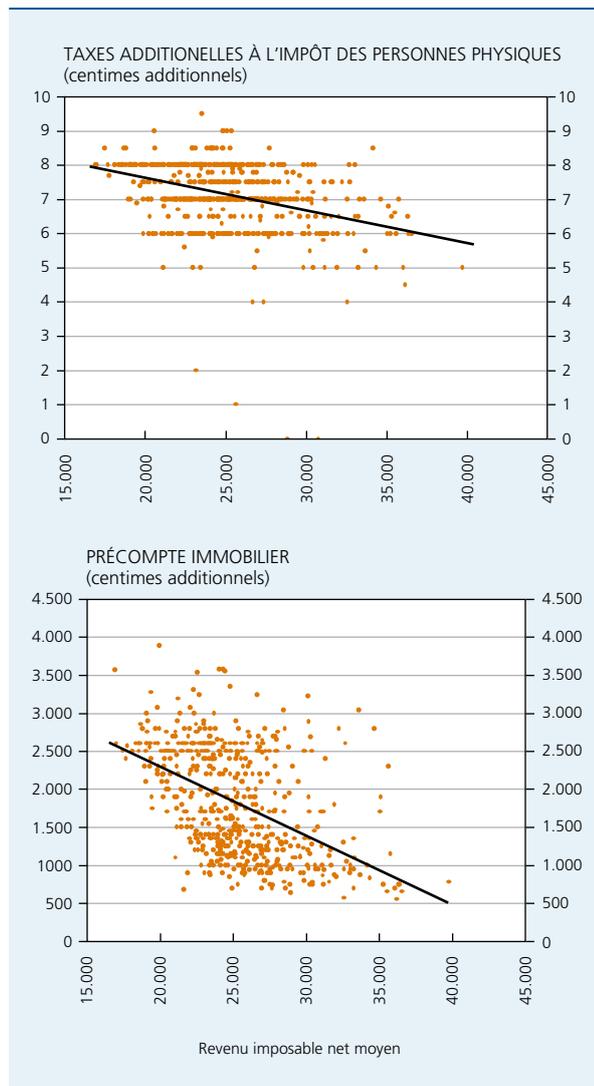
3.3 Les aspects redistributifs des déductions fiscales

Certaines dépenses des ménages donnent lieu à un avantage fiscal au niveau de l'impôt des personnes physiques. En 2002, ces déductions fiscales ont représenté au total 6 p.c. de l'impôt des personnes physiques perçu, soit 0,7 p.c. du PIB. Les plus importantes du point de vue budgétaire concernent les aides à la construction, à la rénovation ou à l'acquisition d'un logement. La déduction fiscale pour amortissements en capital d'emprunts hypothécaires et la déduction fiscale qui y est liée au niveau des assurances-vie destinées à couvrir ces dettes hypothécaires représentent à elles seules déjà 3,2 p.c. de l'impôt des personnes physiques.

La principale préoccupation liée à l'introduction de déductions fiscales n'est pas tant la redistribution des revenus que le fait de fournir des incitations favorisant un comportement donné ou certaines dépenses. Cela ressort clairement d'une comparaison entre l'inégalité des déductions fiscales et celle des revenus avant impôt des personnes physiques. L'inégalité des déductions fiscales est dans tous les cas plus importante que l'inégalité du revenu avant impôt des personnes physiques. Cela signifie que l'avantage des réductions d'impôt se situe relativement plus au niveau des revenus plus élevés.

L'inégalité diffère sensiblement entre les diverses déductions fiscales. Ce sont principalement la déduction consentie pour l'assurance-groupe et celle consentie pour l'acquisition d'actions de l'employeur qui sont réparties de manière très inégale⁽²⁾. Les deux déciles de revenus les plus élevés représentent environ 85 p.c. du coût budgétaire de ces mesures. Par contre, l'inégalité d'autres dépenses fiscales, telles que celles liées au logement propre, à l'épargne-pension, aux assurances-vie, aux dons et aux chèques ALE, est toutefois plus faible que celle de l'impôt des personnes physiques. Cela signifie que si ces réductions d'impôt étaient supprimées et compensées par

GRAPHIQUE 6 DÉGRESSIVITÉ DES CENTIMES ADDITIONNELS LOCAUX
(revenus 2002, exercice 2003)



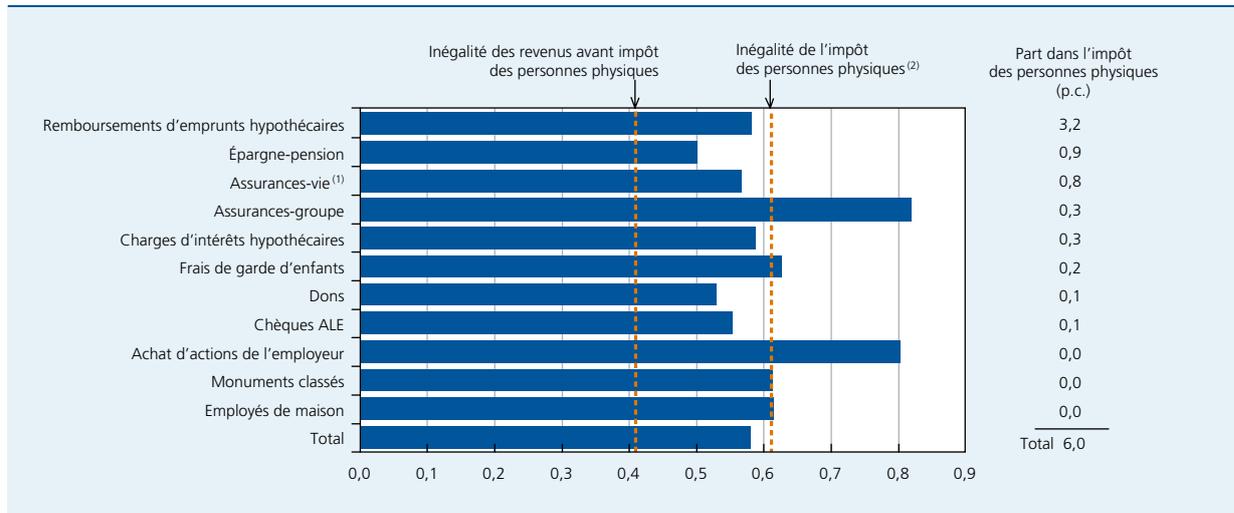
Sources : SPF Économie, SPF Finances.

(1) Le taux d'imposition moyen implicite des retraités du décile le plus élevé est même supérieur, notamment parce que ces retraités ont moins d'enfants à charge.

(2) La déduction consentie pour l'acquisition d'actions de l'employeur est toutefois incompatible avec la réduction d'impôt accordée pour l'épargne-pension.

GRAPHIQUE 7 INÉGALITÉ DES DÉDUCTIONS FISCALES

(revenus 2002, exercice 2003, coefficients de Gini)



Source : SPF Finances.

(1) Autres que liées aux prêts hypothécaires.

(2) Après déductions fiscales.

une diminution équivalente en pourcentage des taux de l'impôt des personnes physiques – et que le taux moyen restait dès lors constant –, le caractère redistributif de l'impôt des personnes physiques diminuerait.

