



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI — 1013 LUXEMBOURG — B. P. 1306 — Tél.: 43 58 51

CES/REF.GL.FISC. (89)

LA REFORME GLOBALE DE LA FISCALITE

A V I S

Luxembourg, le 18 juillet 1989

S O M M A I R E

Page:

<u>A V A N T - P R O P O S</u>	1
 <u>I. L E C A D R E G E N E R A L D E L A R E F O R M E</u>	 4
 1. <u>QUELQUES DONNEES DE BASE</u>	 6
11. Les grandes tendances des réformes fiscales à l'étranger	6
111. L'imposition des personnes physiques	7
112. La fiscalité des entreprises	8
113. Les modifications apportées à la structure de la fiscalité	9
12. La pression fiscale globale et la structure fiscale: évolution et situation actuelle.....	9
121. La pression fiscale globale	9
122. Le poids relatif des différents types d'impôts.	11
123. La répartition de la charge fiscale entre entreprises et ménages	14
 2. <u>LES ORIENTATIONS DE LA REFORME</u>	 16
21. Les principes généraux	16
22. Les objectifs et les contraintes	18
221. Les aspects macro-économiques	18
222. Les considérations de finances publiques	20
2221. Les modes de financement interne d'une réforme fiscale	21
2222. Les modes de financement budgétaire.....	23

II. <u>LA FISCALITE DES MENAGES</u>	28
1. <u>L'IMPOT SUR LE REVENU</u>	29
11. Le choix de l'unité d'imposition	30
111. L'état de la question	30
112. L'examen de notre législation actuelle	33
113. Les propositions de réforme	37
1131. Le reclassement de certains contribuables dans le cadre du système actuel des classes d'impôt	37
1132. Le remplacement de l'actuel système de l'imposition collective obligatoire par un système d'imposition collective avec droit d'option pour l'imposition séparée ouvert aux époux vivant ensemble	40
12. La base d'imposition	45
121. La définition de l'approche	46
1211. L'amélioration de l'équité fiscale	46
12111. L'élargissement de la base d'impo- sition	47
12112. Les méthodes de détermination du re- venu net effectivement appliquées aux revenus provenant de sources différentes.....	48
12113. La fraude fiscale.....	49
12114. Les allégements fiscaux.....	49
1212. Le renforcement de l'efficacité écono- mique	51
122. L'examen de notre législation actuelle	53
1221. La composition du revenu	53

1222. Les exemptions	53
1223. Les allégements fiscaux	55
12231. Les déductions liées au coût d'acquisition du revenu	55
12232. Les allégements qui sont sans re- lation directe avec la formation du revenu	57
123. Les propositions de réforme	59
1231. La détermination de l'assiette de l'impôt .	59
1232. La refonte des allégements fiscaux	63
12321. Les allégements liés au coût d'acquisition du revenu	63
12322. Les allégements qui sont sans rela- tion directe avec la formation du revenu	64
13. Le calcul de l'impôt	75
131. Les modalités tenant à la situation familiale ...	75
1311. L'état de la question	75
1312. L'examen de notre législation actuelle	77
1313. Les propositions de réforme	78
132. La structure du tarif général	85
1321. La définition d'un revenu minimum exonéré d'impôt	85
1322. La restructuration des tranches du barème .	88
1323. La détermination du taux d'imposition maximum	88
1324. Le réexamen de la progressivité de l'impôt.	91
133. Les propositions de réforme.....	98
1331. Le rappel des principales caractéristiques de la réforme tenant à la situation fami- liale et à la structure du tarif.....	98

1332. Les effets de la réforme sur le revenu disponible des personnes physiques.....	108
1333. Le coût budgétaire de la réforme et ses bénéficiaires.....	112
2. <u>L'IMPOT SUR LE PATRIMOINE</u>	121
21. Les considérations générales.....	122
211. Les considérations d'ordre social.....	122
212. Les considérations de nature économique.....	123
213. Les considérations de finances publiques.....	124
214. La synthèse.....	125
22. L'appréciation comparative des différents impôts sur le patrimoine.....	127
221. L'impôt sur la fortune.....	127
222. L'impôt sur les successions et les donations....	130
223. Les droits d'enregistrement et d'hypothèque.....	134
23. Les propositions de réforme.....	136
231. L'impôt sur la fortune.....	137
232. L'impôt sur la mutation de l'actif net à titre gratuit.....	139
233. Considérations finales	144
3. <u>L'IMPOT SUR LA DEPENSE</u>	146
 III. <u>LA FISCALITE DES ENTREPRISES</u>	149
1. <u>INTRODUCTION</u>	150
2. <u>L'IMPOT SUR LE REVENU</u>	153

21. Les assujettis	154
22. L'assiette de l'impôt	155
221. L'imposition multiple au sein des groupes de sociétés	155
2211. Le régime de l'intégration fiscale (Organschaft)	156
2212. Le privilège des sociétés mère et filiales (Schachtelprivileg)	158
222. La double imposition économique des bénéfices distribués à des personnes physiques.....	161
2221. Les différentes approches possibles	161
2222. Le choix du Conseil Economique et Social ..	165
223. Les mesures visant à drainer l'épargne mobilière vers les investissements productifs	166
224. Les mesures agissant sur le volume des investissements	167
2241. Les régimes d'amortissement	169
2242. Les déductions fiscales pour investissements	171
2243. Les autres ajustements visant à corriger les effets de l'inflation	175
225. Le report des pertes	177
226. Autres questions concernant l'assiette de l'impôt	180
2261. L'imposition des plus-values réalisées sur les biens de l'actif	180
2262. L'imputation des impôts étrangers	182
227. L'impôt commercial communal sur le bénéfice	183
2271. Le fondement du régime actuel de la fiscalité locale	184
2272. L'assiette de l'impôt commercial communal sur le bénéfice	186

2273. La fiscalité locale et les finances communales	188
23. Le calcul de l'impôt sur le revenu des collectivités.	191
231. Le niveau du taux de l'impôt	191
232. Taux uniforme ou taux différenciés.....	200
24. La fiscalité des entreprises et la création d'activités nouvelles.....	201
241. Les mesures visant directement l'entreprise.....	202
2411. Les mesures d'incitation couvrant l'ensemble des activités.....	202
2412. Les mesures d'incitation ciblées sur des types d'activités spécifiques.....	205
24121. Les sociétés de participation financière.....	206
24122. Les sociétés de financement de groupes de sociétés.....	209
24123. Les sociétés de coordination.....	211
24124. Les sociétés de négoce international	213
242. Les mesures visant l'investisseur lui-même.....	215
3. <u>L'IMPOT SUR LE CAPITAL</u>	218
31. Considérations générales.....	218
32. Les principaux impôts sur le capital.....	219
321. Les impôts prélevés à l'occasion de la mutation d'un capital - Le droit d'apport.....	219
322. Les impôts prélevés sur la détention d'un capital.....	220

