

Sylvain Hoffmann

Des iniquités de notre système fiscal

Pour une progressivité équitable du barème d'imposition sur tous les types de revenu

Si des mesures structurelles pour améliorer la situation des finances publiques luxembourgeoises s'imposaient, il ne faudrait pas réduire les dépenses publiques¹, mais plutôt s'orienter du côté des recettes pour retrouver l'équilibre sans mettre en question le modèle social luxembourgeois. Déjà avant le début de la crise, les recettes fiscales ont en effet connu une tendance à la baisse en pourcentages du PIB. Mais aussi indépendamment des considérations budgétaires, une réforme fiscale structurelle s'impose pour des raisons d'équité fiscale².

Les entreprises contribuent de moins en moins aux recettes publiques

Depuis 2000, les entreprises contribuent moins aux recettes fiscales que les ménages, alors que leur revenu brut progresse plus rapidement que celui des ménages et que le PIB³. En effet, la progression du rendement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur traitements et salaires aura de loin surpassé celle de l'impôt sur le revenu des collectivités⁴.

Une réforme fiscale structurelle devrait donc remédier à cette évolution qui ne date pas de hier. L'introduction d'une imposition minimale forfaitaire pour les entreprises, révélatrice d'un certain malaise de la classe politique face à ce déséquilibre,

ne constitue néanmoins qu'une goutte d'eau dans la mer. Rappelons que lors de la dernière baisse du taux d'imposition des revenus des collectivités, le Premier ministre avait annoncé un élargissement

Afin de pouvoir mener un débat démocratique sur une réforme fiscale structurelle au Luxembourg, il est indispensable de rendre publiques les données nécessaires à un tel débat.

de l'assiette imposable qui se fait encore attendre. Par ailleurs, les phénomènes d'arriérés d'impôt, de fraude et d'optimisation fiscales devraient être étudiés et mis à jour.

Quid de la capacité contributive ?

Ensuite, un deuxième déséquilibre apparaît, cette fois-ci entre les ménages à revenu moyen et les ménages à revenu élevé. Les classes moyennes portent, relativement parlant, une partie de plus en plus grande des charges, ce qui met en cause le principe de la capacité contributive. Ceci est dû à la structure du barème d'imposition, mais également à la faible imposition des revenus des capitaux dont bénéficient surtout les ménages aisés.

Le principe de la capacité contributive, certes difficile à cerner concrètement, doit néanmoins constituer la base de toute

politique fiscale équitable. Selon l'Administration des contributions directes⁵, « le tarif en matière de l'impôt sur le revenu applicable aux personnes physiques est basé sur le principe de l'imposition selon la capacité contributive des contribuables en appliquant peu ou pas de pression fiscale sur les revenus modestes et en instaurant une progression de la charge fiscale moyenne au fur et à mesure que les revenus augmentent, ce qui constitue le garant de l'équité et de l'efficacité ».

En ce qui concerne le prélèvement progressif, le spécialiste en droit fiscal, Jean-Pierre Winandy, renvoie également à la notion de l'« égalité de sacrifice »⁶. Une personne à revenu élevé peut « sacrifier » une partie plus grande de son revenu qu'une personne à faible revenu.

La capacité contributive veut en effet que chacun contribue au financement des dépenses publiques en fonction de ses moyens ; ainsi un contribuable aisé peut donner une partie plus élevée de son revenu à l'État qu'un ménage moins aisé⁷. Il faut donc, dans le respect de la capacité contributive, instaurer une progression de la charge fiscale au fur et à mesure que les revenus augmentent.