L'inégalité de la distribution des déductions fiscales est influencée par le nombre de ménages par décile de revenus qui effectuent ces déductions. Le montant moyen porté en compte par ménage peut également varier par décile. Dans ce contexte, les éventuelles restrictions au niveau des montants des déductions fiscales sont bien entendu également importantes. Par ailleurs, l'avantage fiscal obtenu dépend aussi du taux d'imposition qui est appliqué au montant déduit. Dans la mesure où, pour bon nombre de déductions, il s'agit du taux marginal ou de ce qu'on appelle le taux moyen amélioré, cela entraîne également une plus grande inégalité dans la distribution des déductions fiscales. Ce dernier effet est toutefois sensiblement inférieur aux deux effets précités. L'importance de ces facteurs varie cependant fortement pour les diverses déductions fiscales.

La proportion des ménages qui comptabilise les déductions consenties pour les remboursements hypothécaires, les charges d'intérêts hypothécaires, l'épargne-pension et les assurances-groupe augmente à mesure que le revenu imposable net s'accroît. Plus des deux tiers des revenus les plus élevés ont ainsi recours à la déduction fiscale pour remboursements hypothécaires, alors que les revenus les plus bas sont très peu nombreux à le faire. En ce

qui concerne le montant moyen déduit, on observe des différences sensibles entre les déductions fiscales. Pour ce qui est des charges d'intérêts hypothécaires, presque tout le monde comptabilise le montant maximum de cette déduction. En ce qui concerne le remboursement hypothécaire, par contre, le montant moyen augmente légèrement à mesure que le revenu s'accroît⁽¹⁾. Le montant qui peut être déduit en matière d'épargne-pension est limité, et le montant moyen qui est comptabilisé avoisine le montant maximum pour toutes les catégories de revenus. Le montant moyen qui est porté en compte au niveau de l'assurance-groupe est par contre quasiment illimité⁽²⁾ et il est sensiblement plus important dans les catégories de revenus les plus élevées que dans les catégories de revenus les plus faibles.

3.4 Les aspects redistributifs de la réforme de l'impôt des personnes physiques de 2001

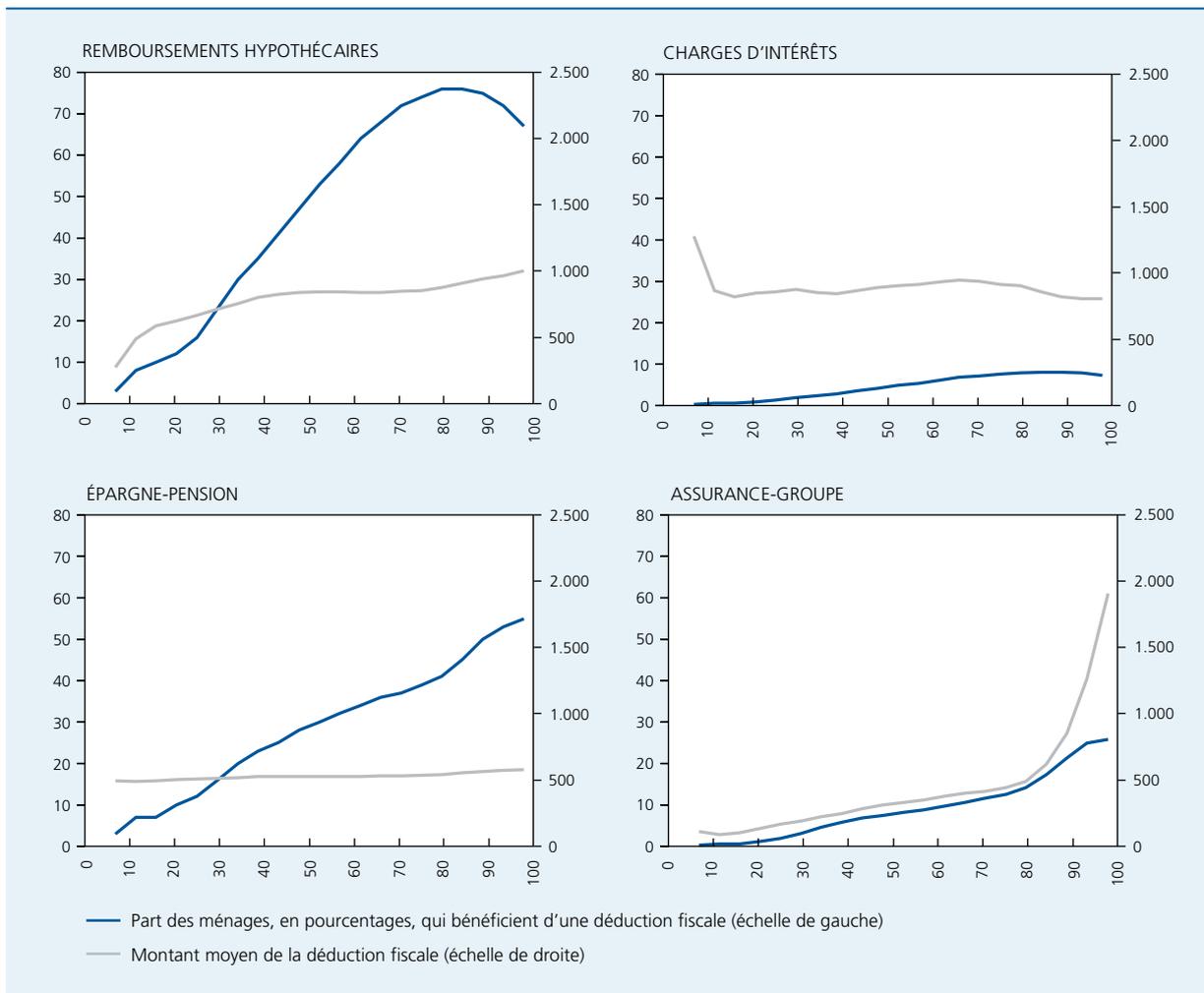
La réforme de l'impôt des personnes physiques décidée par la loi du 10 août 2001 et dont la mise en œuvre était étalée sur plusieurs années reposait sur quatre objectifs. Le premier de ceux-ci était de réduire la pression fiscale exercée sur les revenus du travail. Le deuxième objectif

(1) Dans le cadre de la nouvelle déduction fiscale pour habitation unique qui est entrée en vigueur en 2005 et qui gagnera progressivement en importance, le montant moyen par décile de revenus sera plus égal.

(2) La seule restriction est que les intérêts de l'assurance-groupe ne peuvent pas dépasser 80 p.c. de la rémunération annuelle brute.

GRAPHIQUE 8 DISTRIBUTION DES DÉDUCTIONS FISCALES PAR PERCENTILE DE REVENUS ⁽¹⁾

(revenus 2002, exercice 2003)



Source : SPF Finances.

(1) Revenu imposable net.

visait la neutralité vis-à-vis du choix de vie. Les troisième et quatrième objectifs, beaucoup moins importants sur le plan budgétaire que les deux premiers, concernaient la meilleure prise en compte des enfants à charge et l'encouragement d'un comportement favorable à l'environnement.