3221. L'impôt sur la fortune.....	220
3222. L'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation.....	221
3223. La taxe d'abonnement.....	222
3224. L'impôt foncier.....	223
33. Les propositions de réforme.....	223
331. L'impôt commercial communal.....	224
332. L'impôt sur la fortune.....	225
333. La taxe d'abonnement.....	225
334. L'évolution du poids fiscal.....	226
335. L'actualisation de la valeur unitaire des immeubles.....	226
336. Le droit d'apport.....	227
IV. <u>LES CONCLUSIONS</u>	228
1. <u>POURQUOI UNE REFORME FISCALE?</u>	229
2. <u>COMMENT FINANCER LA REFORME FISCALE?</u>	231
3. <u>QUELLE REFORME FISCALE POUR LES MENAGES?</u>	233
31. Pour une modernisation et une simplification de notre régime fiscal.....	234
32. Pour une justice contributive mieux affirmée	238
33. Pour une consolidation de la croissance économique ..	242
4. <u>QUELLE REFORME FISCALE POUR LES ENTREPRISES?</u>	244
41. Pour une amélioration sélective de l'encadrement fiscal des entreprises	245
411. L'impôt sur le revenu	245

Page:

412. L'impôt sur le capital	247
42. Pour la mise en oeuvre de mesures ciblées visant essentiellement à accroître la masse imposable ...	250
43. Pour un allégement et une réforme de la fiscalité locale	251
5. <u>QUELLES PRIORITES POUR LA REFORME FISCALE?</u>	253
51. Le coût de la réforme	253
52. Le calendrier de la réforme	255

X X X

ANNEXE: Amendements	260
---------------------------	-----

ANNEXES TECHNIQUES page: 1

ANNEXE 1:	Les catégories de revenus selon qu'elles sont, de manière générale, incluses ou exclues du revenu soumis à l'imposition.....	2
ANNEXE 2:	Statistique globale des salaires, pensions et revenus 1983.....	4
ANNEXE 3:	Einkommensteuern 1988: Grundfreibeträge und sonstige Regelungen eines steuerfreien Existenzminimums (Angaben für einen Alleinstehenden).....	13
ANNEXE 4:	Modifications apportées au barème de l'impôt sur le revenu de l'Administration centrale 1975 et 1985.....	14
ANNEXE 5:	Einkommensteuertarife 1988.....	15
ANNEXE 6:	Taux de l'impôt marginal - Comparaison des taux afférents allemand, néerlandais, belge, français et luxembourgeois.....	16
ANNEXE 7:	Taux d'imposition moyen - Comparaison des taux afférents allemand, néerlandais, belge, français et luxembourgeois.....	17
ANNEXE 8:	- Impôt sur le revenu des personnes physiques au niveau du salaire équivalent à celui de l'ouvrier moyen. - Impact des abattements fiscaux non forfaitaires sur l'impôt sur le revenu de l'ouvrier moyen (1985 - 1987)	18
ANNEXE 9:	Evolution du revenu disponible des différentes classes d'impôt	20
ANNEXE 10:	Définition des tranches de revenu pour 1988 - Estimations relatives à la répartition des contribuables en 1988.....	27
ANNEXE 11:	Répercussions sur les recettes budgétaires - Calcul du déchet budgétaire et calcul de l'impact de la réforme fiscale par tranches de revenu.....	39

Page:

ANNEXE 12:	Gains en montants absolus et en % par tranches de revenu - Gains en montant et en % cumulés par tranches de revenu.....	47
ANNEXE 13:	Taux de l'impôt sur l'actif net au 1.4.86.... - Impôts à taux unique - Impôts progressifs	49
ANNEXE 14:	Vermögenssteuern 1988 für natürliche und juristische Personen.....	53
ANNEXE 15:	Impôt sur l'actif net - Récapitulation.....	55
ANNEXE 16:	Impôt sur l'actif net - Périodicité et récapitulation des méthodes d'évaluation.....	58
ANNEXE 17:	Analyse comparative des principales caractéristiques des droits de succession et de donation.....	60
ANNEXE 18:	Droits de donation dans les pays à impôts sur les parts d'héritage au 1.4.86.....	65

AVANT - PROPOS

A V A N T - P R O P O S

- Dans le cadre de son avis du 1er avril 1987 concernant la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social, après avoir apprécié à leur juste valeur les mesures fiscales déjà mises en oeuvre, avait estimé à l'époque qu'il était nécessaire de dépasser le stade de l'approche actuelle et de procéder à une refonte de notre système fiscal. En vue d'y arriver, il avait offert son concours.

Revenant sur cette proposition et estimant que le Conseil Economique et Social se trouve particulièrement bien placé pour arrêter une vue d'ensemble qui pourrait guider le Gouvernement dans la définition de sa démarche politique ultérieure, le Président du Gouvernement, en date du 6 juillet 1987, a invité le Conseil à émettre un avis sur une réforme fiscale globale. A cette occasion, il a tenu à préciser certains éléments qui lui semblaient suffisamment importants pour devoir être retenus dans le cadre d'une approche qui se voudrait cohérente et globale:

- . le Conseil Economique et Social devrait dépasser le stade de la présentation cumulative des revendications pour tenter un effort d'harmonisation et de définition de priorités;
- . cette sélectivité dans l'approche s'impose d'autant plus que les contraintes budgétaires ne doivent pas être perdues de vue. Tout en n'étant pas obligé de se cantonner dans un raisonnement en termes budgétaires annuels, le Conseil Economique et Social se voit néanmoins invité à articuler ses propositions en tenant compte des perspectives financières à moyen terme et des risques latents y relatifs;
- . la prise en compte de considérations de finances publiques se justifie d'autant plus que la politique fiscale se heurte à des limites tant sous l'angle de la politique sociale que de celui de la politique économique. Aussi la politique fiscale devrait-elle être englobée dans une conception politique plus vaste comportant également des dépenses publiques bien ciblées;
- . tout projet de réforme fiscale se doit de tenir compte des évolutions qui se font à l'étranger, tant sur un plan national que sur le plan communautaire.