Selon cette conception (celle du principe de la capacité contributive contrairement au principe de l'équivalence) l'impôt serait, selon le juriste Alain Steichen, « un simple procédé de répartition des charges

Sylvain Hoffmann est économiste et directeur adjoint de la Chambre des salariés du Luxembourg.



publiques entre les individus, l'obligation de chaque individu à l'impôt étant mesurée, non pas d'après les avantages personnels qu'il retire de l'État, mais d'après sa capacité personnelle à contribuer aux dépenses de la communauté. [...] Tous les impôts (directs, indirects, personnels, réels, etc.) sont soumis au principe de la capacité contributive, car seule l'existence de cette dernière permet au contribuable de payer l'impôt⁸».

S'il est permis de douter du respect de ce principe de la capacité contributive entre personnes physiques et morales, pour la TVA, impôt proportionnel aux dépenses de consommation qui, rapportées au revenu, sont plus élevées pour les ménages à faible revenu, il est carrément bafoué. En effet, les ménages à faible revenu paient proportionnellement plus de TVA que ceux à haut revenu. Augmenter le taux de la TVA serait donc contraire au principe de la capacité contributive, car la TVA est dégressive par rapport au revenu.

Le *Mittelstandsbuckel* contraire au principe de la capacité contributive

En ce qui concerne le barème d'imposition des revenus des personnes physiques, il serait plus équitable que la progressivité affecte davantage les revenus élevés. En classe d'impôt 1, le taux marginal de 39 %

est atteint dès un revenu imposable de 41 793 euros, c'est-à-dire 3 483 euros par mois⁹. Illustrons le phénomène du *Mittelstandsbuckel* par quatre exemples en classe d'imposition 1¹⁰ qui montrent que la pression fiscale augmente fortement pour des revenus moyens, alors qu'elle progresse beaucoup moins pour des revenus élevés.

Pour un revenu imposable mensuel de 2 500 euros (30 000 euros par an), le contribuable doit payer en 2013 un impôt annuel de 3 153 euros (hors impôt de solidarité).

Pour un revenu imposable mensuel de 5 000 euros (60 000 euros par an), le contribuable doit payer en 2013 un impôt annuel de 14 122 euros. Par rapport au contribuable précédent, le revenu a doublé, alors que la charge fiscale a été multipliée par 4,5.

Pour un revenu imposable mensuel de 10 000 euros (120 000 euros par année), le contribuable doit payer en 2013 un impôt annuel de 37 722 euros. Par rapport au contribuable précédent, le revenu a doublé, alors que la charge fiscale a été multipliée par 2,7.

Pour un revenu imposable mensuel de 20 000 euros (240 000 euros par année), le contribuable doit payer en 2013 un

impôt annuel de 85 722 euros. Par rapport au contribuable précédent, le revenu a doublé, alors que la charge fiscale a été multipliée par 2,3.

Pour une même progression de salaire (doublement), la charge fiscale augmente donc proportionnellement plus pour les revenus moyens que pour les revenus élevés. Ceci est dû à la structure du barème : La progressivité de l'imposition est élevée pour les revenus annuels situés entre 11 000 et 42 000 euros et s'atténue fortement par la suite. Pour plus d'équité dans le barème, il faudrait élargir les tranches pour les revenus moyens et ajouter des tranches pour les revenus élevés avec des taux d'imposition marginaux plus élevés. (Rappelons que le taux d'imposition marginal maximum s'élevait à 56 % en 1990 pour un revenu de plus de 1 321 200 LUF, c'est-à-dire 32 752 euros, soit 52 285 euros en 2011.)

Ce phénomène du *Mittelstandsbuckel* rend la non-adaptation du barème d'imposition à l'inflation hautement inéquitable, car elle touche surtout les classes moyennes. Un barème plus équitable rendrait les non-adaptations plus acceptables, parce qu'elles affecteraient davantage les ménages aisés. Rappelons dans ce contexte qu'en ne déposant pas son projet d'adaptation du barème en 2012, le gouvernement a violé la législation fiscale qui exigeait une adaptation du barème en 2012 vu que l'inflation au cours des six premiers mois de 2011 dépassait 3,5 %¹¹. Une structure du barème avec une progressivité déplacée vers le haut de l'échelle permettrait qu'une adaptation linéaire (ou une non-adaptation) du barème soit plus juste qu'aujourd'hui.

