

La progressivité de l'impôt des personnes physiques

Christian VALENDUC, Conseiller général, Service d'Etudes et de Documentation, Maître de conférences aux FUCAM (Mons) et à l'UCL (FOPES).

Abstract

In this paper we compare various measures of tax progressivity and apply them to the personal income tax in Belgium. Section 1 summarises the methodological aspects of tax progressivity measurement and highlights the differences between indexes based on marginal tax rates and indexes based on the comparison between the distribution of income and the distribution of tax liabilities (SUITS and KAKWANI). Empirical results are presented and commented in Section 2 for the 1965-2000 period. Section 3 uses the decomposition of the KAKWANI index to identify the main components of tax progressivity. Apart from the progressive tax structure, the basic tax credit and tax credits for transfer incomes appear to be the main factors explaining progressivity. Tax credits for children reduce progressivity due to the distribution of the recipients on the income scale. Section 4 uses a micro-simulation model to compute the effect of the recent personal income tax reform on progressivity and redistribution. These recent changes increases progressivity, mainly due to the introduction of an earned income tax credit and the lower end of the income distribution. The lowering of the average tax rate has to opposite effect on redistribution and the final effect on redistribution is ambiguous.

KEYWORDS : *progressivité de l'impôt, redistribution, réformes fiscales*

JEL CLASSIFICATION : *H23, H24*

INTRODUCTION

La progressivité de l'impôt est un concept à la fois ambigu et important.

L'ambiguïté vient des multiples définitions et mesures qui lui sont données : alors que certaines assimilent purement et simplement progressivité et taux marginal maximal, la littérature économique propose des mesures qui permettent de prendre en compte la dispersion de la charge fiscale sur l'ensemble de l'axe des revenus. L'importance de la notion de progressivité découle du fait qu'elle est une condition nécessaire pour qu'un impôt ait un effet redistributif : elle est donc liée à un des objectifs majeurs de la politique fiscale.

Cet article (1) se concentre sur l'impôt le plus important en termes de redistribution, à savoir l'impôt des personnes physiques (2). Il s'ouvre sur un rappel de la notion de progressivité et aborde ensuite la question de la mesure de la progressivité en confrontant différents indicateurs. Ceux-ci permettent de suivre, dans la section 2, l'évolution de la progressivité de l'impôt des personnes physiques en Belgique avec une attention particulière sur les vingt dernières années ainsi que son effet en terme de redistribution des revenus. La troisième section recherche les déterminants de la progressivité de l'impôt. Le barème progressif est l'élément le plus visible mais il n'est pas le seul : d'autres dispositions, telle la tranche à taux zéro et les réductions d'impôt pour revenus de remplacement, ont également un rôle majeur dans la détermination de la progressivité globale de l'impôt des personnes physiques. La quatrième section examine les effets de la réforme de l'impôt des personnes physiques sur la progressivité de l'IPP.

-
- 1) Cet article se base sur un exposé fait lors des « débats de midi » de l'Institut belge de Finances Publiques le 20 avril 2004.
 - 2) Deux autres impôts ont une structure telle qu'ils peuvent être progressifs : la TVA et les droits de succession. La progressivité et l'effet redistributif de la TVA ont été examinés notamment dans DE COSTER, GERARD et VALENDUC (2002) dont il ressort que la TVA est pratiquement proportionnelle à la consommation totale depuis la suppression des taux de 25 et de 33% en 1992. La progressivité et l'effet redistributif des droits de succession ont été examinés dans VALENDUC (1997). L'instrument de redistribution le plus important est la sécurité sociale.

1. Définition et mesure de la progressivité

1.1 Définition

On considère qu'***un impôt est progressif lorsque le taux croît avec la base imposable*** : dans de telles circonstances, la charge fiscale s'élève plus que proportionnellement au fur et à mesure de l'évolution du revenu. Ceci a pour conséquence, mathématiquement, ***que le taux marginal de l'impôt est alors supérieur (ou égal à la limite) au taux moyen***. La progressivité s'applique à de nombreuses formes de prélèvements. Outre les trois impôts mentionnés en introduction (IPP, TVA et droits de succession), il y a également une certaine forme de progressivité dans les droits d'enregistrement du fait de l'abattement pour maison modeste. L'impôt des sociétés connaît également des taux réduits qui introduisent une certaine forme de progressivité, mais sous certaines conditions.

La progressivité peut être locale ou générale. Elle peut être conditionnelle ou inconditionnelle. Ce qui caractérise l'impôt des personnes physiques est que la progressivité y est à la fois générale et inconditionnelle. A l'inverse, les taux réduits d'impôt des sociétés dont bénéficient certaines PME créent une progressivité locale et conditionnelle. En effet, il ne suffit pas d'avoir un bénéfice inférieur à 25.000€ pour bénéficier du taux le plus bas : encore faut-il remplir certaines conditions ayant à l'activité de la société, à la structure de son actionariat, à la rémunération du capital et à la rémunération des dirigeants. La progressivité conditionnelle que créent les taux réduits d'impôt des sociétés est en outre locale : dans la troisième tranche du barème, le taux marginal est supérieur au taux de base de l'impôt des sociétés, pour faire en sorte qu'au niveau de 322.500€, la charge fiscale soit la même que les conditions pour bénéficier des taux réduits aient été ou non rencontrées.

Pour que la progressivité soit générale et conditionnelle, l'existence d'un barème progressif n'est toutefois pas une condition sine qua non. Il est également possible d'atteindre ce résultat par la combinaison d'une tranche à taux zéro et d'un impôt strictement proportionnel au-delà de ce seuil : en effet, dans de telles circonstances, la charge fiscale s'élève plus que proportionnellement par rapport au revenu.