- Le Conseil Economique et Social, faisant suite aux désirs exprimés par le Président du Gouvernement, a tout fait pour ré-

server une priorité au présent avis. Le Conseil a en plus voulu insérer ses propositions de réforme fiscale dans une approche plus vaste comportant notamment:

- . un réexamen du rôle du secteur public, exercice qu'il a accompli dans le cadre de l'examen annuel de la situation économique, financière et sociale du pays (cf: avis du 18 mars 1988);
- . une appréciation et une prise de position critique à l'égard de l'harmonisation des fiscalités indirectes proposée par la Commission des CE en vue de la réalisation du marché intérieur communautaire (cf: avis du 2 juin 1988);
- . une évaluation des conséquences potentielles du marché unique sur l'économie luxembourgeoise, évaluation reposant entre autres sur une analyse comparative de certains éléments de compétitivité (cf: avis du 24 novembre 1988).

- Avec la présentation de ce quatrième avis, le Conseil Economique et Social espère avoir élaboré un cadre de réflexion utile qui incitera à une prise de conscience collective et individuelle de nos forces et faiblesses sur les plans économique, social et fiscal. La sauvegarde des intérêts du pays et son entrée dans le grand marché intérieur dans de bonnes conditions concurrentielles ne seront effectivement assurées qu'au prix d'un effort permanent d'adaptation de la part de l'ensemble des acteurs de la vie politique, économique et sociale.

I.

L E C A D R E G E N E R A L

D E L A R E F O R M E

I. LE CADRE GENERAL DE LA REFORME

La réforme fiscale est un sujet d'actualité dans bon nombre de pays de la zone OCDE.

La progression rapide de l'intervention publique qui a caractérisé l'évolution au cours des deux dernières décennies se trouve à l'origine de cette tendance. Aujourd'hui on s'interroge un peu partout sur les incidences que la dépense publique et la fiscalité peuvent avoir sur l'affectation des ressources, les stimulants économiques et les possibilités de choix des agents économiques. Beaucoup de pays entendent freiner, voire renverser l'augmentation des dépenses publiques et, corrélativement, alléger et réformer leur fiscalité.

Quels enseignements peut-on tirer des débats qui ont lieu ou qui ont eu lieu dans les pays qui s'engagent ou se sont déjà engagés dans ce processus? La réponse à cette question est sans doute importante pour une économie de petite taille, largement ouverte sur l'extérieur. Elle ne suffit pas, toutefois, pour justifier une quelconque option.

Le Conseil Economique et Social voudrait préciser d'emblée que pour lui la réforme fiscale ne constitue aucunément une fin en soi. Réformer la fiscalité ou encore réduire l'impôt - l'un n'étant pas synonyme de l'autre - voilà deux instruments dont l'utilisation ne se justifie que dans la mesure où elle participe à la réalisation des objectifs de la politique économique et sociale.

Aussi la réforme fiscale ne saurait-elle être dissociée de son corollaire: le financement de la réforme. En théorie, ce financement peut, soit être interne, c'est-à-dire prendre la forme d'un simple transfert de charges fiscales, soit être d'origine budgétaire, c'est-à-dire être assuré par des économies du côté des dépenses, voire par un recours limité à l'endettement, ou par une combinaison de ces modes de financement. En provoquant un gonflement de la matière imposable, l'extension des activités existantes et le développement d'activités économiques nouvelles, attirées entre autres par un environnement fiscal favorable, constituent une source de financement non négligeable de la réforme dans une optique du moyen et du long terme.

La cohérence de l'approche économique et sociale exige donc que l'opportunité de la réforme fiscale et des éléments qui la sous-tendent soit appréciée, non seulement en fonction des effets positifs escomptés, mais également en fonction des conséquences qui découlent du mode de financement retenu. A cet égard il importe plus particulièrement de ne pas sortir la réforme fiscale de ce contexte d'ensemble que constitue le financement des besoins collectifs actuels et futurs.

1. QUELQUES DONNEES DE BASE

11. Les grandes tendances des réformes fiscales à l'étranger

- Il y a certes lieu d'avoir à l'esprit les mesures prises ou envisagées à l'étranger. Le Conseil Economique et Social voudrait cependant préciser d'emblée qu'il a l'intention de situer ses propositions de réforme fiscale dans le contexte luxembourgeois. C'est dire qu'il a l'intention de tenir dûment compte des spécificités de l'économie luxembourgeoise:

- . sa dimension;
- . son degré d'ouverture sur l'extérieur;
- . le nombre limité d'instruments de politique économique autonomes, instruments dont la politique fiscale et budgétaire constitue précisément un élément essentiel.

- Cette remarque liminaire faite, on peut relever les quelques convergences significatives des réformes fiscales réalisées à l'étranger.

Trois grandes tendances se dégagent d'un tel panorama des réformes fiscales:

- . pour l'impôt des personnes physiques: élargissement de l'assiette et réduction des taux;
- . pour l'impôt des sociétés: réduction des encouragements à l'investissement, abaissement des taux et suppression ou atténuation de la double imposition économique des dividendes;

- . concernant la structure de la fiscalité: allégement des impôts sur les revenus et augmentation corrélative des impôts de consommation.

111. L'imposition des personnes physiques

- En ce qui concerne l'élargissement de la base d'imposition, en matière d'impôt sur le revenu, deux grandes approches peuvent être reconnues:

- . la première consiste à inclure dans l'assiette les espèces de revenus qui en étaient jusqu'alors exclues;
- . la deuxième consiste à supprimer le régime favorable accordé à certaines espèces de revenus - notamment les avantages accessoires - à réduire la déductibilité des dépenses et à éliminer les subventions accordées par le biais de la fiscalité.

- Cet élargissement de la base imposable a permis corrélativement d'abaisser, souvent substantiellement, les taux de l'impôt. Presque toutes les réformes fiscales prévoient une baisse des taux d'imposition maxima et moyens. Dans certains pays, cette mesure est accompagnée d'une réduction du nombre de tranches d'imposition.

Cette double tendance - élargissement de l'assiette et réduction des taux - est sans doute le plus grand dénominateur commun de toutes les réformes.