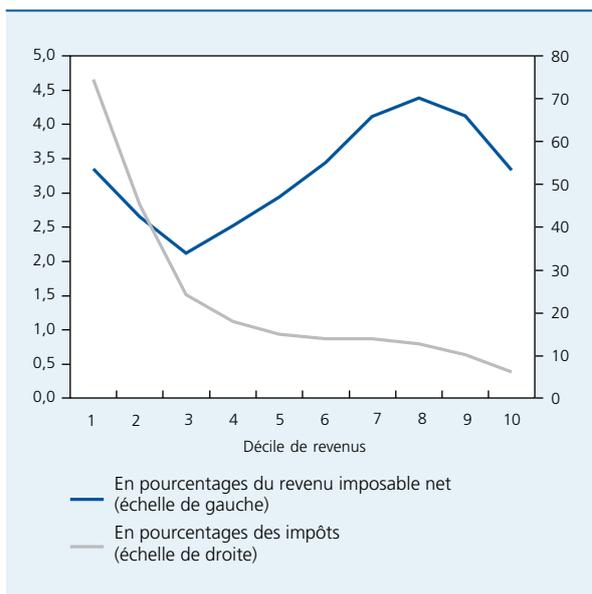
Considérée dans son ensemble, cette réforme fiscale n'a guère exercé d'effet sur le caractère redistributif de l'impôt des personnes physiques. La réforme entraîne une diminution du taux moyen, qui revient de 26 à 23 p.c., mais celle-ci est compensée par une hausse de la progressivité. Si l'on prend aussi en compte les ménages qui ne rentrent pas de déclaration – et qui ne bénéficient donc pas de la réforme fiscale –, il apparaît que la réforme de l'impôt des personnes physiques n'entraîne qu'une

diminution négligeable du caractère redistributif de l'impôt des personnes physiques (Cantillon, 2003).

L'avantage fiscal par rapport au revenu disponible fluctue en fonction des déciles de revenus. Dans le premier décile de revenus, l'avantage fiscal représente un peu moins de 3,5 p.c. du revenu imposable net. Après le premier décile de revenus, l'avantage fiscal diminue en raison de la baisse de l'importance du crédit d'impôt consenti pour les bas revenus professionnels, sans que les autres mesures n'aient de conséquences importantes pour ces groupes de revenus. À partir du quatrième décile, l'élargissement des barèmes fiscaux et les mesures en faveur de la neutralité du mode de cohabitation accroissent l'avantage fiscal. L'abaissement des taux marginaux les plus élevés améliore surtout la situation des déciles supérieurs. Toutefois, pour

GRAPHIQUE 9 AVANTAGE MOYEN PAR DÉCILE DE REVENUS
DE LA RÉFORME DE L'IMPÔT DES PERSONNES
PHYSIQUES DE 2001

(simulation sur la base des revenus 2000, exercice 2003)



Sources : SPF Finances, BNB.

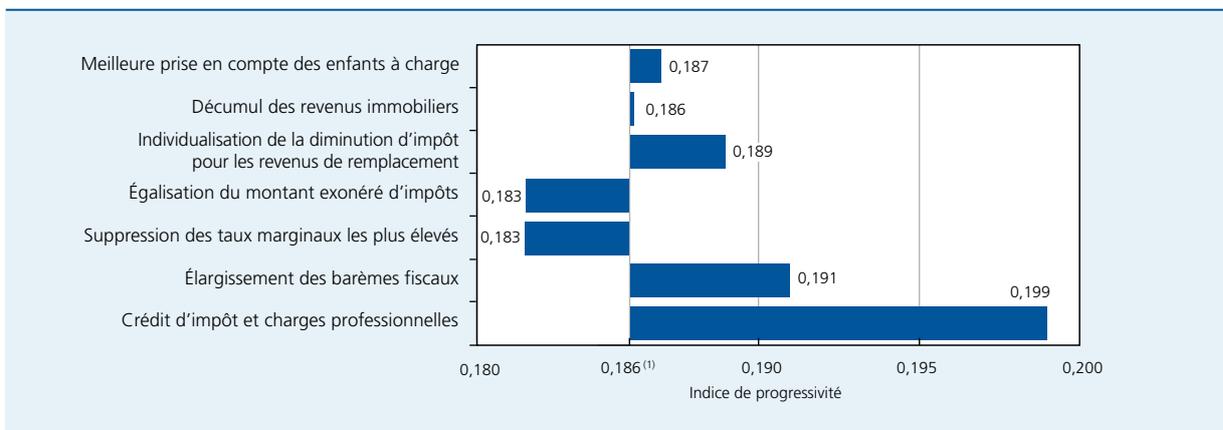
ces classes de revenus, le plafond de l'avantage absolu accordé au travers des autres mesures de la réforme est largement atteint, de sorte que l'avantage relatif global diminue avec le revenu.

Si l'on rapporte l'effet de cette réforme de l'impôt des personnes physiques aux impôts payés, il apparaît clairement que la réforme accroît sensiblement la progressivité de l'impôt. La réforme de l'impôt fait surtout baisser les impôts des personnes dont le revenu est plus faible. L'allègement moyen des impôts s'élève à 74 p.c. pour le premier décile. Cette diminution moyenne de l'impôt tombe à environ 6 p.c. pour le décile de revenus le plus élevé.

Comme indiqué plus haut, cette réforme fiscale a accru la progressivité de l'impôt des personnes physiques. Il s'agit là toutefois du résultat global de toutes les mesures. Si l'on examine l'incidence sur la progressivité de chaque mesure, il est clair que ce sont surtout l'introduction du crédit d'impôt pour les contribuables dont les revenus professionnels sont peu élevés et le relèvement des charges professionnelles forfaitaires déductibles qui ont accru la progressivité. L'extension des barèmes fiscaux intermédiaires, l'individualisation de l'exonération d'impôt pour les revenus de remplacement et les mesures visant à mieux prendre en compte les charges liées aux enfants accroissent elles aussi la progressivité. Par contre, la suppression des taux marginaux les plus élevés est clairement une mesure en faveur des personnes ou des ménages disposant d'un revenu élevé. L'alignement du montant exonéré d'impôts pour les personnes mariées sur celui pour les cohabitants exerce une incidence négative sur la progressivité de l'impôt des personnes physiques, puisque les couples mariés se situent relativement plus dans les classes supérieures de revenus.

GRAPHIQUE 10 EFFET DE LA RÉFORME DE L'IMPÔT DES PERSONNES PHYSIQUES DE 2001 SUR LA PROGRESSIVITÉ DE L'IMPÔT

(revenus 2002, exercice 2003)



Source : SPF Finances.

(1) Il s'agit de la valeur de l'indice de progressivité de l'impôt des personnes physiques avant la réforme de 2001.

Il est à remarquer que le crédit d'impôt consenti aux contribuables à bas revenus professionnels en 2004 a été supprimé pour les salariés, tandis que cette mesure continue d'exister pour les indépendants. Pour les salariés, ce crédit d'impôt a été remplacé à partir de 2005 par une extension des diminutions de cotisations personnelles à la sécurité sociale sous la forme de ce qu'on appelle le bonus à l'emploi. Tandis que cette mesure diminue le caractère redistributif de l'impôt des personnes physiques, elle augmente celui des cotisations personnelles.