1.2 Mesure

Même si les notions de taux marginal et de progressivité sont intimement liées, le taux marginal n'est pas en lui-même une mesure de la progressivité. Retenir le taux marginal maximal pour mesurer la progressivité, c'est ignorer les autres taux du barème et la distribution des contribuables et des revenus entre les différentes tranches du barème. L'intervalle des taux du barème n'est pas davantage une mesure de la progressivité : un barème qui va de 25 à 55% n'est pas en soi plus progressif qu'un barème qui va de 25 à 50% : tout dépend des tranches de revenu auxquelles les taux s'appliquent et de la répartition des contribuables et des revenus imposables entre ces tranches.

On trouve dans la littérature économique deux séries d'indicateurs de progressivité : la première série est basée sur la distribution des taux marginaux et la seconde sur la distribution des charges fiscales effectives.

A. LES MESURES BASÉES SUR LA DISTRIBUTION DES TAUX MARGINAUX

MAILLARD (1989) propose deux types de mesures basées l'une et l'autre sur la distribution des taux marginaux. Le point de départ du raisonnement est que, pour un contribuable donné, un impôt est d'autant plus progressif que son taux marginal excède son taux moyen. En généralisant ce constat, la progressivité se mesure en comparant le taux marginal moyen avec le taux moyen.

Les deux indicateurs définis sont les suivants

$$[1] \quad Pm_1 = \frac{\sum fitm_i / N}{\sum fit_i / N}$$

$$[2] \quad Pm_2 = \frac{\sum fitm_i}{N} - \sum fit_i / N$$

où tm_i = taux marginal moyen du groupe « i »
 f_i = effectif du groupe « i »
 t_i = taux moyen du group « i ».

L'indicateur Pm_1 correspond au rapport entre le taux marginal moyen et le taux moyen tandis que l'indicateur Pm_2 correspond à la différence entre ces deux taux. Ces deux indicateurs expriment de manière différente l'effet d'une variation proportionnelle de l'impôt. Supposons que tous les taux d'imposition soient multipliés par 1,03 comme ce fut le cas lors de l'introduction de la contribution complémentaire de crise en 1993. Tant le numérateur que le dénominateur du membre de droite de [1] seront multipliés par 1.03 est la valeur de Pm_1 ne sera donc pas modifiée. Par contre, dans une telle situation, l'indicateur Pm_2 est bien multiplié par 1.03. Si on considère que la progressivité doit exprimer la distribution des taux marginaux et non leur niveau, c'est donc le premier indicateur qui est à retenir.

B. LES MESURES BASÉES SUR LA DISTRIBUTION DES CHARGES FISCALES EFFECTIVES

Les autres indicateurs sont basés sur la distribution des charges fiscales effectives et sont dérivés des indicateurs d'inégalité. On trouve ainsi des indicateurs de progressivité et de redistribution dérivés de l'indice d'ATKINSON et d'autres dérivés de l'indice de GINI. On trouvera dans KIEFER (1984) et dans VALENDUC (1988) un examen plus exhaustif des propriétés de ces différents indices.

Nous nous en tiendrons ici aux indices de SUITS (1977) et de KAWANI (1977). Le premier d'entre eux se définit comme suit :

$$[3] \quad S = 1 - \left[2 \sum \frac{Y_i}{YT} \frac{XT_i + XT_{i-1}}{2} \right]$$

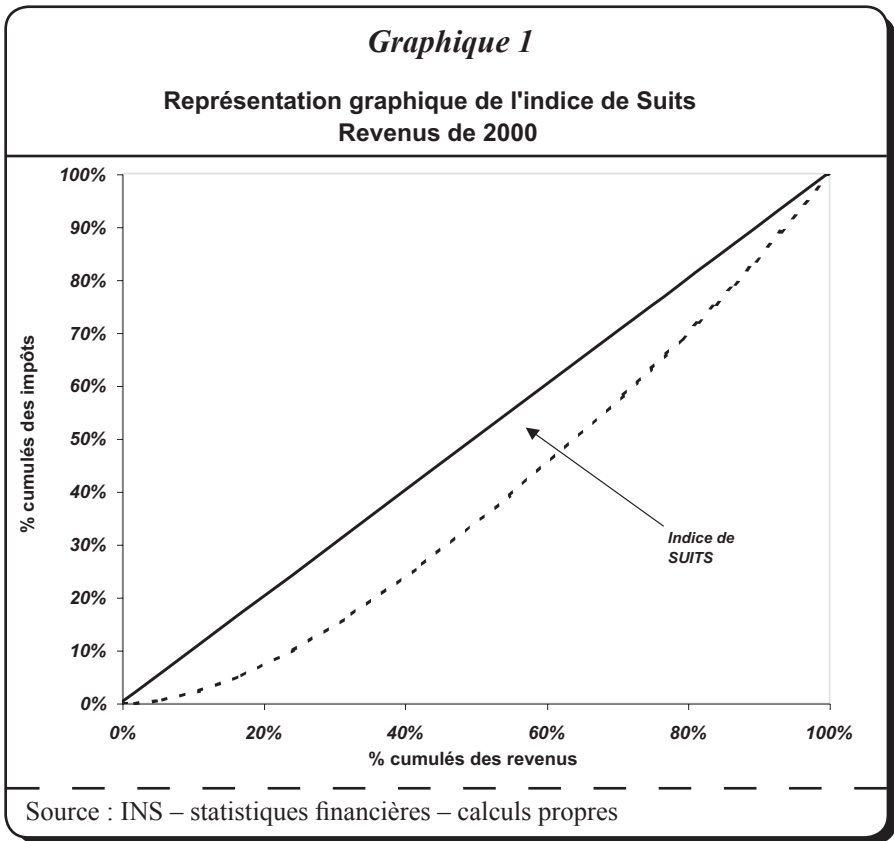
où Y_i = la part du revenu échéant à la classe « i »,

YT est le revenu total,

XT_i est la part cumulative de l'impôt payé par la classe « i ».