- L'exemple le plus connu est celui des Etats-Unis. En effet, la réforme fiscale, adoptée en 1986, élargit considérablement l'assiette de l'impôt en éliminant un certain nombre d'exonérations:

- . plus-values taxées désormais comme revenu ordinaire;
- . suppression de la déductibilité de certaines dépenses, telles que les intérêts de dettes contractées à des fins privées;
- . limitation de la déductibilité des intérêts hypothécaires;
- . abolition de certains privilèges liés à l'épargne.

Parallèlement, les taux d'imposition ont fortement diminué. Alors qu'ils étaient échelonnés auparavant de 11 à 50%, ils sont dorénavant compris dans une fourchette de 15 à 33% suivant les tranches, mais sans que l'impôt total ne puisse dépasser 28% du revenu imposable.

112. La fiscalité des entreprises

- La plupart des systèmes d'imposition des sociétés renferment toute une gamme d'incitations fiscales à l'investissement. Dans la plupart d'entre eux, l'amortissement fiscal dépasse largement la dépréciation économique. Les réformes ont généralement comporté la suppression de tout ou de partie des incitations fiscales qui influent sur les décisions en matière d'investissement. Les dispositions permettant la compensation des effets de l'inflation ont été supprimées et l'amortissement fiscal a été rapproché davantage de la dépréciation économique réelle.

Les réformes successives entreprises au Royaume-Uni sont probablement les plus vastes à cet égard.

- En règle générale, l'élargissement de l'assiette est accompagné de la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés. Pour certains types de sociétés, ces mesures, considérées globalement, n'ont pas nécessairement réduit la charge fiscale globale.

- Les réformes entreprises comportent souvent des mesures visant à atténuer, voire à supprimer, la double imposition économique des dividendes. Cet allègement de la charge fiscale grevant les bénéfices distribués prend différentes formes.

- . imposition du bénéfice à un taux réduit en cas de distribution de dividendes;
- . possibilité, pour les entreprises, de déduire de leur revenu imposable une fraction des dividendes distribués aux actionnaires;
- . attribution d'un crédit d'impôt à l'actionnaire à raison de tout ou de partie de l'impôt acquitté sur les sociétés.

113. Les modifications apportées à la structure de la fiscalité

Abaissement des impôts directs et relèvement des impôts indirects: au cours des dernières années et, dans un passé récent, encore (réformes décidées en RFA et en Belgique), cette orientation s'est concrétisée par:

- la stabilisation ou l'inversion de la tendance à l'accroissement des impôts sur le revenu;
- une progression parallèle des taxes sur la consommation, progression exerçant une fonction de rééquilibrage sur le plan des recettes fiscales.

12. La pression fiscale globale et la structure fiscale: évolution et situation actuelle

- Afin de vérifier comment le Luxembourg se situe par rapport aux autres pays de la zone OCDE et notamment par rapport à ses principaux pays partenaires, mais néanmoins concurrents commerciaux, le Conseil Economique et Social entend analyser de plus près:

- . la pression fiscale globale qui comprend, outre les impôts proprement dits, les cotisations à la sécurité sociale;
- . le poids relatif des différents types d'impôts;
- . la répartition de la charge fiscale entre entreprises et ménages.

- Le Conseil Economique et Social aimerait à cet endroit reprendre, sous forme d'un résumé actualisé, les réflexions qu'il avait tenu à insérer dans son avant-dernier avis concernant la situation économique, financière et sociale du pays.

121. La pression fiscale globale

L'importance relative de l'intervention publique s'est sensiblement accrue dans tous les pays développés. L'écart entre le

rythme de progression des budgets publics et l'expansion globale de l'économie varie cependant sensiblement d'un pays à l'autre. Partant d'un niveau de prélèvement obligatoire relativement faible, le Luxembourg figure parmi les pays où cet écart s'est avéré particulièrement significatif.

Tableau 1: EVOLUTION DE LA PART DES RECETTES FISCALES
(cotisations de sécurité sociale comprises) DANS LE
PRODUIT INTERIEUR BRUT AU PRIX DU MARCHE (en %)

Pays	1970	1975	1980	1985	variations en points de pourcent du PIB 70/85
Luxembourg*	30,2	39,3	40,9	42,8	+ 12,6
Belgique	35,2	41,1	43,6	46,9	+ 11,7
RFA	32,9	35,7	38,0	37,8	+ 4,9
France	35,6	37,4	42,5	45,6	+ 10,0
Pays-Bas	37,6	43,7	45,8	45,0	+ 7,4
Royaume-Uni	37,1	35,4	35,3	38,1	+ 1,0
Etats-Unis	29,2	29,0	29,5	29,2	--
Japon	19,7	20,9	25,5	28,0	+ 8,3
CEE	30,8	33,3	36,4	39,5	+ 8,7
OCDE	30,0	32,8	35,1	37,2	+ 7,2

Source: OCDE

- Dès 1975 et sous l'effet notamment des mesures de lutte anti crise, les ressources prélevées par le secteur public se sont accrues plus vite que le PIB, pour atteindre leur point culminant en 1983, c.à d. au moment où l'impact de la crise sidérurgique sur les finances publiques a été le plus fort.

- Depuis lors, notre situation s'est quelque peu améliorée. Le prélèvement obligatoire, exprimé en fonction du PIB, a esquissé un mouvement de repli (1983: 43,7%; 1985: 42,8%). La suppression, par étapes, de la charge fiscale globale exceptionnelle résultant des mesures introduites en 1983 a sans doute

 * PIB: version nationale.

encore amplifié ce revirement de tendance. On peut effectivement escompter que compte tenu des allégements fiscaux accordés de 1985 à 1989 - allégements dont le Gouvernement évalue l'impact à plus de 4% du PIB -, la ponction opérée par le secteur public aura encore perdu en ampleur.

- Tout en approuvant pleinement cet allégement fiscal significatif, le Conseil Economique et Social ne voudrait pas passer sous silence les changements de structure qui ont été apportés à notre fiscalité. Le relèvement des taux de TVA et de certains droits d'accises intervenu en 1983 de même que l'impôt de solidarité introduit en 1976 restent en vigueur, même si leur poids a été plus que compensé par de nombreuses réductions accordées dans le chef des impôts directs. L'opération s'est soldé par un glissement partiel des impôts directs vers les impôts indirects.

- Sur le long terme (1970-1989), le prélèvement obligatoire s'est finalement aggravé d'un peu moins de 10 points de pourcentage du PIB. Le prélèvement obligatoire est donc encore loin d'avoir retrouvé son niveau d'avant la crise et le Luxembourg ne fait que se rapprocher progressivement de la moyenne CEE ou OCDE et de la place qui était la sienne jusqu'au début des années 70 (11^{me} rang en 1970, 18^{me} rang en 1983, 17^{me} en 1985 sur 23 pays membres de l'OCDE). Cette dégradation de notre position relative reflète les changements structurels intervenus depuis 1975 tant sur le plan économique que sur le plan démographique.

