

Les variations de la Clé de répartition de la part d'IPP attribuée aux Régions

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES
Section "Fiscalité et parafiscalité"
Novembre 2010

Ceci est un extrait du document complet qui est consultable sur le site du Service d'Etudes (SED) du SPF Finances (<http://docufin.fgov.be>). Une version papier de ce document est disponible sur demande auprès du SED. Vous trouvez les coordonnées sur la dernière page de ce Bulletin.



Table des matières

1	Introduction	23
2	Conclusions	25

1 Introduction

Dans un courrier du 11 février 2009, le Ministre des Finances a invité la Section « Fiscalité et parafiscalité » du Conseil supérieur des Finances « à étudier l'évolution des parts de recettes IPP des régions et à mettre en lumière les éléments qui permettent d'expliquer les tendances les plus récentes ». Cette demande faisait suite à des interrogations alors formulées par les représentants des Régions lors d'une réunion alors récente de la Conférence interministérielle des Finances et du Budget.

La Section était alors occupée à préparer son rapport sur « La politique fiscale et l'environnement » qui a été rendu en septembre 2009, après quoi elle a préparé et remis son rapport annuel sur les transferts de recettes fiscales entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs locaux. Ce n'est qu'au début de l'année 2010 qu'elle a pu se consacrer à l'examen de la demande du Ministre, laquelle avait entretemps perdu un peu de son actualité.

Cet Avis se structure en trois chapitres.

Le premier chapitre introduit la problématique. Il rappelle d'abord le mécanisme d'attribution des recettes d'IPP aux Régions, l'importance de la part IPP dans leurs recettes et présente ensuite quelques données statistiques sur la clé de répartition et sur son évolution. Nous examinons également les écarts entre la clé de répartition officielle, publiée par le SPF Finances, et celle qui peut être calculée sur base des chiffres publiés annuellement par la Direction Générale de la Statistique et de l'Information économique (DGSIE) du SPF Economie (anciennement INS). La troisième section de ce chapitre introductif propose deux méthodes de travail pour rechercher les déterminants de l'évolution de cette clé de répartition.

Les chapitres suivants appliquent successivement ces deux méthodes. La première d'entre elle consiste à décomposer l'évolution de l'IPP par habitant en quatre facteurs ; le taux implicite de l'IPP, le revenu imposable par déclaration enrôlée, le nombre de déclarations par habitant et l'évolution du nombre d'habitants. La seconde méthode consiste à examiner les évolutions régionales des déterminants de l'évolution de l'impôt des personnes physiques tels qu'ils sont formalisés dans l'équation utilisée pour prévoir les recettes de cet impôt, au niveau fédéral, lors des travaux budgétaires. On examine alors les évolutions régionales du revenu global des ménages et l'impact des principales orientations de politique fiscale dans les différentes régions.

L'utilisation conjointe de ces deux méthodes permet d'élargir les palettes des facteurs explicatifs, qui sont résumés en conclusion de cet Avis.

La Section « Fiscalité et parafiscalité » du Conseil supérieur des Finances est présidée par M. Bernard JURION et Mmes TAI, MANNEKENS, VERDONCK et MM. CLEMER, COLMANT, DENYS, MATTHIJS, MOESEN, QUINTARD, SIMAR et VERSCHOOTEN en sont membres.

La Section a auditionné Monsieur Christiaan VAN LAERE, de la Cellule « Budget et Statistiques » de l'Administration Fiscale des Entreprises et des Revenus. La DGSIE a également été contactée et a fait part de son point de vue par écrit.

Le Secrétariat a été assuré par M. Christian VALENDUC, avec la collaboration d'Eddy DELODDERE et de Geert VAN REYBROUCK.

2 Conclusions

La demande du Ministre était « *d'étudier l'évolution des parts de recettes IPP des régions et (de) mettre en lumière les éléments qui permettent d'expliquer les tendances les plus récentes* ».

La Section s'est principalement attachée à examiner les variations annuelles de la clé de répartition de la part attribuée d'IPP.

La Section a d'abord voulu clarifier les ambiguïtés qui peuvent survenir de la coexistence de deux séries statistiques différentes : la clé officielle qui est calculée par le SPF Finances et celle qui peut être calculée sur base des données publiées annuellement par la DGSIE (Direction générale de la Statistique et de l'Information économique, anciennement INS) du SPF Economie. En publiant une statistique des revenus imposables et de l'impôt, ce dernier poursuit son propre but d'information des décideurs et du public. Utiliser cette statistique pour calculer une clé de répartition se fait donc sous la responsabilité de l'utilisateur. Mentionnons à ce sujet que les principales différences conceptuelles avec les données de base du SPF Finances sont la non connaissance par la DGSIE (et donc la non prise en compte) des enrôlements manuels d'une part, et d'autre part l'intégration des taxes additionnelles dans « l'impôt total ».

L'image générale qui ressort des variations annuelles est une claire amélioration de la clé de répartition à l'avantage de la Flandre jusqu'à l'exercice d'imposition 2003, après lequel c'est plutôt la Wallonie qui améliore sa position relative, au terme de quatre ans caractérisés par de fortes fluctuations de la clé de répartition. Il y a détérioration constante pour la Région de Bruxelles-Capitale.