Cet indice correspond en fait à une courbe de Lorenz construite en mettant sur l'axe horizontal les pourcentages cumulés des revenus imposables des différentes classes de revenu et sur l'axe vertical les pourcentages d'impôts correspondants. Une telle courbe est représentée sur le Graphique 1 et la valeur numérique de l'indice de SUITS correspond au double de la surface indiquée.

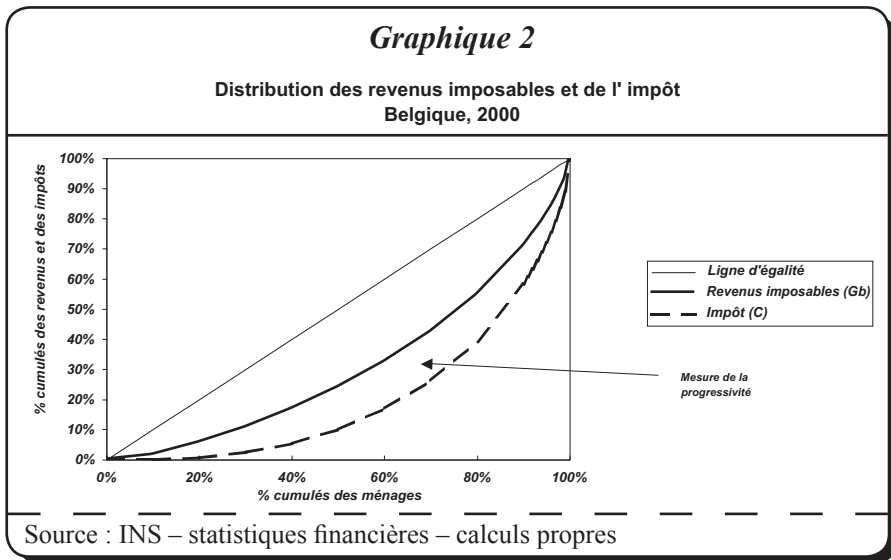
Il est bien connu que les courbes de LORENZ sont indépendantes de la moyenne de la distribution. Par conséquent, lorsque l'impôt est proportionnel, la courbe représentant sa distribution correspond à la ligne d'égalité et l'indice de Suits vaut 0, quel que soit le taux de cet impôt proportionnel. Plus l'impôt est progressif, plus la courbe s'incurve vers l'angle inférieur droit : les bas revenus paient alors une moindre proportion de l'impôt et les hauts revenus une part plus élevée.



L'indice de KAKWANI se définit lui en comparant la distribution des impôts (C) avec celle des revenus imposables (G_b), toutes deux mesurées par l'indice de GINI. On a donc

$$[4] \quad P = C - G_b$$

L'indice de GINI étant indépendant de la moyenne de la distribution, l'indice « C » est indépendant de la charge fiscale moyenne et l'indice P est indépendant du taux moyen d'imposition. Comme il correspond à la différence entre la distribution des impôts et celle des revenus imposables, cet indice vaut également 0 quand l'impôt proportionnel puisque dans de telles circonstances les deux distributions se confondent. L'indice P sera positif lorsque l'impôt est progressif et négatif lorsque l'impôt est régressif. En effet, en cas de progressivité de l'impôt, la courbe de LORENZ représentant la distribution sera « sous » la courbe représentant les revenus imposables, comme illustré dans le Graphique 2



Une propriété intéressante de cet indicateur est qu'il permet de faire un lien entre progressivité de l'impôt et effet redistributif. Selon KALWANI (1977), l'effet redistributif (ER) se mesure par la différence entre les indices de GINI calculés sur la distribution des impôts avant (G_b) et après impôt (G_a) et est une fonction de la progressivité définie par la formule [4] du taux moyen (t)

$$[5] \quad ER = G_b - G_a = tP/(1-t)$$

Cette formule est en fait une application d'une propriété plus générale de décomposition des indices de GINI, déjà mise en évidence par RAO (1969) : lorsqu'une grandeur X de moyenne μ est une somme d'éléments X_i de moyenne μ_i , l'indice de GINI de X est la somme des indices de GINI de chacun des éléments X_i pondérés comme suit :

$$[6] \quad G(X) = \sum_i g(X_i) \mu_i / \mu$$

et ce pour autant que le classement de chacune des composantes X_i soit le même que le classement de la composante X. C'est à partir de cette même propriété fondamentale qu'ont été élaborées plusieurs décompositions des indicateurs de progressivité et de redistribution sur lesquelles nous reviendrons ci-après.

C. COMPARAISON DES DEUX FAMILLES DE MESURES

Le Tableau 1 présente les coefficients de corrélation entre les différents indicateurs de progressivité retenus. Ceux-ci sont calculés sur les années pour lesquelles toutes les données sont disponibles, soit la période 1982-98.

Tableau 1
Corrélation entre les différentes mesures de progressivité
Impôt des personnes physiques – 1982-98

	Maillard Pm1	Maillard Pm2	Kakawani (K)	Suits (S)
Maillard Pm1	1.000			
Maillard Pm2	0.893	1.000		
Kakawani (K)	0.615	0.667	1.000	
Suits (S)	0.606	0.657	0.990	1.000

On remarquera que si les deux indices « MAILLARD » sont relativement bien corrélés entre eux et qu'il en est de même des indices de SUITS (S) et de KAKWANI (P), la corrélation entre ces derniers et les indices basés sur les taux marginaux est nettement moins bonne : ceci s'explique par le fait que les indices Pm₁ et Pm₂ sont basés sur les taux marginaux tandis que les indices P et S sont basés sur la distribution des charges fiscales effectives. L'analyse des évolutions de ces indices sur les années 80 permettra d'illustrer comment se traduisent dans les chiffres ces conceptions différentes de la progressivité.