**Tableau 2: EVOLUTION DU PRELEVEMENT OBLIGATOIRE AU GRAND-DUCHÉ
PAR RAPPORT A LA MOYENNE CEE ET OCDE (base 100)**

Par rapport à la moyenne	1970	1975	1980	1985
CEE	98,1	118,0	112,4	108,3
OCDE	100,7	119,8	116,5	115,1

Source: OCDE

122. Le poids relatif des différents types d'impôts

L'évolution de la structure du prélèvement global - impôts directs, impôts indirects, cotisations de sécurité sociale - a fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'avis budgétaire annuel précité du Conseil Economique et Social de mars 1988.

Cet examen a amené le Conseil Economique et Social à conclure que l'accroissement de l'enveloppe budgétaire était accompagné, de 1974 à 1984, d'une augmentation de la part relative des impôts indirects. Malgré cet effet de rééquilibrage qui semble s'être prolongé depuis, la structure des recettes publiques continue à être marquée au Luxembourg par:

- une nette prédominance des impôts directs;
- des impôts indirects qui se rapprochent lentement de la moyenne internationale;
- des cotisations sociales relativement faibles.

Tableau 3: STRUCTURE FISCALE COMPAREE (données de 1984)*

1984	En % du total					En % du PIB				
	L	B	NL	F	RFA	L	B	NL	F	RFA
Imp. directs	45	44	30	22	34	19,0	20,0	12,8	9,2	13,8
Imp.indir.	28	24	25	35	26	11,3	11,0	10,8	14,4	10,3
Cotisat.soc.	27	32	45	43	40	11,1	14,9	19,5	17,7	16,2
T O T A L	100	100	100	100	100	41,4	45,9	43,1	41,3	40,3

Source: STATEC

Dans ses statistiques des recettes publiques qu'elle publie annuellement, l'OCDE regroupe les recettes fiscales de façon légèrement différente. Aussi peut-il s'avérer intéressant d'apprécier la position relative du Luxembourg sur la base de ces données comparables quant à la structure de la fiscalité.

* Cette comparaison est entachée de problèmes de définition statistique. Ainsi, par exemple, l'impôt commercial communal ICC est en principe comptabilisé parmi les impôts indirects. Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'un impôt grevant principalement le revenu et le capital des entreprises, le Conseil Economique et Social a tenu à faire glisser l'ICC du côté des impôts directs. Cet impôt représente chez nous quelque 6% des recettes totales.

Tableau 4: DIFFERENTES RUBRIQUES DE RECETTES FISCALES EN POUR-CENTAGE DU TOTAL DES RECETTES FISCALES (données de 1985)

en %

	Luxembourg	Moyenne CEE	Moyenne OCDE
- Impôts sur le revenu et le bénéfice	44,4	33,5	39,3
- Cotisations de sécurité sociale	25,5	29,7	24,0
- Impôt sur le total des salaires*	0,6	0,9	1,2
- Impôts sur le patrimoine	5,6	4,0	5,0
- Impôts sur les biens et services	23,9	31,4	30,1
- Divers	0	0,5	0,4

Source: OCDE

Le prélèvement obligatoire se caractérise chez nous par une proportion importante prélevée au moment de la formation des revenus, la part relative des impôts sur le revenu et le bénéfice dépassant les moyennes internationales. En contrepartie, les prélèvements effectués au moment de l'affectation des revenus - impôts sur les biens et services, cotisations de sécurité sociale - s'avèrent plutôt faibles.

L'une des questions-clés auxquelles il faudra donner une réponse dans le cadre de la réforme est celle de savoir si la base d'imposition privilégiée - formation, plutôt qu'affectation des revenus - cadre avec les objectifs et les contraintes d'une économie qui se voit obligée à exporter la quasi-totalité de sa production.

* Cet impôt a été aboli au Grand-Duché de Luxembourg à partir du 1er janvier 1987.

123. La répartition de la charge fiscale entre entreprises et ménages

C'est à partir des données détaillées qui se trouvent à la base des statistiques précitées que le Conseil Economique et Social voudrait esquisser la répartition relative des impôts à charge des ménages et des entreprises ainsi que son évolution dans le temps. Tout en étant parfaitement conscient des imprécisions et des imperfections inhérentes à cet exercice d'autant plus évidentes que les données utilisées datent de 1985, le Conseil estime néanmoins qu'une indication à ce sujet, aussi approximative soit-elle, s'avère indispensable pour la suite des réflexions.

Tableau 5: REPARTITION DE LA CHARGE FISCALE ENTRE ENTREPRISES ET MENAGES*

en millions de francs

	1970		1985	
	Ménages	Entrepr.	Ménages	Entrepr.
-Impôts sur le revenu et le bénéf.**	4.096	3.278	27.087	18.774
-Cotisations de sécurité sociale	2.114	2.764	11.415	14.868
-Impôts sur la somme des salaires***	-	170	-	570
-Impôts sur le patrimoine	577	538	2.528	3.292
-Impôts sur les biens et serv. ****	3.123	370	23.812	830
s/total	9.910	7.120	64.842	38.334
Total	<u>17.030</u>		<u>103.176</u>	

Source: OCDE.

* Compte tenu des imperfections principales expliquées ci-dessous, les chiffres du tableau surestiment la charge fiscale des ménages, alors qu'ils sous-évaluent la contribution des entreprises.

** Faute de données plus détaillées, l'ensemble du produit de l'IRPP a été porté à charge des ménages, alors qu'une partie du produit fiscal est prélevée sur les revenus des entreprises tenues par des personnes physiques (bénéfice commercial, agricole et forestier et des professions libérales).

*** Cet impôt a été aboli au Grand-Duché de Luxembourg à partir du 1er janvier 1987.

**** En l'absence de données plus détaillées, le produit de la TVA et celui des accises perçues sur les huiles minérales, a été porté à charge des ménages, alors qu'en réalité les entreprises assument une partie de ces impôts indirects (par exemple la TVA facturée aux non-assujettis que sont les banques, les petites entreprises etc.).