4. Le caractère redistributif des cotisations sociales

En Belgique, comme dans les autres États membres de l'UE-15, la redistribution des revenus en matière de sécurité sociale a lieu principalement par le biais des allocations sociales. Les cotisations sociales ne sont généralement pas considérées comme des prélèvements qui contribuent à la redistribution. La comparaison internationale présentée précédemment a fait cependant apparaître que les cotisations sociales personnelles⁽¹⁾ en Belgique renforcent, dans une mesure limitée, la redistribution.

Même si les cotisations personnelles sont en principe proportionnelles au salaire, attendu qu'un taux uniforme de 13,07 p.c.⁽²⁾ est appliqué sur un revenu non plafonné (depuis la suppression de tous les plafonds salariaux en 1982), il existe des mécanismes qui assurent la progressivité des cotisations sociales. Il s'agit entre autres des cotisations spéciales de sécurité sociale et de la réduction des cotisations sociales pour les travailleurs à bas salaire, qui ont été réformées et élargies en 2005 par l'introduction du bonus à l'emploi.

Le fait qu'aucune cotisation, ou seulement des cotisations très faibles, soient prélevées sur différentes allocations sociales contribue également à la progressivité des cotisations. Ainsi, les pensions font l'objet d'une cotisation de solidarité s'élevant au maximum à 2 p.c. pour les pensions les plus élevées et une cotisation de 3,55 p.c. pour les soins de santé. Une cotisation de 3,5 p.c. est également prélevée sur les allocations d'incapacité de travail et sur les indemnités de prépension conventionnelle. De plus, ces cotisations sociales ne s'appliquent que si les allocations dépassent un certain montant. Aucune cotisation sociale n'est prélevée sur les indemnités de chômage. Les bénéficiaires d'une allocation sociale se situent, comme mentionné précédemment, surtout dans les déciles de revenus inférieurs. L'importance des revenus

du travail – sur lesquels les cotisations dues sont plus élevées que sur les allocations – augmente en fonction des déciles de revenus. Les déciles les plus élevés versent donc en moyenne des cotisations sociales plus élevées, ce qui accentue l'effet redistributif.

Les cotisations sociales des travailleurs indépendants sont quant à elles dégressives, ce qui tempère quelque peu le caractère progressif des cotisations sociales dans leur ensemble.

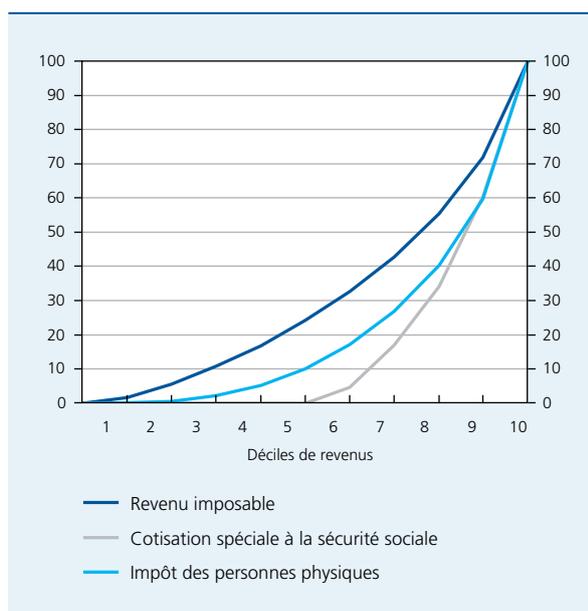
4.1 La cotisation spéciale de sécurité sociale

La cotisation spéciale de sécurité sociale a été introduite en 1994 et est applicable à toute personne occupée en tant que salarié ou fonctionnaire. Les ménages dont les membres exercent uniquement une activité indépendante ne sont pas redevables de cette cotisation. Cette cotisation est prélevée sur la base du revenu net imposable du ménage, ce qui la singularise.

Aucune cotisation spéciale n'est redevable si le revenu net imposable du ménage est inférieur à 18.592 euros par an. Pour les revenus situés entre 18.592 et 21.071 euros, le taux s'élève à 9 p.c. Il recule ensuite pour atteindre 1,3 p.c. pour les revenus situés entre 21.071 et 60.162 euros. Les revenus au-delà de 60.162 euros bénéficient d'un taux

GRAPHIQUE 11 VENTILATION DES COTISATIONS SPÉCIALES DE SÉCURITÉ SOCIALE

(revenus 2002, exercice 2003)



Source : SPF Finances.

(1) La présente analyse ne tient pas compte des cotisations patronales.

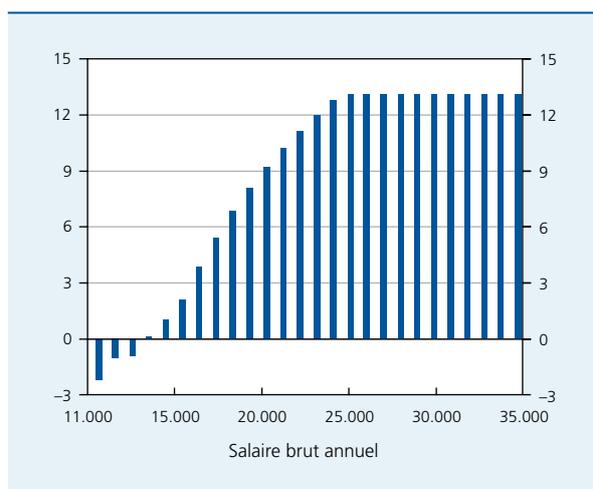
(2) Pour les fonctionnaires statutaires qui ne sont pas employés par une administration provinciale ou locale, les cotisations personnelles s'élèvent à 11,05 p.c.

marginal nul, de telle sorte que la cotisation maximale s'élevé à 731 euros. En dépit de cette limitation et du fait que les taux marginaux baissent à mesure qu'augmentent les revenus, cette cotisation est plus progressive que les impôts des personnes physiques. Ceci tient au fait que les faibles revenus n'y sont pas soumis en raison de la limite inférieure précitée. Aucune cotisation spéciale de sécurité sociale n'est redevable jusqu'au cinquième décile de revenus. Cette cotisation gagne surtout en importance du septième au neuvième décile de revenus, tandis que le plafonnement intervient pour le dixième décile.