D. DÉCOMPOSITION DE LA PROGRESSIVITÉ

La progressivité de l'impôt ne dépend pas uniquement du barème progressif : d'autres facteurs peuvent jouer un rôle important. Parmi ceux-ci, citons la tranche à taux zéro et les différents crédits et réductions d'impôts octroyés en aval. Ceux-ci peuvent être ciblés ou non, remboursables ou non. Ainsi, dans le schéma de calcul de l'impôt des personnes physiques qui est d'application depuis la réforme de 1989, les principaux éléments qui interviennent en aval du barème progressif sont

- les quotités exonérées qui donnent droit à des réductions d'impôt calculées « par le bas » du barème : celles-ci comprennent la quotité exonérée de base, les majorations pour enfants à charge et les majorations pour des situations familiales particulières (par exemple certains isolés avec enfants à charge),
- les réductions d'impôt pour revenus de remplacement,
- les réductions d'impôt pour revenus d'origine étrangère.

De la propriété générale de décomposition des indices de GINI reprise en formule [6], on déduit (3)

$$[7] \quad P = \frac{tbar}{t} Pbar - \sum_i \frac{Ci}{t} PC_i$$

- où
- tbar = taux d'imposition résultant de l'application du barème,
 - Pbar = indice de progressivité du barème,
 - t = taux moyen d'imposition après application des crédits d'impôts,
 - C_i = taux du crédit d'impôt « i » calculé en divisant le montant moyen du crédit d'impôt par le revenu imposable moyen,
 - PC_i est l'indice de progressivité du crédit d'impôt « i ».

3) Cette décomposition est utilisée notamment dans DE COSTER e.a (2002).

En divisant le premier terme du membre de droite par « P » on obtient la contribution du barème à la progressivité globale de l'impôt P. On peut procéder de même avec chacun des crédits d'impôt repris dans la sommation se trouvant dans le membre de droite de cette même formule [7] pour obtenir la contribution de chaque crédit d'impôt à la progressivité globale.

L'indice P_{bar} s'interprète comme l'indice P des formules [4] et [5] : il sera donc positif lorsque l'impôt est progressif. Les indices PC_i se calculent comme dans la formule [4], par différence entre les indices de GINI calculés sur la distribution du crédit d'impôt et sur celle des revenus imposables. Un indice PC_i négatif signifie donc que le crédit d'impôt est distribué de manière plus égalitaire que les revenus imposables : tel sera le cas s'il bénéficie largement aux classes de revenu inférieures. Par contre, si la réduction d'impôt bénéficie davantage aux classes de revenus supérieures, l'indice PC_i sera positif.

E. BASE IMPOSABLE ET PROGRESSIVITÉ DE D'IMPÔT

Dans les formules [5] à [7], nous avons supposé que la distribution des revenus avant impôt correspondait à celle des revenus nets imposables, c'est-à-dire ceux auxquels s'applique le barème progressif. Le revenu net imposable diffère cependant sensiblement du concept économique de revenu : certains revenus ne sont pas imposables et d'autres font l'objet de déductions.

La progressivité de l'impôt dépend donc également de la façon dont la base imposable est définie. Considérons par exemple les effets de la déglobalisation des revenus financiers et de l'immunisation des plus-values obtenues sur la gestion du patrimoine privé. On sait que ces revenus sont concentrés dans les classes moyennes et supérieures mais ils ne sont pas repris dans les revenus imposables. En prenant pour base les revenus imposables, on surestime à la fois la progressivité de l'impôt, son taux moyen et son effet redistributif. Il est également nécessaire de tenir compte de la détermination de la base imposable dans l'évaluation de la progressivité lorsqu'on veut évaluer les effets de réformes fiscales qui combinent un élargissement de la base imposable et une baisse du taux d'imposition.

PFÄLHER (1990) propose une méthode pour identifier l'effet de la base et du taux d'imposition. Soit :

- X le revenu brut et G_x l'indice de GINI mesurant sa distribution,
- E le revenu exempté, G_e l'indice de GINI mesurant sa distribution, et « e » le rapport entre les exemptions et le revenu brut,
- D les déductions opérées sur le revenu imposable, G_d l'indice de GINI mesurant leur distribution et « d » le rapport entre les déductions et le revenu brut. On a alors.

$$[8] \quad P_{glob} = P - \frac{e}{1-e-d} P_e - \frac{d}{1-e-d} P_d$$

avec

$$[9] \quad P_e = G_e - G_x$$

$$[10] \quad P_d = G_d - G_x$$

où P est l'indice de progressivité défini selon la formule [4]