En dépit des réserves avec lesquelles il faut apprécier les chiffres absolus du tableau, on peut cependant retenir que la répartition de la charge fiscale globale entre entreprises et ménages ne s'est guère modifiée depuis 1970. On peut effectivement supposer que le léger recul de la part relative des impôts prélevés sur les entreprises, enregistré en 1985, a été absorbé suite à la reprise économique vigoureuse que nous connaissons depuis cette date. Cette stabilité relative de nos structures fiscales constitue sans doute aussi une des explications du bon climat social dont notre pays peut se vanter, atout que la réforme fiscale se doit évidemment de sauvegarder.

2. LES ORIENTATIONS DE LA REFORME

21. Les principes généraux

Au sein du Conseil Economique et Social un large accord s'est dégagé autour des principes généraux qui doivent guider la fiscalité, en général, la réforme fiscale, en particulier.

- Rendement, efficacité: Les impôts doivent assurer un rendement financier satisfaisant. Le coût administratif de l'assiette et du recouvrement de chaque type d'impôt doit être justifié par son rendement financier. Si une partie souvent non négligeable de ce coût est à charge des contribuables, notamment des entreprises, le coût principal repose néanmoins sur les administrations publiques. Compte tenu des effectifs forcément limités, le critère de l'efficacité de l'impôt gagne encore en importance.

- Simplicité: La transparence d'un système fiscal est une condition sine qua non de la réussite de toute réforme. Le système fiscal doit être simple et compréhensible dans sa structure et dans son application. La simplicité est le seul gage d'une collecte de l'impôt efficace. Plus la loi est complexe, plus le contrôle fiscal est difficile et donc coûteux en hommes et en moyens. L'évasion et la fraude fiscales augmentent avec la complexité de la législation.

- Sécurité juridique et stabilité: La simplicité du système fiscal contribue largement à la sécurité juridique, élément essentiel de tout système économique. La sécurité juridique exige en outre la stabilité. Les structures fiscales ne doivent pas être constamment remises en cause et les mesures fiscales nou-

velles doivent être conçues de façon à pouvoir être appliquées sur une longue période.

- Neutralité de l'impôt: La neutralité absolue est certes hors de portée. Se situant dans l'exercice de réexamen du rôle du secteur public, les réformes fiscales entreprises à l'étranger remettent cependant en question les modulations de l'impôt en fonction de considérations de politique économique ou même de justice sociale.

A ce stade de l'avis, le Conseil Economique et Social voudrait se contenter de donner quelques illustrations de ce problème délicat de la neutralité.

- . Dans le chef des ménages, l'impôt ne devrait-il pas être neutre à l'égard du mariage, de la famille ou encore de la source des revenus?
- . Sur le plan des entreprises, la question de la neutralité économique surgit notamment au moment du choix du mode de financement (entre financement ou endettement) ou de la décision d'investir ou non.

- Justice distributive: L'impôt doit à la fois traiter de la même manière les personnes se trouvant dans la même situation (équité horizontale) et tenir compte de la capacité contributive de chacun (équité verticale).

Cela signifie - quant au premier aspect - qu'il faudrait éliminer tout régime dérogatoire et abolir tout privilège.

Quant à la capacité contributive, la définition en est extrêmement difficile. Comment par exemple pondérer le revenu et la fortune pour mesurer la capacité contributive d'un contribuable? Par ailleurs, la progressivité de l'impôt est le résultat d'un jugement de valeur.

L'argument de la justice distributive devrait également conduire à un usage prudent de la technique du forfait. Des mesures d'ordre forfaitaire s'opposent, en effet, à un traitement différencié des contribuables en fonction de leurs situations sociales respectives. Mais le forfait constitue souvent le seul outil possible si l'on veut garantir le rendement de l'impôt et éviter des contrôles fiscaux aux coûts trop élevés.

- Harmonisation: Ce principe revêt une double forme:

- . Harmonisation entre les différents niveaux de taxation.

L'Etat, les communes, voire, dans une certaine mesure, la CEE ont un pouvoir fiscal. Il faudra éviter les taxations multiples d'une même matière et veiller à ce que les effets bénéfiques d'une réforme fiscale ne soient neutralisés par des décisions prises à d'autres niveaux.

. Harmonisation entre les procédures administratives et juridiques.

Certains de ces principes généraux convergent et produisent les mêmes effets. Rendement, efficacité, simplicité, sécurité juridique, stabilité et harmonisation vont souvent de pair.

D'autres, tels que la justice distributive et la simplicité, s'opposent carrément.

La mise en place d'un système fiscal tenant compte des situations multiples, liées à la justice sociale, n'est pas à réaliser par le biais de préceptes simples.

D'où la nécessité de rechercher des compromis. Ces compromis s'imposent d'autant plus que sur ces principes généraux viennent encore se greffer des objectifs et des contraintes de nature économique et financière dont la politique fiscale doit tenir compte.

22. Les objectifs et les contraintes

Avant de formuler des propositions concrètes de réforme fiscale, il échet de définir les objectifs à atteindre et les contraintes à respecter par la politique fiscale, pour examiner ensuite si la structure fiscale actuelle répond à ces objectifs.

221. Les aspects macro-économiques

- En tant qu'élément constitutif du coût, la fiscalité affecte la rentabilité des unités de production et, partant, la compétitivité à la fois de l'ensemble des entreprises, indépendamment des branches d'activités dont elles font partie, et du Luxembourg comme lieu d'implantation d'activités nouvelles. Mais il est évident que la politique budgétaire et fiscale ne saurait, à elle-seule, apporter une solution appropriée à tous les

problèmes économiques et notamment aux défis structurels auxquels nous devons faire face.

Une responsabilité particulière revient dans ce contexte aux entrepreneurs qui doivent améliorer la compétitivité et la rentabilité de leurs entreprises par

- . le choix judicieux des investissements;
- . le renouvellement régulier du cycle de vie des produits et des services;
- . les efforts conséquents dans la conquête de nouveaux marchés.

Les ménages, à travers le partenariat social des entreprises et, dans le cadre d'une politique globale des revenus, partagent cette responsabilité, notamment au niveau de la politique salariale.

Quant aux pouvoirs publics, ils ont pour mission de créer et de garantir un cadre propice à la compétitivité. Dans ce contexte, les politiques budgétaire et fiscale sont susceptibles de fournir un apport non négligeable au développement économique et à la sauvegarde du plein emploi. Comme l'importance de cet apport croît avec le degré d'ouverture d'une économie, la compétitivité de notre système fiscal doit constituer un des objectifs principaux de notre politique.

