

Inégalités et redistribution : imposition et transferts

Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG) et HelpAge International

Les niveaux d'inégalité moyens de l'Amérique latine et des Caraïbes en font la région la plus inégalitaire au monde en matière de répartition des revenus, loin devant d'autres régions en développement. Si ces inégalités se sont considérablement réduites au cours de la dernière décennie, des données récentes indiquent que les progrès enregistrés pourraient ralentir sous l'effet conjugué de l'essoufflement du boom économique des dernières décennies, d'une part, et, d'autre part, de restrictions budgétaires plus drastiques et d'une dette publique en hausse. Le webinaire intitulé « Inégalités et redistribution : imposition et transferts » (*Inequality and Redistribution : Taxes and Transfers*) a envisagé et mis en avant des solutions qui pourraient permettre de réduire les inégalités dans la région en évaluant les effets des politiques fiscales sur la répartition des revenus.

Michael Hanni a souligné que les études menées à partir de données provenant de pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) démontrent généralement que les impôts directs et les transferts monétaires constituent d'efficaces mécanismes de réduction des inégalités. Dans certains pays d'Amérique latine, les politiques fiscales n'ont toutefois qu'un effet relativement limité sur les inégalités de revenus. M. Hanni a expliqué qu'en Amérique latine, l'effet redistributif des impôts sur le revenu des particuliers est pratiquement nul, dans la mesure où il se résume à une baisse négligeable du coefficient de Gini et à un faible niveau du taux moyen d'imposition effectif, deux éléments qui trahissent à ses yeux la faiblesse structurelle du système fiscal de la région. Comparé à celui de l'Amérique latine et des Caraïbes, le taux moyen d'imposition effectif des États membres de l'Union européenne est bien plus élevé et produit de meilleurs résultats en matière de réduction des inégalités.

Au vu de tels constats, M. Hanni a simulé différents scénarios afin de déterminer les conséquences possibles d'une hausse de l'imposition du revenu des particuliers dans la région. Tous les résultats obtenus ont clairement indiqué le potentiel redistributif de l'impôt sur le revenu et convergé vers un troisième scénario consistant à imposer les particuliers sur le produit intérieur brut (PIB) *per capita* et à fixer un même taux d'imposition marginal dans tous les pays. Bien qu'il ouvre la voie à un niveau élevé d'évasion fiscale, ce scénario permet malgré tout d'accroître de façon considérable l'effet redistributif de l'imposition à partir d'une base relativement restreinte. Plus affinée, sa seconde simulation visait à analyser la possibilité de réduire les inégalités par le biais d'une hausse de l'imposition du revenu des particuliers destinée à financer des transferts monétaires. Ces résultats tendent à mettre en valeur la capacité des réformes fiscales à générer une réduction significative des inégalités.

Au cours des dernières années, différentes réformes fiscales structurelles de grande ampleur ont accordé une place centrale à la réduction des inégalités, notamment au Chili et au Mexique. Ces réformes ont souvent été mises en œuvre dans le cadre de plans de dépenses publiques spécifiques et d'engagements à offrir des services publics et une protection sociale. Il existe par ailleurs un consensus croissant autour du besoin d'instaurer dans la région un pacte fiscal solide reposant sur la réciprocité entre les citoyens et le gouvernement et impliquant une hausse de l'imposition destinée à améliorer la qualité des services publics.

Pour Rodrigo Orair, l'établissement d'une telle réciprocité constitue une tâche difficile en Amérique latine. Selon lui, ce scénario est souvent mal compris car il donne l'impression que le fardeau relatif du financement des prestations repose très souvent sur les épaules des plus pauvres. D'un part, ce sont les plus pauvres qui bénéficient presque exclusivement des services et des programmes de transferts monétaires auxquels ils contribuent par le biais d'impôts indirects ; pour les plus aisés, qui sont très légèrement imposés et n'ont pas recours aux services publics, les avantages qu'un tel système représente sont pratiquement nuls. D'autre part, ce sont les contribuables de la classe moyenne qui assument la plus grosse part de la charge fiscale,



sans toutefois pouvoir jouir de services publics d'une qualité à la hauteur de leur participation. La dynamique qui en résulte éloigne les classes moyennes et aisées des programmes d'assistance publique et dissuade l'État d'investir davantage dans des systèmes de protection sociale destinés aux populations vulnérables.

Par rapport aux effets d'autres politiques fiscales, M. Hanni a observé une incidence relativement supérieure sur la prestation de services de base, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Au-dessus des déciles associés aux revenus les plus modestes, de nombreux individus cessent pourtant de recourir aux services publics, en particulier dans le domaine de l'éducation. Ce constat place la région devant un défi de taille : comment les décideurs politiques peuvent-ils promouvoir une attitude de réciprocité chez les citoyens face à la conception, au financement et au maintien de systèmes de protection sociale solides lorsqu'un si grand nombre de personnes cesse de recourir aux services publics ? Comment convaincre les contribuables d'investir dans des systèmes de protection sociale qui proposeront des services dont ils bénéficieront volontiers ? Même si les revenus et le PIB étaient imposés à un taux comparable à celui des États membres de l'OCDE, M. Orair estime qu'on peut se demander si les services publics proposés présenteraient un même degré de qualité et s'il serait possible de mobiliser un même niveau de ressources *per capita*.

Il n'existe aucun remède simple aux inégalités et le pouvoir redistributif des politiques fiscales demeure limité. Pour M. Hanni toutefois, les simulations prouvent qu'il existe une marge de manœuvre considérable pour renforcer l'efficacité de tels instruments. Il est fondamental d'améliorer la qualité des services publics, en particulier pendant les périodes de ralentissement économique, où la demande augmente. À ses yeux, le débat sur les ajustements budgétaires et le rôle des politiques fiscales ne concerne pas uniquement l'Amérique latine et les Caraïbes et doit sérieusement se demander comment générer des progrès sans grever les plus pauvres de nouveaux fardeaux.

Références :

IPC-IG et *HelpAge International*. 2016a. "Inequality and Redistribution: Taxes and Transfers." Site Web socialprotection.org. Consulté le 27 septembre 2016. <<http://socialprotection.org/discover/publications/webinar-presentation-inequality-and-redistribution-taxes-and-transfers>>.

IPC-IG et *HelpAge International*. 2016b. "Webinar presentation - Inequality and Redistribution: Taxes and Transfers." Site web socialprotection.org. <<http://socialprotection.org/inequality-and-redistribution-taxes-and-transfers>>. Consulté le 27 septembre 2016.

Ce *One Pager* résume un webinaire de la série intitulée *Fiscal Space for Social Protection* (« la marge budgétaire de la protection sociale »), une initiative conjointe de le Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive et de *HelpAge International*. Organisé le 28 juillet 2016, il a proposé des présentations de Michael Hanni (Département des affaires économiques, Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes, CEPAL) et de Rodrigo Octávio Orair (chercheur, Institut brésilien de recherche économique appliquée, Ipea, et chercheur associé de l'IPC-IG).