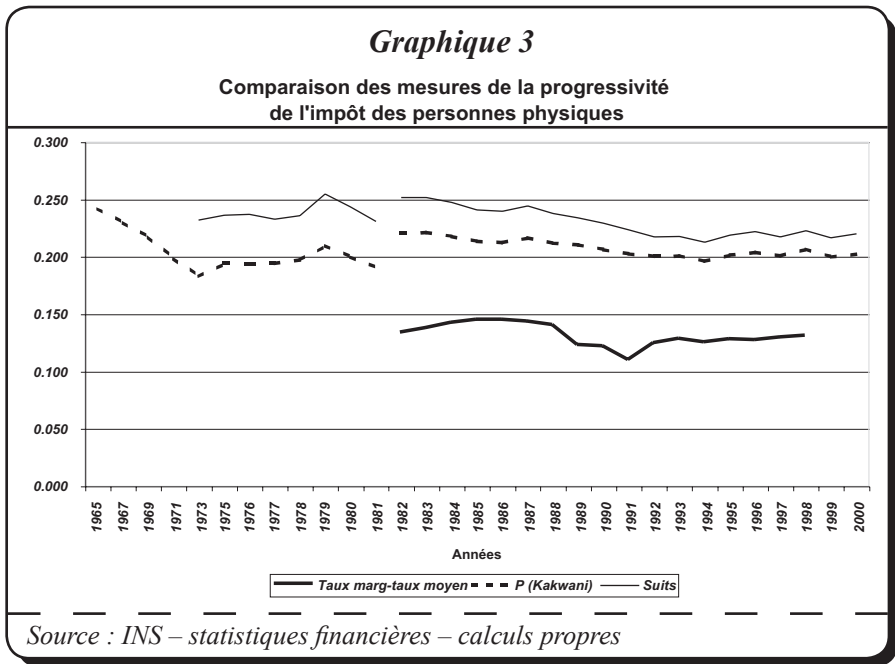
Lorsque les exemptions ou déductions sont concentrées dans la partie droite de la distribution des revenus, l'indice de GINI correspondant sera plus élevé que l'indice des revenus bruts et P_e et/ou P_d seront positifs. La progressivité globale sera alors inférieure à P.

Cette méthode d'évaluation de la progressivité combinant base imposable et taux d'imposition ne peut être appliquée que si on dispose des données statistiques sur les revenus bruts. Celles-ci ne sont pas disponibles pour la Belgique. On trouvera toutefois une application partielle de cette méthode dans DE COSTER, STANDAERT e.a (2002) qui examinent comment les modifications de la base imposable entre 1988 et 1993 ont affecté l'évolution de la progressivité de l'impôt sur cette période (4).

4) A défaut d'une distribution des revenus bruts, l'effet de « base » est pris en compte en reconstruisant la base imposable de 1988 à partir des données de 1993 et de la législation de 1988.

2. Evolution de la progressivité de l'impôt des personnes physiques

Le Graphique 3 retrace l'évolution de la progressivité de l'impôt des personnes physiques sur la période 1965-2000 sur base de trois des différentes mesures définies ci-dessus (5).



La progressivité de l'impôt est en diminution pendant les années 80. Il est intéressant de noter que la progressivité de l'impôt telle que mesurée par les indices S et P était déjà en diminution quand ont été décidées des réformes fiscales qui avaient pour but de la réduire. Si on retourne à l'argumentaire des réformes fiscales de la seconde moitié des années 80 (6), il est assez frappant de constater qu'ils étaient fondés sur le constat d'une progressivité en hausse, lequel est démenti par les évolutions des indices S et P mais trouve un certain fondement dans l'évolution des indices basés sur les taux marginaux.

5) La rupture de série de 1982-83 s'explique par une modification du régime fiscal des revenus de remplacement qui rend les indices non comparables entre ces deux années. Les abattements sur le revenu imposable ont été remplacés par des réductions d'impôt. Voir à ce sujet VALENDUC (1988).

6) Nous nous référons à la loi « Grootjans » qui a organisé une baisse des taux marginaux sur la période 1986-88 et à la réforme de l'impôt des personnes physiques organisée par la loi du 7 décembre 1988.

Cette comparaison des différentes mesures de progressivité met en évidence les différences conceptuelles et explique la faible corrélation entre les deux familles d'indices (cf. Tableau 1). En période d'inflation et de non-indexation des barèmes fiscaux, il y a un glissement généralisé des revenus vers les tranches supérieures du barème qui se traduit par une hausse généralisée des taux marginaux. Ceux-ci augmentant plus que les taux moyens, la progressivité mesurée par comparaison des taux marginaux et moyens augmente. Il a déjà constaté par ailleurs que l'absence d'indexation des barèmes fiscaux aboutit à concentrer les charges fiscales effectives – dont les indices P et S mesurent la distribution – autour d'une moyenne en hausse (7). Ceci se traduit logiquement par une baisse des indices P et S.

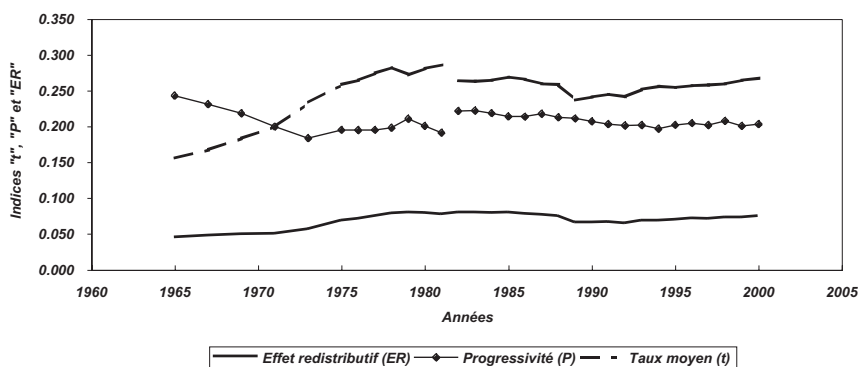
Ces différences conceptuelles ont des conséquences importantes en terme de lecture des politiques fiscales : un glissement généralisé des revenus vers les tranches supérieures du barème n'a pas nécessairement pour conséquence que la part de l'impôt payée par les classes supérieures augmente. L'impôt payé par celles-ci augmente, mais relativement moins que l'impôt acquitté par les classes centrales et inférieures de la distribution. En fait, mesurer la progressivité par un indicateur basé sur les taux marginaux d'imposition focalise l'attention sur les pertes de bien-être, qui sont elles fonction de la hauteur des taux marginaux, et non sur la distribution de l'impôt.

