

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

**le projet de loi portant modification des dispositions tarifaires
en matière de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**

Par dépêche du 27 mai 1997, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Dans son avis budgétaire pour l'exercice 1997, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait consacré un chapitre à la réforme de la fiscalité des ménages. Elle y avait esquissé ses vues à la fois en ce qui concerne l'aménagement du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et pour ce qui est de la révision de certains éléments de la base de calcul de cet impôt.

Le projet de loi sous avis porte sur le premier de ces deux volets, la révision tarifaire. Quant aux mesures représentatives du deuxième volet, l'exposé des motifs joint au projet en promet la mise au point pour les prochains mois.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note avec satisfaction que, pour ce qui est des voies et moyens à mettre en oeuvre pour réaliser la réforme de la fiscalité des ménages, le Gouvernement entend également tabler sur les deux éléments de calcul de l'impôt, à savoir le tarif et la base d'imposition.

Si la Chambre se propose de consacrer l'essentiel de ses observations à la proposition de révision du barème, elle voudrait cependant y ajouter quelques remarques concernant les mesures non tarifaires en préparation qui, à ses yeux, mériteraient d'être prises en considération dès à présent. Finalement, elle n'entend pas renoncer à l'occasion de revenir une nouvelle fois sur le problème de la fraude fiscale.

Le projet de loi sous avis

Dans son avis sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 1997, la Chambre avait placé ses propositions en matière tarifaire sous un double angle de vue, à savoir celui de l'adaptation du tarif à l'évolution de l'indice des prix à la consommation et celui d'une révision sélective du barème.

En ce qui concerne le premier de ces deux facteurs d'adaptation, la Chambre avait sévèrement critiqué le fait d'une insuffisance d'adaptation au cours des années 1994 à 1997, évaluée à l'occasion à 4.049 millions de francs d'impôts injustement retenus. Quant à la révision sélective, elle avait estimé qu'une priorité absolue devrait revenir à l'abaissement du taux d'imposition maximal, qui devrait être ramené à 45% et se répercuter sur toutes les tranches du tarif.

Le projet gouvernemental confond adaptation indiciaire et révision sélective, de façon à ce qu'il ne résulte plus explicitement du mécanisme d'adaptation dans quelle mesure celles-ci se reflètent dans la nouvelle structure du tarif. Certes, en termes de coût budgétaire, l'exposé des motifs indique un déchet global de 7 milliards de francs, dont 5,6 milliards pour compenser l'érosion monétaire, donc pour l'annulation d'une augmentation réelle de l'impôt survenue depuis 1994. Les modalités de calcul de ce montant font cependant défaut.

En procédant de la sorte, le Gouvernement risque de créer une situation d'incertitude pour les futures adaptations tarifaires à l'évolution de l'indice, où la question des moyennes déterminantes en vertu de l'article 125 L.I.R. pour mesurer l'évolution indiciaire pourra être source d'interprétations divergentes.

Quoi qu'il en soit, il ne reste donc finalement que 1,4 milliard correspondant à une atténuation réelle de la pression fiscale, de sorte que le "*sacrifice*" effectif consenti par le Gouvernement se trouve considérablement diminué.

L'année passée, au moment de l'assouvissement de l'appétit fiscal des entreprises, le Gouvernement avait annoncé que ces mesures seraient suivies, pour des raisons d'équilibre, d'allègements substantiels en faveur des personnes physiques. Or, ce prétendu objectif d'équité et

d'équilibre ne sera guère atteint par le projet sous avis, ce d'autant moins que l'on promet d'ores et déjà de nouvelles réductions fiscales au profit des collectivités. C'est dire qu'en fin de compte les besoins de rattrapage des personnes physiques restent entiers, qui s'attendent à ce que le deuxième volet de la réforme en préparation corrige les inégalités existantes.

Ceci dit, la Chambre retient de l'exposé des motifs joint au projet de loi que le Gouvernement s'est laissé guider, pour la réalisation de la réforme structurelle du tarif, par un certain nombre de considérations, à savoir:

- maintien du principe de l'imposition suivant la capacité contributive;
- atténuation linéaire de la progressivité du tarif;
- allègements au profit des revenus modestes pour stimuler l'emploi de salariés non qualifiés;
- atténuation de l'effet confiscatoire de l'imposition des revenus élevés;
- prise en compte de façon "*plus équitable*" des frais occasionnés par les enfants appartenant au ménage du contribuable.

Pour rendre la réforme tarifaire conforme aux objectifs posés, il est proposé:

- d'abaisser tant le taux d'accroissement initial que le taux d'imposition maximal;
- d'augmenter le revenu minimum imposable;
- de relever le seuil à partir duquel s'applique le taux marginal;
- de remplacer le système de l'abattement de revenu par un système de crédit d'impôt pour enfants à charge, dont l'impact fiscal sera réduit en contrepartie d'une augmentation des allocations familiales, qui sera réalisée par un projet de loi à part.

La Chambre partage l'approche générale du projet sous avis alors qu'elle se situe en grande partie dans la ligne de ce qu'elle avait considéré comme absolument nécessaire dans son avis prémentionné.