Aussi, un barème restructuré permettrait de rendre les augmentations de salaires dues à l'« index » plus « sociales », pour satisfaire ainsi les besoins de justice sociale que certains regrettent (de manière hypocrite ou naïve!?) dans le mécanisme de l'indexation des salaires. Une nouvelle structure du barème contraindrait les revenus élevés à verser une plus grande partie de la tranche indiciaire au fisc. La progression de leur salaire net serait ainsi amoindrie par rapport aux faibles et moyens revenus (ce qui est d'ailleurs déjà le cas).

Le revenu du capital est beaucoup moins taxé que le salaire

En addition à cette iniquité concernant le barème d'imposition des personnes physiques, il y a lieu de relever une disparité flagrante entre l'imposition des salaires et celle des revenus du capital. Très souvent, les revenus du capital, voire les avantages en nature destinés à certaines catégories de salariés, bénéficient d'un traitement fiscal de faveur par rapport aux salaires « normaux ».

Les *stock-options*, pour lesquels un régime de faveur fut introduit de manière peu démocratique via une circulaire de l'Administration des contributions directes, en constituent un bon exemple. L'adaptation de leur imposition en 2013 ramènerait 50 millions de recettes fiscales supplémentaires, ce qui illustre bien leur faible imposition. Mais pourquoi ne pas les imposer comme un salaire régulier ?

Par ailleurs, les dividendes sont exonérés à 50 % (avec une exonération supplémentaire de 1 500 euros) et les intérêts ne sont imposables qu'à 10 % (retenue à la source libératoire avec une exonération de 250 euros), alors que les salaires sont en principe entièrement imposables.

Dans son *Panorama social* 2013, la CSL a illustré cette situation en supposant qu'un premier ménage célibataire retire tous ses revenus d'un salaire, tandis qu'un second ménage n'a que des revenus du capital¹². En admettant que le revenu annuel imposable soit de 55 000 euros, le premier ménage paierait 5,7 fois le montant de l'impôt du second¹³.

De la transparence pour permettre le débat démocratique

La CSL a également montré que selon la structure des revenus des ménages, le taux de prélèvement risque même d'être dégressif, c'est-à-dire que globalement les ménages aisés se voient appliqués un taux de prélèvement inférieur aux classes moyennes (cf. *Panorama social* 2012). Cette dégressivité résulterait principalement de trois facteurs : une part (relative au revenu total) plus grande d'impôts indirects payés par les revenus faibles et moyens, un pla-

onnement de certaines cotisations sociales à cinq fois le salaire social minimum et une plus faible imposition des revenus du capital par rapport aux salaires.

Si cet exercice théorique, faute de transparence au niveau des données fiscales luxembourgeoises¹⁴, ne repose pas sur une analyse concrète des données réelles, il pourrait néanmoins correspondre à la réalité, au vu du travail empirique réalisé pour la France par les économistes Landais, Piketty et Saez¹⁵. Leur travail met clairement en évidence la dégressivité du taux d'imposition global des ménages à partir d'un certain seuil, les ménages les plus aisés en venant même à payer moins d'impôts (et autres prélèvements), en pourcentage de leur revenu, que les ménages moins aisés !