Le Graphique 4 illustre les relations entre progressivité, taux moyen et effet redistributif de l'impôt telles que formalisées dans la formule [5]. Nous concentrerons la suite de notre analyse sur la période 1992-2000 qui correspond à la suppression partielle de l'indexation et à l'introduction de la contribution complémentaire de crise.

7) Voir VALENDUC (1988) pour l'analyse de l'effet de la non-indexation des barèmes fiscaux pendant les années 70 et DE COSTER, GERARD et VALENDUC (2002) pour l'analyse de l'effet de la suppression partielle des l'indexation pendant les années 90.

Graphique 4

Effet redistributif de l'I.P.P. Progressivité et taux moyen



Source : INS – statistiques financières – calculs propres

Tableau 2

Progressivité de l'impôt des personnes physiques et redistribution : les années 90

	1992	2000	Différence	Variation %
Progressivité (S)	0.218	0.220	0.002	+1%
Progressivité (P)	0.201	0.203	0.002	+1%
Taux moyen	24.2%	26.8%		+10.7%
Effet redistributif	0.064	0.074	0.010	+15.8%

Source : INS – statistiques financières – calculs propres

L'effet redistributif de l'impôt s'accroît de 15.8% au cours de cette période alors que la progressivité est pratiquement stable. L'explication se trouve dans la hausse du taux moyen qui est le second déterminant de l'effet redistributif de l'impôt selon la formule [5].

Ceci s'explique par les mesures citées ci-dessus. La suppression partielle de l'indexation se traduit par une réduction de la progressivité et une hausse du taux moyen dont les effets sur l'indicateur de redistribution s'annulent (8). La contribution complémentaire de crise n'a pas d'effet sur la progressivité puisqu'elle revient à multiplier l'impôt par un même nombre (1.03) sur toute la distribution. Elle augmente par contre le taux moyen et par là l'effet redistributif.

8) Voir DE COSTER, GERARD et VALENDUC (2002), page 118.

3. Les déterminants de la progressivité de l'impôt des personnes physiques

Avant d'examiner quels sont les déterminants de la progressivité de l'impôt, il est utile de rappeler comment l'impôt est calculé et plus précisément comment les différentes réductions d'impôts s'enchaînent (9). Nous nous en tiendrons au calcul de l'impôt sur les revenus imposables globalement.

Tableau 3	
Schéma de calcul de l'impôt des personnes physiques	
Déclarant	Conjoint
Impôt selon le barème - Réduction d'impôt pour quotité exonérée de base - Réduction d'impôt pour quotités exonérées « enfants à charge » - Réductions d'impôt « dépenses fiscales » = « Impôt à répartir »	Impôt selon le barème - Réduction d'impôt pour quotité exonérée de base - Réduction d'impôt pour quotités exonérées « enfants à charge » - Réductions d'impôt « dépenses fiscales » = « Impôt à répartir »
« Impôt à répartir » du ménage - réductions d'impôt pour revenus de remplacement - réductions d'impôt pour revenus d'origine étrangère = Impôt dû sur les revenus imposables globalement	

Le calcul de l'impôt se fait d'abord par conjoint et le barème est appliqué au revenu de chaque conjoint. Chacun d'entre eux a droit à la quotité exonérée de base et le montant qui ne peut être imputé faute de revenu suffisant est transféré chez l'autre conjoint. Les réductions d'impôt provenant des autres quotités exonérées sont imputées par priorité sur l'impôt du conjoint qui a les revenus les plus élevés et le solde éventuel est imputé chez l'autre conjoint. Une fois octroyées les réductions d'impôt auxquelles le contribuable a droit en raison de certaines déductions qualifiées ce « dépenses fiscales » (10) on agrège l'impôt au niveau du ménage. C'est à ce stade que sont déduites les réductions d'impôt pour revenus de remplacement et les réductions d'impôt pour revenus d'origine étrangère. On obtient ainsi l'impôt dû sur les revenus imposables globalement.

9) Pour plus de détails, voir le Mémento fiscal édité annuellement par le Service d'Etudes et de Documentation, 1ère partie, chapitre 1.

10) Il s'agit des cotisations personnelles d'assurance-groupe, des primes d'assurance-vie et remboursements de capital hypothécaire, des versements d'épargne pension, des sommes payées pour des chèques ALE ou des titres-services.

Le Tableau 4 applique la formule [7] pour effectuer une première décomposition de la progressivité de l'impôt des personnes physiques. Il décompose celle-ci en quatre facteurs : l'impôt dû selon le barème, les réductions d'impôt comprises entre cet impôt et l'impôt à répartir (c'est-à-dire celles provenant des quotités exonérées et celles provenant des dépenses fiscales), les réductions d'impôt octroyées pour les bénéficiaires de revenus de remplacement et celles octroyées sur les revenus d'origine étrangère (11). L'analyse est faite ici au niveau du ménage. Le Tableau 5 complète cette première analyse en examinant, tant pour le déclarant que pour son conjoint, quels sont les déterminants de « l'impôt à répartir ». Ceci permet de repérer la contribution spécifique à la progressivité de l'impôt de la quotité exonérée de base, des autres quotités exonérées et des réductions d'impôt octroyées pour « dépenses fiscales ».