Cette remarque vaut quasi pour l'ensemble des éléments d'adaptation tarifaire proposés à l'article 118 L.I.R., à savoir la fixation à 46% du taux d'imposition maximal, le relèvement substantiel du seuil de revenu à partir duquel ce taux est atteint, la réduction linéaire de 4 points des taux appliqués dans les différentes tranches du tarif.

Ces mesures sont de nature à donner au tarif de base une allure qui soutient plus favorablement la comparaison dans le contexte international.

Quant à l'augmentation de la limite du revenu minimal d'imposition, le Gouvernement continue à réduire sensiblement le nombre des Luxembourgeois, qui, par leur contribution - aussi minime qu'elle soit - participent au financement de l'équipement et du développement du pays, alors que les intéressés n'ont pas revendiqué une telle exemption intégrale qui ne leur permet plus de se considérer comme citoyens à part entière en les ramenant plutôt au rôle de dépendants et d'assistés.

Comme la Chambre l'a relevé ci-dessus, le projet innove par ailleurs en matière de prise en considération des charges d'enfants des ménages. Abstraction faite de la nouvelle technique fiscale proposée, à savoir de remplacer le système de l'abattement de revenu par un système de réduction d'impôt, la Chambre note que l'avantage fiscal maximal par enfant et par année sera réduit de 60.000 à 48.000 francs. En revanche, les allocations familiales seront augmentées de 12.000 francs par an et par enfant à charge. La Chambre est à se demander si cette mesure présente vraiment le caractère éminemment social que le Gouvernement lui prête. Elle aurait cependant souhaité que les auteurs du projet de loi indiquent à partir de quel seuil de revenu le transfert du fiscal au social conduit à un désavantage. Aussi un tableau retraçant l'effet du nouveau système par rapport au système actuel sur l'échelle entière des revenus aurait-il contribué à rendre l'opération plus transparente.

Dans ce contexte, la Chambre se permet finalement une dernière remarque sur cette proposition gouvernementale. L'exposé des motifs affirme que le projet de loi veille "*à maintenir le principe de l'imposition suivant la capacité contributive des contribuables*". Or, considérée dans la seule optique fiscale, la nouvelle solution ne respecte

pas ce principe. Ceci vaut davantage encore par le fait que le Gouvernement annonce d'ores et déjà une nouvelle étape de transfert pour le premier janvier 1999, ramenant la modération d'impôt de 48.000 à 36.000 francs, ce qui semble documenter la tendance générale à l'abrogation pure et simple, à moyen terme, de la modération d'impôt pour enfants à charge. Si tel était effectivement le cas, il serait souhaitable que le Gouvernement fasse dès à présent connaître ses intentions à ce sujet, alors qu'il s'agit en l'occurrence d'un changement profond de philosophie en la matière.

La Chambre a par le passé à différentes reprises souligné la bonne santé des finances publiques. Elle est confirmée dans cette constatation par la déclaration gouvernementale que "*le coût du nouveau tarif n'est pas de nature à remettre en question la saine gestion des finances publiques*" et qu'il n'est pas non plus nécessaire "*de recourir ... à une augmentation de l'imposition indirecte ou autre*".

Les mesures non tarifaires à inclure dans le deuxième projet de loi annoncé

Dans son avis budgétaire pour l'exercice 1997, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait formulé un certain nombre de propositions d'ajustement de la base d'imposition. Si pour l'ensemble de ces propositions elle se borne à renvoyer audit avis, elle voudrait cependant revenir à une revendication qui lui tient particulièrement à coeur et qui concerne la formation de patrimoine dans le sens de sa proposition de loi du 30 novembre 1993.

Elle espère fermement que son initiative en la matière soit retenue dans le projet de loi en voie de préparation, alors surtout que, quant au principe, elle rejoint les préoccupations du Gouvernement.

La fraude fiscale

Si la Chambre revient une nouvelle fois sur le problème de la fraude fiscale, c'est parce que, depuis son avis budgétaire prérappelé du 5 novembre 1996, il y a un élément nouveau par la publication, en avril dernier, du rapport élaboré par un député de la majorité sur la fraude fiscale au Luxembourg.

La Chambre s'inquiète quelque peu du fait que le remarquable travail effectué par l'expert est resté, jusqu'à présent, sans réaction apparente de la part du Gouvernement.

S'il est évident que les innombrables propositions et suggestions y développées ne peuvent pas être mises en oeuvre d'un seul coup, il y en a cependant qui, de l'avis de la Chambre, devraient être entamées incessamment, à savoir:

- création d'une cellule antifraude composée de fonctionnaires des trois administrations fiscales (Contributions, Douanes et Accises, Enregistrement);
- intensification de la coopération interadministrative, le cas échéant par la création de la base légale habilitante autorisant cette coopération;
- application d'office de pénalités en cas de fraude. Le montant de l'amende doit être proportionnel à l'impôt éludé;
- création d'un Service Central des Poursuites et des Recouvrements afin de rendre ces services plus opérationnels.

Il va de soi que la réalisation de ces propositions restera lettre morte si les administrations fiscales ne sont pas en même temps dotées du potentiel technique et humain permettant une lutte efficace contre la fraude et l'évasion fiscales.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 juin 1997.

Le Secrétaire ff.,

R. RINNEN

Le Président,

J. DALEIDEN