L'économie luxembourgeoise qui se caractérise par sa double dépendance traditionnelle des marchés extérieurs, tant pour ce qui est de l'écoulement de sa production que de l'attraction des facteurs de production étrangers nécessaires pour combler les insuffisances quantitatives et qualitatives de ses facteurs endogènes, ne peut se permettre de rester en porte-à-faux vis-à-vis de ses principaux partenaires concurrents qui sont en train d'aménager leurs régimes fiscaux respectifs.

La contrainte d'une réforme similaire de notre fiscalité est d'autant plus réelle qu'on assistera à l'avenir à une concurrence intensifiée entre les différents régimes nationaux. La suppression, dans le cadre de la réalisation du marché unique, des entraves à la circulation - non seulement des biens et services, mais également des facteurs de production travail et capital - confèrera une plus grande liberté aux acteurs de la vie économique et sociale. Ceux-ci ne tarderont pas à mettre en compétition les différents régimes fiscaux au moment des choix de localisation de leurs activités.

- Sur le plan macro-économique, le but fondamental de la réforme réside dans un accroissement de la matière imposable à travers le double effet d'une extension des activités existantes et d'une éclosion d'activités nouvelles. Il existe effectivement de multiples liens étroits entre la fiscalité et la matière imposable.

- . La réforme fiscale devra exercer des effets d'incitation sur les acteurs économiques sur place, effets qui se traduiront par une plus grande disponibilité à l'effort, un plus grand goût du risque et une moindre incitation à l'économie souterraine.
- . En améliorant les perspectives de rentabilité des investissements après impôts, la réforme fiscale devra par ailleurs amener des non-résidents à localiser des activités sur le territoire luxembourgeois.

A terme, le gonflement de la matière imposable devrait se traduire, en toute logique, par un accroissement du prélèvement global en volume ainsi que du revenu disponible. C'est ici que les objectifs économiques et sociaux se rejoignent en fin de compte, avec un certain déphasage il est vrai, le social passant nécessairement par l'économique.

- Le Conseil Economique et Social voudrait à cet endroit insister sur l'interdépendance des politiques économiques et sociales. La réforme fiscale ne devra pas prêter cadre à une compétition acharnée entre les visées économiques et sociales. Il faudra sauvegarder un équilibre judicieux entre les impératifs économiques, d'une part, et le respect du principe de la justice distributive, d'autre part. Afin de pouvoir s'atteler avec toute la sérénité requise à cette tâche ardue, le Conseil Economique et Social voudrait traiter d'emblée cette autre question épineuse que constitue le financement de la réforme fiscale.

222. Les considérations de finances publiques

En règle générale, les réformes fiscales affectent la répartition des revenus entre les acteurs de la vie économique et sociale. Dans le cas où la réforme comporte une réduction des rentrées fiscales, elle affecte également les finances publiques. En reprenant une distinction établie précédemment en guise d'introduction au précédent chapitre, les modes de financement théoriquement envisageables peuvent être présentés comme suit:

- les modes de financement interne ou le simple transfert de la charge à prélèvement global invariable:

- . élargissement de l'assiette de certains impôts directs par le biais notamment de l'abolition de certains avantages fiscaux (exonérations, abattements, régimes d'imposition particuliers, etc.);
- . relèvement des taux, notamment du côté des impôts indirects;
- . aggravation du prélèvement social;

- les modes de financement budgétaire:

- . la réduction des dépenses publiques;
- . le recours limité à l'endettement public;

- l'accroissement à moyen et à long terme de la matière imposable par le développement de nouvelles activités économiques.

Sans pouvoir se prononcer dès à présent sur la pondération définitive des différents modes de financement possibles, le Conseil Economique et Social voudrait à ce stade de réflexion indiquer ses préférences et tracer les limites dans lesquelles il entend proposer le recours à l'un et l'autre des modes de financement.

2221. Les modes de financement interne d'une réforme fiscale

- Parmi les modes de financement interne, théoriquement envisageables, le Conseil Economique et Social voudrait écarter d'office l'aggravation du prélèvement social aux fins de financement de la réforme. Un relèvement des cotisations sociales à cette fin-là serait de nature à contrecarrer les objectifs visés par un allègement du prélèvement global.

- C'est le respect du principe de la justice contributive qui incite à la prudence lorsqu'il s'agit de réfléchir à un relèvement des taux de certains impôts indirects.

A l'occasion de son avis du 2 juin 1988, relatif à l'harmonisation des fiscalités indirectes, le Conseil Economique et Social avait déjà rendu attentif, chiffres à l'appui, à l'effet régressif qui continue à caractériser les impôts sur la consommation - TVA et accises -.

En ne frappant que la part du revenu qui est consommée et compte tenu du fait que la propension à l'épargne augmente avec le revenu, le relèvement de la fiscalité indirecte ne manquerait pas de produire des effets pervers du point de vue de la redistribution des revenus. Si une différenciation poussée des taux d'imposition en fonction de la nature du bien taxé - biens de première nécessité, biens de luxe, etc. - est de nature à atténuer ces effets pervers, il ne faut cependant pas se cacher que les propositions d'harmonisation au niveau communautaire auraient précisément pour effet de restreindre davantage encore le nombre de taux de TVA.

Le différentiel de prix hors taxes qui joue en défaveur d'une économie de petite taille, qui se voit obligée à importer la plus grande partie de ses biens de consommation, constitue un deuxième frein. Le niveau de notre fiscalité indirecte doit rester suffisamment faible pour pouvoir compenser le désavantage compétitif au niveau des prix hors taxes et, le cas échéant, continuer à exercer une certaine attractivité sur les non-résidents.

En outre, un relèvement des impôts indirects ne manquerait pas d'affecter la rentabilité des entreprises.

- Finalement, le seul mode de financement interne qui, à première vue, semble s'imposer sera celui de l'élargissement de l'assiette de certains impôts directs. L'abolition de certains avantages fiscaux (exonérations, abattements, régimes d'imposition particuliers, etc.) respecte l'ensemble des principes généraux, y compris celui de la justice contributive. Elle va par ailleurs de pair avec la réduction des taux d'imposition et ceci sous trois angles de vue:

- . d'abord, la réduction des avantages fiscaux constitue un préalable pour le financement de la réforme fiscale. Si jamais le courage politique pour imposer des coupes sombres face à l'opposition prévisible des groupes de pression respectifs faisait défaut, la marge de manoeuvre financière risque, en effet, de se rétrécir sensiblement au point d'hypothéquer le réaménagement proposé de la fiscalité;
- . ensuite, la réduction généralisée des taux permet d'atténuer, sinon de neutraliser, dans le chef du contribuable, la charge supplémentaire résultant de l'abolition de certains avantages fiscaux spécifiques;

- . enfin, étant donné que de nombreuses dispositions spécifiques trouvent leur origine dans une progressivité ressentie comme excessive, une réduction généralisée des taux ôtera, dans certains cas du moins, leur raison d'être, à certains avantages fiscaux particuliers.