Pour la première fois, ces trois économistes ont démontré scientifiquement le caractère régressif de l'impôt en France. Le problème n'est donc pas seulement une trop faible progressivité de l'imposition ne répondant plus au principe de la capacité contributive ; ici on fait possiblement face à une dégressivité des taux d'imposition marginale qui deviennent donc plus faibles au fur et à mesure que le revenu augmente. Pour Landais, Piketty et Saez, la régressivité est le signe de l'échec d'un système fiscal. « Une telle réalité menace potentiellement la cohésion sociale du pays et, en tout état de cause, rend très difficile l'acceptation d'efforts partagés et de projets communs. Justifier cette régressivité au motif qu'elle ne concerne somme toute qu'une petite minorité de la population revient à passer à côté du sujet. En 1789 déjà, certains faisaient valoir que l'aristocratie ne représentait qu'à peine plus de 1% de la population et qu'il ne fallait pas aiguïser la jalousie du peuple à l'égard de ses élites naturelles. L'exigence d'égalité et de justice fiscale était pourtant nécessaire, incontournable. Elle l'est toujours aujourd'hui, et c'est bien naturel ».

Afin de pouvoir mener un débat serein, transparent et démocratique sur une réforme fiscale structurelle et équitable au Luxembourg, il est indispensable de rendre publiques, évidemment de manière anonyme, les données nécessaires à un tel débat. ♦

1 Avec 42% du PIB en 2011, les dépenses publiques luxembourgeoises sont parmi les plus faibles de l'UE. Seuls six pays de l'Europe de l'Est affichent un taux inférieur (cf. avis de la Chambre des salariés relatif au projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013).

2 Cependant, faire une analyse de l'équité fiscale globale de notre législation constitue, au vu de sa complexité, un travail qui dépasserait largement le cadre du présent article qui vise à mettre en exergue quelques incohérences, voire injustices de notre système fiscal sans prétendre à l'exhaustivité.

3 Notons que la participation des employeurs aux recettes des institutions de la Sécurité sociale affiche également une baisse relative depuis des années par rapport à la participation des assurés.

4 Cf. avis de la CSL précité.

5 <http://www.impotsdirects.public.lu>

6 Winandy Jean-Pierre, *Les impôts sur le revenu et sur la fortune*, promoculture, 2002.

7 Si on appliquait (en classe 1) par exemple un taux moyen de 20 % à un revenu mensuel de 2 000 euros, la capacité contributive de ce contribuable risque d'être dépassée ; si on appliquait un taux moyen de 20 % à un revenu mensuel de 20 000 euros, la capacité contributive ne serait pas atteinte.

8 Steichen Alain, *Manuel de droit fiscal - Droit fiscal général*, tome 1, éditions Saint-Paul, 2006.

9 L'auteur fait abstraction ici de la nouvelle tranche d'imposition introduite en 2013 de 40 % sur la partie du revenu dépassant 100 000 euros. L'introduction de cette nouvelle tranche est certes appréciable, mais se situe en quelque sorte hors du barème « normal » et ne remédie pas à la problématique d'un barème qui pénalise surtout les classes moyennes de revenus.

10 Mais le même phénomène se vérifie dans les autres classes d'imposition.

11 Cf. ancien article 125 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu en vigueur au 1^{er} janvier 2012. Selon le commentaire de cet article, cette disposition donnerait aux contribuables, « la garantie que, lors d'une variation annuelle des prix, sur la période de référence, de 3,5 pour cent, le tarif d'impôt à mettre en vigueur pour l'année d'imposition suivante serait adapté au taux de variation interannuelle. Des considérations de politique budgétaire ne sauraient tenir en suspens ou ne faire réaliser que partiellement l'ajustement indiciaire du tarif d'impôt ». Ainsi, il était précisé dans le projet de loi qu'il n'y aura plus, en matière d'adaptation du tarif à l'indice des prix, de compétence discrétionnaire d'élaboration ou de disposition.

12 Dans cet exemple, 10% des revenus du capital sont constitués d'intérêts tandis que les 90% restants proviennent de dividendes.

13 Soit 12 172 euros contre 2 145 euros pour un même revenu.

14 Des simulations sur l'impact d'une nouvelle structure du barème échouent également en raison de l'absence de données.

15 Landais Camille, Piketty Thomas et Saez Emmanuel, *Pour une révolution fiscale - Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Editions du Seuil et La République des Idées, janvier 2011.