4.2 Bonus à l'emploi

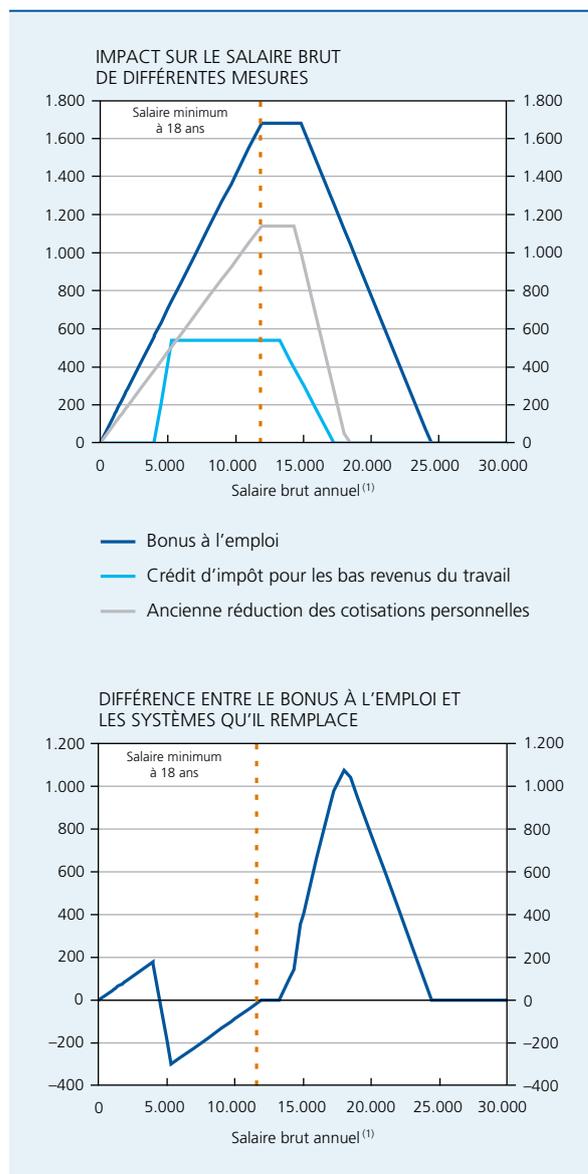
Le bonus à l'emploi est une réduction des cotisations personnelles de sécurité sociale accordée aux travailleurs à bas salaires et à certains travailleurs victimes d'une restructuration d'entreprise. Pour l'année 2006, la réduction maximale des cotisations personnelles accordée au moyen du bonus à l'emploi a été relevée à 140 euros par mois⁽¹⁾. Ce montant maximal est octroyé à des travailleurs dont le revenu mensuel brut ne dépasse pas 1.234 euros. Pour les revenus supérieurs à ce montant, le bonus à l'emploi diminue progressivement jusqu'à zéro, montant qui s'applique à un revenu mensuel de 2.036 euros. Pour les travailleurs à temps partiel, le montant maximal et les plafonds des salaires sont adaptés proportionnellement au régime de travail.

GRAPHIQUE 12 TAUX MOYEN DES COTISATIONS PERSONNELLES À LA SÉCURITÉ SOCIALE APRÈS APPLICATION DU BONUS À L'EMPLOI (pourcentages)



Source : BNB.

GRAPHIQUE 13 EFFETS REDISTRIBUTIFS DU BONUS À L'EMPLOI (en euros)



Source : BNB.

(1) Sur la base de douze salaires mensuels identiques.

Le bonus à l'emploi a pour conséquence que les salariés qui perçoivent le salaire minimal ne paient de facto pas de cotisations personnelles. Pour les revenus légèrement supérieurs, grâce au bonus à l'emploi, les taux moyens des cotisations personnelles augmentent progressivement jusqu'à 13,07 p.c., soit jusqu'à ce que soit atteint le salaire auquel le bonus à l'emploi n'est plus applicable.

(1) Il s'agit du montant pour les employés ; pour les ouvriers, la réduction maximale s'élevé à 151 euros par mois.

Le bonus à l'emploi a d'autres implications sur la redistribution que les systèmes qu'il a remplacés, tels que les réductions des cotisations personnelles, qui existaient depuis le 1^{er} janvier 2000, ou le crédit d'impôt pour les salariés à bas salaires. Cette dernière mesure ciblait presque exclusivement les travailleurs qui percevaient un salaire proche du salaire minimum, mais souvent les travailleurs à temps partiel entraient aussi en ligne de compte. Le bonus à l'emploi cible par contre davantage les travailleurs – à temps plein ou partiel – qui perçoivent des salaires certes peu élevés, mais toutefois nettement supérieurs au salaire minimum. Pour les revenus proches du salaire minimum, la modification est neutre et n'exerce aucun effet sur le revenu net. Les salariés qui perçoivent un revenu inférieur au salaire minimum – principalement des travailleurs à temps partiel – font face à un manque à gagner évident. L'avantage principal de la modification est surtout perceptible pour les salariés qui perçoivent un revenu supérieur au salaire minimum.

4.3 Les cotisations sociales des travailleurs indépendants

Contrairement au régime des travailleurs salariés, les cotisations sociales dans le régime des travailleurs indépendants sont en revanche clairement dégressives. Le taux de 19,65 p.c. s'applique en 2006 pour un revenu atteignant jusqu'à 47.203 euros, auquel un montant

minimal de cotisations sociales de 475 euros par trimestre est applicable. Sur les revenus se situant entre 47.203 et 69.568 euros, le taux des cotisations sociales s'élève à 14,16 p.c., tandis que sur les tranches de revenus les plus élevées, aucune cotisation sociale n'est due. Du fait de la structure des cotisations des travailleurs indépendants, le taux moyen est dans un premier temps élevé en raison des cotisations minimales, avant d'égaliser le taux marginal de 19,65 p.c. À partir des revenus auxquels s'appliquent les tarifs marginaux de 14,16 p.c. et 0 p.c., une réduction progressive du taux moyen se produit.

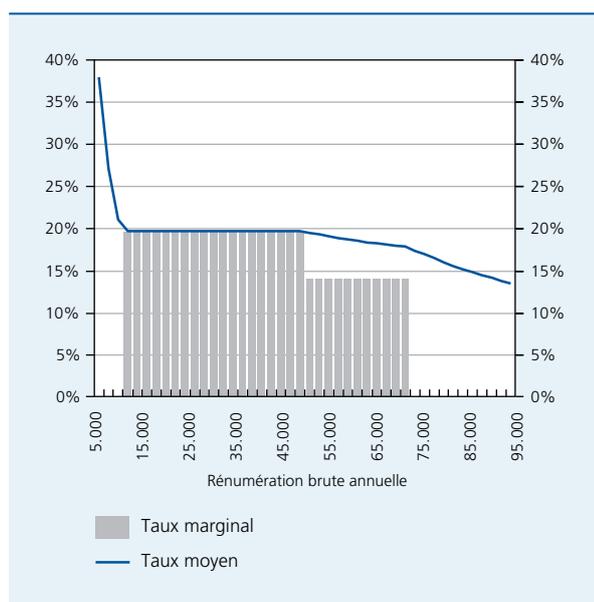
5. Le caractère redistributif des impôts indirects

Le caractère redistributif des impôts indirects est examiné sur la base de l'enquête sur le budget des ménages menée en 2001 par la Direction générale Statistique du SPF Économie. Cette enquête permet de chiffrer, par décile de revenus, les dépenses moyennes des ménages⁽¹⁾, pour les différentes catégories de dépenses. Il s'agit de plus de 800 catégories au total. Le caractère redistributif de la TVA et des accises a été examiné en s'appuyant, d'une part, sur le profil de dépenses des différents déciles de revenus et, d'autre part, sur la part que représentaient la TVA ou les accises dans le prix moyen en 2001 pour chaque catégorie de dépenses⁽²⁾.