L'impact des erreurs d'enrôlement lors de la clôture de l'exercice d'imposition 2005 reste une question ouverte, au vu des amples variations qui subsistent sur cet exercice et sur le suivant, alors que l'administration affirme que les corrections ont été faites.

La Section a utilisé deux méthodes différentes pour rechercher les facteurs explicatifs de ces variations annuelles. La première décompose le rendement de l'IPP en quatre facteurs : le nombre d'habitants, le taux d'enrôlement, le revenu moyen par déclaration et le taux implicite de l'IPP. La croissance de ces quatre facteurs détermine logiquement la croissance annuelle du rendement de l'IPP, tant par Région qu'au niveau du Royaume. La deuxième méthode n'effectue

pas comme la première une décomposition mathématique : elle regarde comment a évolué dans les différentes Régions la base macro-économique de l'IPP (le revenu global des particuliers) et comment les effets de la politique fiscale fédérale, en ce compris des dépenses fiscales, se déclinent de facto par Région. Ces deux méthodes sont complémentaires.

Au terme des investigations, quelques constats peuvent être faits.

Ainsi, au début de cette décennie, l'amélioration de la position relative de la Flandre s'explique par une meilleure croissance des revenus dans cette Région. Le rétablissement de l'indexation de l'IPP y a également contribué. Du point de vue budgétaire, le coût de l'indexation, exprimé en % de l'impôt qui serait dû hors indexation, est plus élevé en Wallonie qu'en Flandre : toute autre chose égale par ailleurs, le rétablissement de l'indexation peut donc avoir contribué à une variation de la clé de répartition au désavantage de la Wallonie. La position relative de la Région de Bruxelles-Capitale semble s'expliquer par une croissance démographique concentrée dans le bas de l'échelle des revenus, qui fait baisser le revenu moyen et davantage encore l'impôt moyen.

L'analyse de la période comprise entre les exercices d'imposition 2003 et 2005 s'avère particulièrement délicate : aux évolutions de revenu s'ajoutent les effets de la réforme fiscale, des variations du taux d'enrôlement et l'incertitude sur le traitement des erreurs constatées à la clôture de l'exercice d'imposition 2005. La première méthode fait apparaître une détérioration du taux d'imposition implicite plus importante en Wallonie et à Bruxelles : la seconde méthode corrobore ce résultat en concluant que la réforme de l'IPP, telle que simulée ex post sur le modèle de micro-simulation SIRE, modifie la clé de répartition à l'avantage de la Flandre et au désavantage de la Wallonie et de Bruxelles. Les variations du taux d'enrôlement n'ont pas d'effet sur le rendement de l'IPP mais influencent la relation entre le revenu et l'impôt et encore le revenu par déclaration. Elles s'expliquent partiellement par la réforme fiscale : l'octroi de crédits d'impôts remboursables requiert l'enrôlement. Il y a cependant d'autres raisons et il est apparu que ses variations ne se produisent pas en même temps dans les trois Régions.

Pour les exercices d'imposition 2006-2007, l'évolution du revenu global des particuliers n'indique pas de décrochage en Wallonie. Il n'est pas exclu que la variation de 2006 soit le « verso » de l'effet 2005 et que celui-ci provienne des erreurs d'enrôlements constatées et/ou de leurs corrections.

Il est particulièrement délicat d'expliquer de manière détaillée les modifications annuelles de la clé de répartition, car celles-ci procèdent de nombreux facteurs. Même si les effets de certains peuvent être repérés et exprimés mathématiquement, ils peuvent être difficiles à expliquer.

Au-delà de ces facteurs d'origine purement administrative et largement ponctuels, il demeure quelques déterminants de fond : le premier d'entre eux est évidemment la croissance du revenu global des particuliers dans les trois Régions. S'y ajoute l'orientation de la politique fiscale. Il apparaît à ce sujet que (1) l'indexation modifie la clé de répartition au désavantage de la Wallonie, (2) la réforme de l'IPP des années 2002-2004 a modifié la clé de répartition à l'avantage de la Flandre et au désavantage de la Wallonie et de Bruxelles et (3) les indices d'impact régionaux des dépenses fiscales indiquent surtout une faible importance de celles-ci en Région de Bruxelles-Capitale. Les impacts différenciés par Région de mesures fédérales s'expliquent bien évidemment par les contextes socio-économiques différenciés.

Enfin, rappelons que le « terme négatif » instauré par la réforme institutionnelle de 2001 rend le montant net des recettes d'IPP des Régions plus fluctuant que la part attribuée.

La Section espère avoir, par cet Avis, contribué à éclaircir la problématique. Elle plaide pour que les variations annuelles de la clé de répartition soient à l'avenir mieux documentées dans le Budget des Voies et Moyens, vu l'importance de ce paramètre dans l'évolution annuelle des moyens des Régions. Elle estime que les méthodes de travail qu'elle a utilisées dans le cadre de cet Avis peuvent également être utilisées à cette fin.