Tableau 4
Décomposition de la progressivité de l'IPP
Revenus de 1998

	Impôt selon le barème	Réductions d'impôt		
		Quotités exonérées et dépenses fiscales	Revenus de remplacement	Revenus d'origine étrangère
Indice P	0,060	-0,185	-0,583	0,397
Taux moyen	35,6%	-9,5%	-1,8%	-0,3%
Contribution à la progressivité	0,090	0,073	0,045	-0,006
Idem, en pourcentage	44,3%	36,2%	22,3%	-2,8%

Source : statistiques fiscales – SPF Finances – calculs propres

11) C'est-à-dire la réduction de moitié pour les revenus provenant de pays avec lesquels la Belgique n'a pas conclu de convention préventive de la double imposition et l'exonération totale pour les revenus provenant de pays avec lesquels la Belgique a conclu une telle convention.

Le barème progressif n'explique que 45% de la progressivité de l'impôt des personnes physiques. Les réductions d'impôt résultant des quotités exonérées sont le deuxième facteur par ordre d'importance : elles expliquent 36,2% de la progressivité de l'impôt tandis que les réductions d'impôt pour revenus de remplacement expliquent 22,3%.

Les indices P de ces deux crédits d'impôt sont négatifs : comme expliqué dans la partie méthodologique, ceci signifie que les réductions d'impôt correspondantes sont concentrées dans le bas de la distribution des revenus et réparties plus égalitairement que les revenus imposables. Ceci est évident pour la quotité exonérée de base et nous verrons après au Tableau 5 ce qu'il en est pour les autres réductions d'impôt. Les réductions d'impôts pour revenus de remplacement consistent en des forfaits qui sont réduits au fur et à mesure que le revenu s'élève. Si on ajoute à cette caractéristique l'effet de la distribution spécifique des transferts sociaux, concentrés dans les classes inférieures et centrales de la distribution, il est logique de trouver pour ces réductions d'impôt un indice P négatif qui signifie, rappelons-le, une contribution positive à la progressivité de l'impôt.

A l'inverse, les réductions d'impôt pour revenus d'origine étrangère réduisent légèrement la progressivité de l'impôt. Celles-ci sont en effet distribuées plus inégalement que les revenus imposables : l'indice P correspondant est largement positif.

Tableau 5
Effet des quotités exonérées sur la progressivité de l'impôt
Revenus de 1998

	Impôt selon le barème	Réductions d'impôt		
		Quotité exonérée de base	Quotités Exonérées Enfants	Autres réductions d'impôt
Revenus du déclarant				
Indice P	0.075	-0.323	0.087	0.149
Taux moyen	36.5%	-6.5%	-1.1%	-1.5%
Contribution à la progressivité	0.099	0.076	-0.003	-0.008
Idem, en pourcentage	60.5%	46.5%	-2.0%	-4.9%
Revenus du conjoint				
Indice P	0.053	-0.220	-0.020	0.104
Taux moyen	32.4%	-9.2%	-0.5%	-1.5%
Contribution à la progressivité	0.081	0.096	0.000	0.007
Idem, en pourcentage	49.5%	58.5%	0.3%	-4.3%

Source : statistiques fiscales – SPF Finances – calculs propres

Le Tableau 5 examine de manière plus détaillée la contribution à la progressivité des différentes quotités exonérées et « autres réductions d'impôt ».

- Cette décomposition confirme le rôle majeur de la quotité exonérée de base dans la détermination de la progressivité : celle-ci explique 47% de la progressivité de l'impôt calculé sur les revenus du déclarant et 59% de la progressivité de l'impôt calculé sur les revenus du conjoint.
- Par contre, les réductions d'impôt provenant des quotités exonérées pour enfants à charge réduisent la progressivité de l'impôt chez le déclarant et non qu'un effet marginal chez son conjoint (12). Le caractère régressif des réductions d'impôt pour enfants à charge s'explique par la distribution des familles avec enfants sur l'axe des revenus imposables: celles-ci sont concentrées dans les classes de revenu moyennes et supérieures. Il ne faut pas perdre de vue qu'un certain nombre de famille à bas revenus avec enfants à charge ne bénéficient pas des réductions d'impôts pour enfants à charge, ou n'en bénéficient que partiellement, faute de revenus suffisants (13). Certains de ces ménages ne sont d'ailleurs pas enrôlés et ne sont donc pas repris dans la statistique.
- Les autres réductions d'impôt ont une contribution négative à la progressivité. Ceci n'est guère surprenant : différentes études ont déjà mis en évidence que les déductions qui donnent droit à ces réductions d'impôt sont réparties plus inégalement que les revenus imposables (14).

12) Elles sont en effet dans la toute grande majorité des cas déduites de l'impôt du déclarant.

13) La récente réforme de l'IPP a modifié cette situation en rendant les réductions d'impôt remboursables.

14) Voir VALENDUC (1999) et les éléments d'actualisation dans CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2002) et VALENDUC (2004).

4. La réforme de l'impôt des personnes physiques et la progressivité

Les données statistiques disponibles qui ont été utilisées dans la section 2 s'arrêtent avant la réorientation de la politique fiscale amorcée en 1999. Celle-ci s'ordonne alors que trois mesures principales : le rétablissement complet de l'indexation, le démantèlement de la contribution complémentaire de crise et la réforme de l'impôt des personnes physiques, consignée dans la loi du 10 août 2001.

A défaut de statistiques disponibles, on peut toutefois donner quelques indications sur ce que sera l'effet de cette nouvelle orientation de la politique fiscale sur les mesures de progressivité et de redistribution.