5.1 La TVA et les accises en Belgique

En Belgique, plusieurs taux de TVA sont applicables. Ainsi, certains biens et services, tels que les quotidiens, les loyers et les frais de scolarité, sont *de facto* soumis à un taux nul. Un taux de TVA réduit, de 6 p.c. s'applique en principe aux produits de base tels que la plupart des denrées alimentaires, la consommation d'eau, les magazines et les livres, les nuitées à l'hôtel ou en camping, les activités sportives et culturelles, le transport des personnes et les travaux de rénovation d'habitations de quinze ans au moins (provisoirement, les habitations de cinq ans au moins). Il existe ensuite un taux intermédiaire de 12 p.c., qui ne s'applique qu'à la margarine, au charbon et à la télédistribution. Le tarif ordinaire de 21 p.c. est le taux résiduel. Les produits pour lesquels il n'est pas mentionné explicitement qu'ils sont soumis à un taux inférieur sont soumis à ce dernier⁽³⁾.

GRAPHIQUE 14 TAUX MOYEN ET MARGINAL DES COTISATIONS SOCIALES DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS



Source : INASTI.

(1) Les données ont été corrigées pour la taille des ménages, sur la base des échelles d'équivalence utilisées par l'OCDE.

(2) Pour les accises, cette analyse n'a pu être effectuée que sur les huiles minérales et le tabac, qui constituent 87 p.c. des recettes des accises.

(3) Outre les taux mentionnés ci-dessus, il existe également un taux de 1 p.c. applicable aux transactions sur or à usage non monétaire.

Les taux des accises, prélevées sur les huiles minérales, les produits du tabac et les boissons, varient fortement. Ainsi, les accises sur mille litres d'essence dépassaient en 2001 de plus de 200 euros le montant prélevé sur la même quantité de diesel. La part des accises dans le prix de vente de l'essence et du diesel était, respectivement, de 47 p.c. et de 35 p.c. En Belgique, contrairement à la plupart des pays de l'UE-15, le mazout de chauffage n'est soumis que dans une faible mesure aux accises; en 2001, ces accises ne représentaient que 4 p.c. du prix de vente. Les accises sur un paquet de cigarettes s'élevaient quant à elles en moyenne à 2 euros en 2004, ce qui correspondait à 57 p.c. du prix de vente moyen de 3,5 euros.

5.2 La taxe sur la valeur ajoutée

L'impôt indirect le plus important d'un point de vue budgétaire est la TVA, qui a rapporté l'équivalent de 7 p.c. du PIB en 2005. Sur la base des catégories de dépenses de l'enquête sur le budget des ménages et des taux de TVA, on a simulé la répartition de la TVA entre les ménages. La TVA simulée totale correspond à quelque 70 p.c. de la TVA réelle qu'a perçue l'État en 2001. La différence avec les recettes réelles de la TVA s'explique notamment par le fait que certaines entreprises, professions libérales mais aussi certains organismes tels que les administrations locales ne peuvent pas récupérer la TVA, ainsi que par les

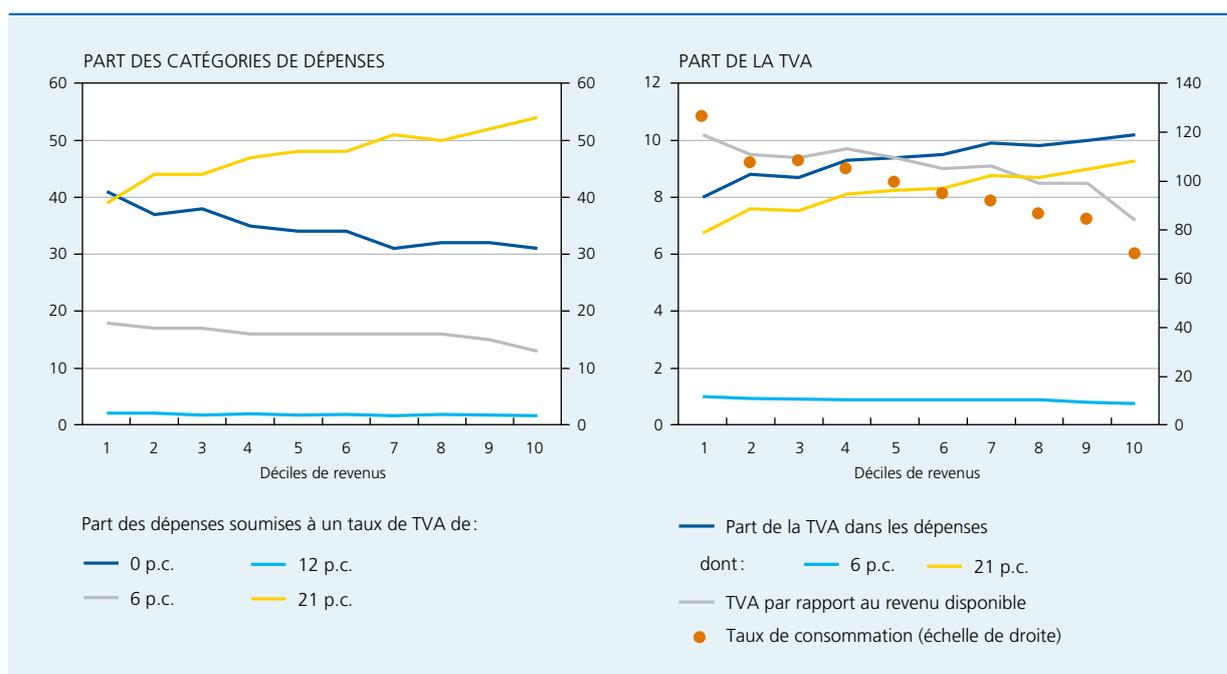
dépenses effectuées en Belgique par des non-résidents. Rapportée aux dépenses des ménages, la TVA simulée s'élève à 9,6 p.c. et atteint 8,6 p.c. par rapport au revenu disponible total.

Le modèle de consommation des ménages varie en fonction des déciles de revenus. Proportionnellement à leurs dépenses, les classes de revenus inférieures consomment relativement plus de produits qui sont soumis au taux réduit de 6 p.c. ou qui ne sont pas soumis à la TVA⁽¹⁾. L'importance de la consommation des produits soumis au taux réduit de 6 p.c. passe de 19 p.c. dans le premier décile de revenus à 13 p.c. dans le dernier décile de revenus. Les dépenses auxquelles s'applique le taux nul – particulièrement les dépenses de loyer⁽²⁾ – passent de 41 p.c. dans le premier décile à 31 p.c. dans le dixième décile. La part représentée par le taux de 12 p.c., établie à 2 p.c., est négligeable et demeure constante à travers tous les déciles de revenus. L'importance des dépenses soumises au taux résiduel de 21 p.c. croît fortement au fil des déciles de revenus et passe de 39 p.c. dans le premier décile à 54 p.c. dans le dixième décile.

(1) Dans la littérature, cet aspect est connu comme « la loi d'Engel ». À mesure qu'augmentent les revenus, l'importance relative des dépenses dans des produits de première nécessité tels que l'alimentation recule.

(2) Pour les propriétaires de leur propre logement, l'enquête sur le budget des ménages comptabilise également des dépenses de loyers imputés, qui sont aussi enregistrés comme des revenus.

GRAPHIQUE 15 CARACTÈRE REDISTRIBUTIF DE LA TVA



Sources : SPF Économie, BNB.

