

Vers une équité fiscale : l'impact de l'imposition et des dépenses sociales sur la répartition des revenus

Fernando Gaiger Silveira, IPEA ; Fernando Rezende, EBAPE/FGV ; Jose Roberto Afonso, IBRE/FGV et Jhonatan Ferreira, SAS Institute Brazil

Une analyse comportementale des effets de la politique fiscale et des dépenses publiques sur la répartition des revenus a montré que le système fiscal brésilien a globalement maintenu le principe de la dégressivité. Parallèlement, des progrès parfois significatifs ont toutefois été réalisés en matière de progressivité des dépenses sociales. En 2003, cette progressivité a en effet modérément compensé la dégressivité du système fiscal. En 2009, les dépenses sociales, dont le montant et la progressivité ont été revus à la hausse, ont eu des retombées positives sur la répartition des revenus, permettant ainsi d'atténuer l'effet concentrateur de l'imposition.

Si cette dégressivité de l'imposition indirecte va dans le sens de ce que l'on peut observer au niveau international, elle contribue toutefois à exacerber la concentration des revenus. Si la progressivité de l'imposition directe est quant à elle relativement prononcée, ses retombées sur la répartition des ressources sont malgré tout limitées, dans la mesure où ce type d'impôts exerce une faible pression sur les revenus.

La nature dégressive du système fiscal brésilien ne résulte pas tant de la combinaison progressivité/dégressivité des impôts directs et indirects (respectivement) que de l'incidence de celles-ci sur les revenus de la population. Entre 2003 et 2009, la charge fiscale pesant sur les familles est restée stable ; pourtant, les inégalités de revenus ont considérablement baissé sous l'effet de l'évolution de la part des dépenses sociales dans la politique fiscale du pays.

Parmi les domaines concernés par ces dynamiques (dépenses publiques plus élevées et plus forte progressivité), on compte le Régime national de sécurité sociale (*Instituto Nacional do Seguro Social, INSS*), l'éducation publique et l'assistance sociale, en particulier le programme de bourse familiale (*Bolsa Família*). L'évolution des revenus à forte dégressivité (retraite des fonctionnaires et autres allocations) a elle aussi influé sur la répartition des revenus, du fait de la réduction de la part budgétaire qui lui était allouée et de la baisse de sa dégressivité.

Cette dynamique de progressivité/dégressivité des dépenses est visible sur le graphique suivant, dont les bâtons illustrent les revenus moyens *per capita* et par ménage pour chaque tranche de revenus, en fonction des interventions étatiques concernées :

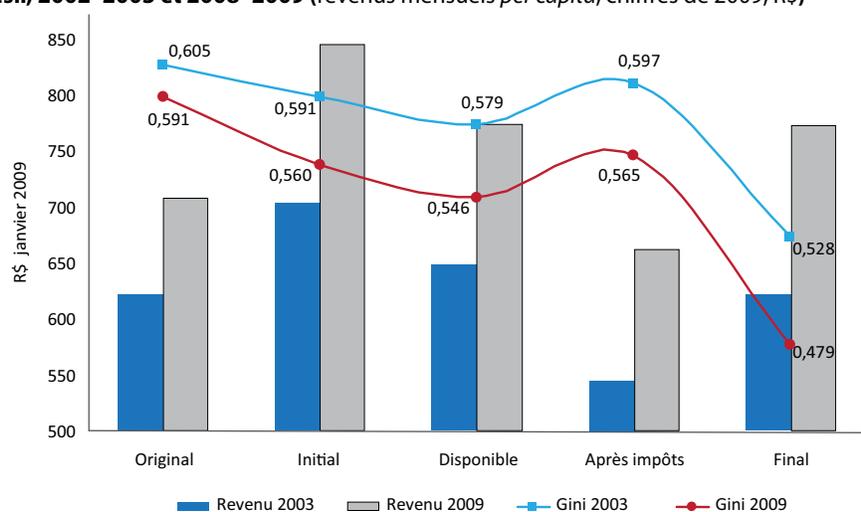
(i) le revenu original, c'est-à-dire l'intégralité du revenu des ménages avant perception des bénéfices ; (ii) le revenu initial, à savoir la somme du revenu original et des bénéfices perçus ; (iii) le revenu disponible, obtenu après soustraction des impôts directs ; et (iv) le revenu après impôts, obtenu après soustraction des impôts indirects. On obtient le (v) revenu final en ajoutant la valeur monétaire des bénéfices en nature (services de santé publique et d'éducation) au revenu disponible.

Le versement de bénéfices de sécurité sociale et l'incidence des impôts directs ont entraîné une baisse des inégalités de revenus. La nature dégressive et le volume des impôts indirects ont toutefois partiellement neutralisé les retombées de des impôts directs. Les dépenses sociales allouées à l'éducation et à la sante ont quant à elle considérablement contribué à faire chuter les inégalités.

Si l'on compare les coefficients de Gini de 2003 et de 2009 relatifs aux niveaux de revenu original, on peut constater une relative baisse des inégalités de répartition des revenus. Cette évolution est plus prononcée encore dans le cas du revenu initial : en 2009, le coefficient de Gini a en effet baissé de 0,5 pour cent dans le cas du revenu original, contre 1,7 pour cent dans le cas du revenu initial. Si cette hausse ne varie très faiblement en fonction du type d'impôt considéré (direct ou indirect), elle est bien plus conséquente lorsque l'on prend en compte les dépenses publiques d'éducation et de santé : en 2009, le coefficient de Gini pour le revenu final a en effet baissé de 9,6 par rapport à celui de 2003. Cette réduction des inégalités représente presque deux fois celle obtenue au moyen des politiques de sécurité et d'assistance sociale ; il ne fait donc aucun doute que les progrès réalisés en 2009 sont dus aux politiques sociales et non à des changements intervenus dans la structure fiscale.

Ces résultats montrent que la nouveauté intervenue en matière de politique sociale réside dans la conjugaison des dépenses sociales et d'une progressivité plus poussée. À ce titre, les critiques croissantes formulées à l'encontre de la charge fiscale sont assez étonnantes (et se reflètent dans des initiatives telles que le « taxomètre », un compteur affichant chaque jour le montant des impôts versé depuis le début de l'année fiscale en cours), étant donné que l'évolution la plus significative concerne la destination des impôts plutôt que leur montant. Au vu de cette situation, il semblerait que la réaction des contribuables soit davantage liée aux choix d'allocation des dépenses qu'à la charge fiscale elle-même.

**Evolution du coefficient de Gini pour les revenus total, original, initial, disponible et final—
Brésil, 2002–2003 et 2008–2009 (revenus mensuels *per capita*, chiffres de 2009, R\$)**



Source: POF/IBGE micro-données. Élaboration: Ipea.

Références:

Gaiger F. S. et al. (2013). *Fiscal Equity: Distributional Impacts of Taxation and Social Spending in Brazil*, Working Paper N°. 115 de l'IPC-IG, Brasilia, Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive. Cette étude a bénéficié du soutien du Conseil national de développement scientifique et technologique (CNPq).

Traduit par Amélie Courau.