- Le rétablissement de l'indexation complète a logiquement l'effet inverse de sa suppression partielle. Il devrait donc stabiliser tant la progressivité que le taux moyen, qui ne sont plus poussés vers le haut que par la croissance réelle des revenus.
- La suppression de la contribution complémentaire de crise est sans effet sur la progressivité mais elle réduit le taux moyen et donc l'effet redistributif de l'impôt. Comme le démantèlement ne s'est pas fait en une fois mais en plusieurs étapes, et en commençant par les bas revenus, la phase de démantèlement devrait se traduire dans une hausse transitoire de la progressivité.
- L'effet de la réforme fiscale sur la progressivité et l'effet redistributif de l'impôt a été examiné de manière détaillée dans VALENDUC (2002). Les simulations effectuées sur base du modèle SIRE (15) indiquent que la réforme fiscale augmente la progressivité de l'impôt. Le taux moyen est réduit et ces deux effets se compensent de sorte que l'effet redistributif de l'impôt n'est pas affecté (16).

15) Le modèle SIRE est un modèle de micro-simulation de l'impôt sur le revenu développé et utilisé au service d'études et de documentation (SED) du SPF Finances. Le modèle simule les effets des modifications de la législation sur un échantillon de 24.000 déclarations représentatif de la population enrôlée.

16) Formellement, il y a croisement des courbes de LORENZ représentant la distribution des revenus après impôt de la situation avant et après réforme. La variation de l'effet redistributif de l'impôt est donc ambiguë.

Tableau 6
Effet de la réforme fiscale sur la progressivité et
l'effet redistributif de l'impôt

	Avant réforme	Après réforme
Inégalité des revenus imposables	0,385	0,385
Indice de progressivité	0,186	0,212
Taux moyen	0,256	0,227
Effet redistributif	0,064	0,062
Inégalité des revenus disponibles	0,321	0,323

Source : SED - modèle de micro-simulation SIRE

Le relèvement de la progressivité provient essentiellement de l'axe I de la réforme et plus particulièrement du crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle. L'introduction de ce crédit d'impôt a par ailleurs pour effet de modifier le profil des taux marginaux d'imposition des salaires qui ne sont plus strictement croissants : le taux marginal est réduit dans la phase d'entrée du crédit d'impôt et majoré dans la phase de sortie du crédit d'impôt. C'est là la conséquence inévitable de tout ciblage d'une mesure fiscale sur une catégorie de revenus déterminée.

Résumé et conclusions

Dans cet article, nous avons examiné l'évolution et les déterminants de la progressivité de l'impôt des personnes physiques en Belgique. Les principaux indicateurs utilisés sont ceux basés sur la distribution des charges fiscales effectives et plus particulièrement l'indice de KAKWANI et ses décompositions qui permettent de repérer les facteurs explicatifs de la pauvreté. Les indicateurs basés sur les taux marginaux livrent des résultats discordants et souffrent de certaines faiblesses conceptuelles. Les années 90 se caractérisent par une stabilité de la progressivité de l'impôt mais la hausse du taux moyen de l'IPP a amplifié l'effet de la progressivité et accru l'effet redistributif de l'impôt. Dans le contexte législatif de la fin de cette période, les principaux déterminants de la progressivité sont, outre le barème progressif, la quotité exonérée de base et les réductions

d'impôt pour revenus de remplacement. Les réductions d'impôt pour enfants à charge réduisent la progressivité du fait de la distribution des ménages bénéficiaires sur l'axe des revenus.

La récente réforme de l'impôt des personnes accroît la progressivité et réduit le taux moyen d'imposition, les effets de ces deux mouvements se neutralisant au niveau de l'effet redistributif de l'impôt. L'introduction du crédit d'impôt sur les bas revenus de l'activité professionnelle est la raison majeure de la hausse de la progressivité de l'impôt.

Bibliographie

CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES (2002), *Avis sur les déductions à l'impôt des personnes physiques*, Ministère des Finances, Bruxelles.

DE COSTER A., GERARD M. et VALENDUC C. (2002), Recettes publiques et politique fiscale, dans DE CALLATAY E. Editeur, *la fin du déficit budgétaire : analyse de l'évolution récente des finances publiques belges*, DE BOECK, Bruxelles.

DE COSTER A., STANDAERT I., VALENDUC C., VAN CAMP (G) (2002), What makes Personal Income Tax Progressive ? The case of Belgium, *Cahiers économiques de Bruxelles*, Vol. 45, No 3, pp. 91-112.

KAKWANI (1977), Measurement of tax progressivity : an international comparison, *National Tax Journal*, Vol. 37, No 4.

KIEFER D.W (1984), Distributional tax progressivity indexes, *National tax journal*, Vol. 37, No 4, pp. 497-813.

MAILLARD (1989), L'appréciation de la progressivité : une méthode et des illustrations, *Economie et prévision*, No 90, pp. 117-124.

PFÄLHER W. (1990), Redistributive Effect of Income Taxation : Decomposing Tax Base and Rate Effects, *Bulletin of Economic Research*, Vol. 42, pp. 121-129.

RAO V.M (1969), Two decompositions of Concentration ratio, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 132, pp. 418-425.

SUITS D.B (1977); Measurement of tax progressivity, *American Economic Review*, No 9, pp. 747-752.

VALENDUC C. (1988), L'évolution de la progressivité et de l'effet redistributif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, Ministère des Finances, *Bulletin de Documentation*, No 4, pp.135-172.

VALENDUC C. (1997), Mesure, distribution et redistribution du patrimoine, *Reflets et perspectives de la vie économique*, No 3, pp. 5-22.

VALENDUC C. (1999), Les effets de répartition de la non imposition des revenus de l'épargne, Ministère des Finances, *Bulletin de Documentation*, No 4, pp. 211-238.

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, Ministère des Finances, *Bulletin de documentation*, No 3, pp. 145-206.

VALENDUC C. (2004), Les dépenses fiscales, *Reflets et perspectives de la vie économique*, No 1, pp. 87-104.