En raison du mode de consommation des ménages et de la diversité des taux d'imposition, la TVA simulée est progressive par rapport aux dépenses des ménages. Elle augmente progressivement, de 8 p.c. dans le décile de revenus le plus bas à 10,2 p.c. dans le dixième décile de revenus.

Proportionnellement au revenu disponible, la TVA est bel et bien dégressive. Elle recule, de 10,2 p.c. dans le premier décile à 7,2 p.c. dans le dixième décile. Le caractère dégressif se marque cependant surtout dans les premier et dixième déciles, puisque l'importance de la TVA entre les deuxième et neuvième déciles ne baisse que progressivement pour passer de 9,5 à 8,5 p.c.

La dégressivité des impôts indirects par rapport aux revenus s'explique par le fait que les impôts indirects ne sont prélevés que sur la consommation des ménages et non sur les revenus épargnés. Les ménages percevant le plus faible revenu disponible ont une consommation environ 27 p.c. supérieure à leurs revenus. Dans le cinquième décile de revenus, la consommation et le revenu disponible s'équilibrent globalement. Le décile le plus élevé dépense par contre en moyenne seulement 70 p.c. de ses revenus en dépenses de consommation et épargne le reste⁽¹⁾.

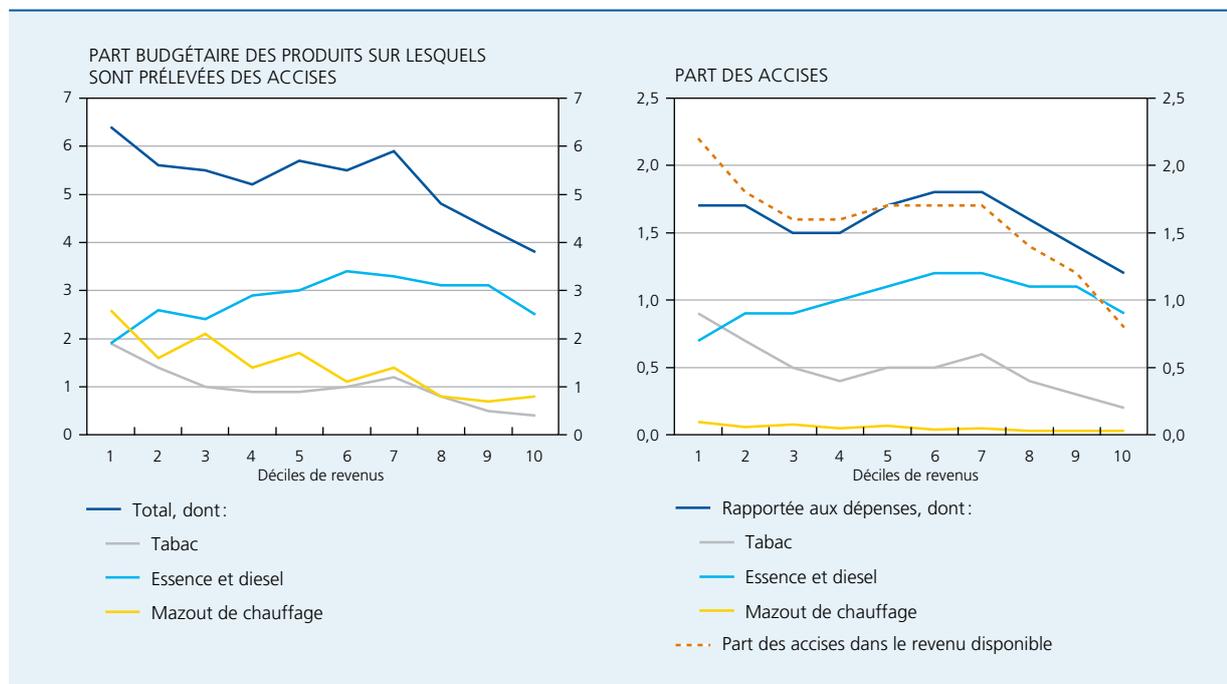
5.3 Les accises

Les accises simulées représentent 1,4 p.c. du revenu disponible. Au total, ces accises simulées ne représentaient en 2001 que 40 p.c. des accises réellement perçues. Cette faible proportion s'explique en majeure partie par l'importance des accises sur le diesel et l'essence ainsi que sur le mazout qui sont versées par les entreprises et les administrations publiques. Il n'a par ailleurs pas été possible d'inclure les accises sur les boissons (alcoolisées) dans la simulation, étant donné que les taux applicables sont très variables et que les informations provenant de l'enquête sur le budget des ménages ne sont pas suffisamment précises.

L'importance relative des différentes catégories de dépenses sur lesquelles sont prélevées des accises varie fortement. Les dépenses d'essence et de diesel sont proportionnellement les plus importantes dans les déciles de revenus intermédiaires, où elles représentent un peu plus de 3 p.c. de la dépense. La part des dépenses liées

(1) Le choix entre les deux mesures – rapportées aux dépenses ou au revenu disponible des ménages – n'est pas univoque. Les dépenses tout au long de la vie peuvent en effet être considérées comme un meilleur indicateur du bien-être des ménages que le revenu volatil (De Coster, 1995).

GRAPHIQUE 16 CARACTÈRE REDISTRIBUTIF DES ACCISES



Sources : SPF Économie, BNB.

au mazout de chauffage baisse considérablement entre les premier et dixième déciles pour passer de 2,5 p.c. à 0,8 p.c. La proportion des dépenses de produits du tabac recule considérablement au fil des déciles de revenus et passe de 1,9 p.c. dans le premier décile à 0,4 p.c. dans le dixième décile.

Contrairement à la TVA, dont l'importance augmente avec la consommation, les accises ne présentent pas de profil précis. Rapportées aux revenus, les accises sont dégressives, mais ce constat est essentiellement à imputer aux premier et dernier déciles. Le profil est similaire en relation avec la dépense des ménages, mais moins prononcé. En termes de consommation, les accises sur l'essence et le diesel sont progressives jusqu'au septième décile et deviennent ensuite dégressives. Attendu que le mazout de chauffage n'est que très peu soumis aux accises en Belgique, ces dernières ont peu d'influence sur le budget des ménages⁽¹⁾, même si la part des dépenses consacrées au mazout de chauffage baisse considérablement au fil des déciles de revenus. Les accises sur les produits du tabac constituent l'explication principale du caractère dégressif de l'ensemble des accises proportionnellement au revenu. Les récentes hausses des accises prélevées sur le tabac ont renforcé cette dégressivité.

Les accises sont prélevées sur des produits dont les autorités entendent décourager la consommation en raison de leur caractère nuisible pour la santé, tels que le tabac et l'alcool, ou pour l'environnement, tels que l'essence et

le diesel. Ainsi le caractère redistributif des accises est-il jugé moins important par les autorités que leur caractère dissuasif.

5.4 Le caractère redistributif de la TVA et des accises

Considérées globalement, la TVA et les accises rapportées aux dépenses des ménages sont donc neutres voire légèrement progressives. Par rapport aux revenus des ménages, elles présentent en revanche une tendance clairement dégressive.

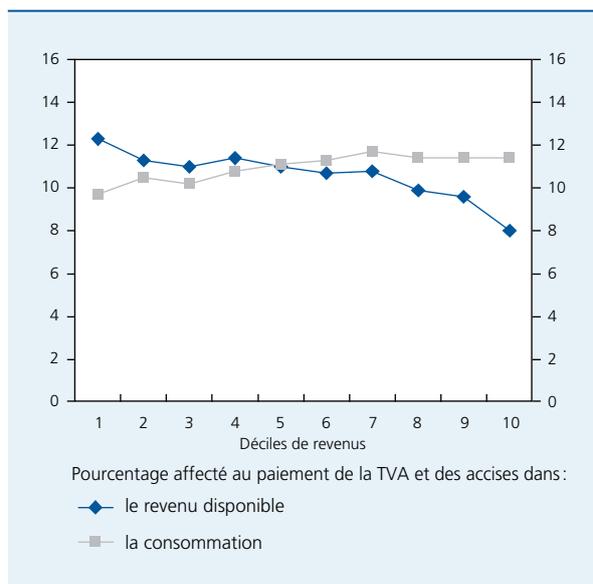
Conclusions

Par rapport aux autres pays de l'UE-15, la Belgique présente une moindre inégalité des revenus primaires. Il existe en outre un degré de redistribution relativement élevé en Belgique, de telle sorte que les disparités de revenus après impôts, allocations sociales et cotisations sociales sont parmi les plus faibles d'Europe. Comme dans les autres pays, cette redistribution des revenus a principalement lieu par l'intermédiaire des allocations sociales. Cependant, la redistribution par le biais des impôts sur les revenus représente également une part particulièrement importante.

Les impôts qui présentent le caractère redistributif le plus prononcé en Belgique sont les impôts des personnes physiques, qui sont nettement progressifs. Ce caractère s'explique principalement par la structure des barèmes et le montant exonéré d'impôts, de même que par la réduction d'impôts pour les revenus de remplacement. L'influence des cotisations sociales sur la redistribution des revenus est relativement limitée, même si elle est plus marquée que dans la plupart des pays de l'UE-15.

La TVA, qui constitue la majeure partie des impôts indirects, est légèrement progressive lorsqu'elle est rapportée aux dépenses, ce qui s'explique par la structure tarifaire en vertu de laquelle le taux réduit et le taux nul s'appliquent à des biens et des services qui sont proportionnellement davantage consommés par les ménages ayant une faible dépense. En revanche, lorsqu'elle est reportée au revenu disponible, la TVA est dégressive. Cela tient au fait que le taux d'épargne augmente avec les déciles de revenus. Les accises sont quant à elles dégressives, tant vis-à-vis des dépenses des ménages que de leurs revenus.

GRAPHIQUE 17 CARACTÈRE REDISTRIBUTIF DE LA TVA ET DES ACCISES



Sources : SPF Économie, BNB.

(1) Notons cependant que le mazout de chauffage est soumis à un taux de TVA de 21 p.c.

La présente étude illustre également le fait que les mesures fiscales sont rarement sans effet sur la redistribution des revenus. Cet effet est cependant nettement dépendant des modalités concrètes de ce type de mesures. La réforme des impôts des personnes physiques approuvée en 2001 et l'introduction du bonus à l'emploi ont entraîné une hausse de la progressivité des prélèvements obligatoires sur les revenus du travail et une baisse du taux moyen de prélèvement. Tandis que les hausses des accises sur les carburants présentent une image moins claire en matière de redistribution, les hausses récentes des accises sur le tabac en ont accentué le caractère dégressif. De toute évidence, les autorités utilisent les accises comme instrument afin de décourager les comportements de consommation nuisibles à la santé et à l'environnement.

Bibliographie

Atkinson A., B. Cantillon, E. Marlier et B. Nolan (2002), *Social indicators. The EU and social inclusion*, Oxford, Oxford University Press.

Cantillon B. et G. Verbist (1999), *De sociale en fiscale herverdeling in België*, Bulletins du CSB.

Cantillon B., B. Kerstens et G. Verbist (2003), *Les effets redistributifs de la réforme de l'impôt des personnes physiques*, Cahiers économiques de Bruxelles, vol. 46, n° 1.

Decoster A., E. Schokkaert et G. Van Camp (1995), *De regressiviteit van indirecte belastingen op haar waarde geschat?*, Samenleving en politiek, année 2, n° 6.

Decoster A., M. Gérard et C. Valenduc (2002), « Recettes publiques et politique fiscale », in *Het einde van het budgettaire tekort: analyse van de recente evolutie van de Belgische openbare financiën (1990-2000)*, Institut Belge des Finances Publiques, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 107-134.

SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie (2005), *Statistique fiscale des revenus, exercice 2003 – revenus de 2002*.

Conseil supérieur des finances, section « Fiscalité et parafiscalité » (2002), *Avis sur les déductions à l'impôt des personnes physiques*.

Immervoll H., H. Levy, C. Lietz, D. Mantovani, C. O'Donoghue, H. Sutherland et G. Verbist (2005), *Households incomes and redistribution in the European Union: quantifying the equalising properties of taxes and benefits*, EUROMOD Working Paper Series.

Kakwani N.C. (1977), *Measurement of tax progressivity: an international comparison*, National Tax Journal, vol. 37, n° 4.

Musgrave R.A. (1959), *The theory of public finance: a study in the public economy*, Mc Graw Hill, New York.

O'Donoghue C., M. Baldini et D. Mantovani (2004), *Modelling the redistributive impact of indirect taxes in Europe: an application of EUROMOD*, EUROMOD Working Paper Series.

OCDE (2005), *Les impôts sur les salaires 2004* (www.oecd.org)

Paraire-Laguesse Y., V. Plumhans-Boniver et B. Thiry (1986), *De weerslag van de indirecte belastingen op de verdeling van de gezinsinkomens in België*, Bulletin de documentation, 7-8, p. 9-32.

Pittevils I. et P. Timmermans (1995), *Budgettaire kost van vormen van alternatieve financiering van het sociaal beleid via de personenbelasting*, Documentatieblad, 55, p. 181-221.

Valenduc C. (2002), *La réforme de l'impôt des personnes physiques: ses effets sur l'imposition des salaires, l'incitation à l'emploi et sur la distribution des revenus*, Bulletin de documentation, mai-juin n° 3, année 62.

Valenduc C. (2004), *La progressivité de l'impôt des personnes physiques*, sandwich-causerie de l'IBFP (avril 2004).

Valenduc C. (2005), *La progressivité de l'impôt des personnes physiques*, Bulletin de documentation, 1^{er} trimestre, n° 1, année 65.

Van Eeckhoutte W. (différentes éditions), *Sociaal zakboekje*, Bruxelles, Kluwer.

Verbist G. (2003), «De fiscus als herverdelers. Personenbelasting en inkomensongelijkheid in België en andere OESO-landen», Bulletins du CSB.

Verbist G. (2004), *Redistributive effect and progressivity of taxes: an international comparison across the EU using EUROMOD*, EUROMOD Working Paper Series.

Verbist G. (2005), *Replacement incomes and taxes: a distributional analysis for EU-15 countries*, EUROMOD Working Paper Series.