- Pour toutes ces raisons, le Conseil Economique et Social procédera à un examen systématique des avantages fiscaux figurant dans la législation actuelle. Sur la base de cet examen qui portera à la fois sur l'opportunité même de ces mesures ainsi que sur leurs modalités d'application, le Conseil Economique et Social proposera un réaménagement des dispositions en question.

2222. Les modes de financement budgétaire

Dans le cadre de son avis annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1988, actualisé par celui de 1989, le Conseil Economique et Social, dans l'optique précisément de la réforme fiscale, avait tenu à procéder à un réexamen du rôle du secteur public dans l'économie luxembourgeoise. Tout en renvoyant à cet avis approfondi, le Conseil Economique et Social aimerait résumer par la suite les principales conclusions auxquelles il était parvenu à l'époque, conclusions qui gardent aujourd'hui toute leur valeur.

- Une marge de manoeuvre budgétaire suffisante existe pour entamer, dans les meilleurs délais, la préparation et la mise en oeuvre progressive d'une réforme fiscale. Cette marge réside notamment:
 - . dans des réserves budgétaires et autres accumulées au cours du passé;
 - . dans une capacité d'endettement quasi intacte qui, tout en ne négligeant aucunement les contraintes de crédibilité qui se posent pour une économie de taille réduite, devrait permettre un recours plus prononcé à l'endettement aux fins de financement des infrastructures et équipements de base;
 - . dans une élasticité des recettes qui, exprimée par rapport au produit intérieur brut, reste supérieure à l'unité et ceci en dépit des allègements fiscaux substantiels accordés depuis 1986.

- Compte tenu du rétrécissement de la capacité de financement du secteur public - rétrécissement dû aux allègements fiscaux précités, mais aussi aux dépassements successifs de la norme budgétaire - la continuité, condition sine qua non pour la réussite d'une réforme fiscale, ne pourra être assurée qu'au prix d'une meilleure maîtrise des dépenses.
- Des efforts d'économie et de rationalisation restent possibles à tous les niveaux administratifs (Etat, communes, organismes de la sécurité sociale), sans que pour autant les fonctions à assumer par les pouvoirs publics et notamment les objectifs de l'Etat-protecteur soient remises en cause. Ces mesures d'économie touchent la quasi-totalité des catégories de dépenses publiques (consommation, investissement, transferts à la protection sociale, aux entreprises et aux ménages).

Cependant, en ce qui concerne les transferts à la protection sociale, l'ampleur de ces mesures d'économie et de rationalisation se heurte inévitablement au degré de protection existant et voulu pour l'avenir. Elle dépendra également du degré de fiscalisation recherché.

- . Concernant les dépenses de consommation, le but recherché, qui est celui d'un accroissement de la productivité du travail dans le secteur public, devra être atteint à travers un effort permanent d'adaptation des structures, des méthodes et des équipements administratifs aux exigences et aux techniques d'une société moderne.
- . Au sujet des dépenses d'investissement, et après avoir rappelé que l'investissement public n'est justifié que dans la mesure où il crée une plus-value économique et sociale pour le pays, le Conseil propose notamment:
 - .. l'établissement d'un programme d'investissements publics pluriannuel visant à assurer l'indispensable coordination entre les différents niveaux administratifs avec création d'un organisme de concertation Etat/communes;
 - .. la réalisation obligatoire d'une étude utilité-coût au sens large pour tout projet d'investissement dépassant un coût donné;
 - .. la mise sur pied d'une comptabilité patrimoniale pouvant servir d'instrument de gestion des actifs de l'Etat et des communes.

- . Pour ce qui est des transferts relatifs à la protection sociale, la reprise récente de leur croissance a confirmé la priorité qu'il convient d'accorder à la recherche de solutions adéquates.
- .. En matière d'assurance maladie, une action sur la dépense s'avère indispensable. Il convient de revoir les mécanismes de rémunération des fournisseurs des soins de santé, tout en ne libérant pas les consommateurs de leurs propres responsabilités. La révision de ces modalités devrait aboutir à l'introduction d'un mécanisme de financement qui respecte mieux les contraintes macro-économiques et qui incite toutes les parties intéressées à maintenir les dépenses de prestation en nature dans le cadre d'un budget annuel négocié et arrêté au préalable.
- .. En matière d'assurance pension, le Conseil Economique et Social propose de procéder, dans une première étape, à une harmonisation de la structure et du niveau des prestations, harmonisation qui devra s'insérer dans le cadre du respect des droits acquis et de l'existence de régimes complémentaires dans le secteur privé, régimes dont la majorité des salariés ne bénéficient cependant pas.
- .. La question de la répartition relative entre le financement par voie d'impôts et celui par voie de cotisations ne pourra pas être abordée isolément pour une seule branche de la sécurité sociale, mais elle devra être tranchée en prenant en compte l'ensemble de ces branches. Vu l'évolution du degré de fiscalisation et compte tenu des perspectives, il importe de procéder à une étude comparative des deux modes de financement possibles au regard de leur équité, de leur finalité et de leur efficacité.
- . Quant aux subventions aux entreprises et aux ménages, leur attribution devrait être marquée par une plus grande sélectivité dans les dépenses.
- .. L'encouragement des investissements sera à opérer à travers un aménagement de la fiscalité des entreprises plutôt que par des subventions généralisées. Ces dernières seraient à limiter aux aides de premier établissement, à la création d'activités et/ou d'emplois nouveaux, ainsi qu'à la poursuite d'objectifs sectoriels et régionaux bien précis.

- .. L'introduction d'une plus grande sélectivité dans les subsides aux ménages passe par un renforcement du critère du revenu et de la fortune. Un meilleur ciblage des dépenses permettra sans doute de produire les mêmes effets pour la population initialement visée, mais avec une enveloppe budgétaire moindre.

Cette modulation sélective des subventions est à rapprocher des mesures d'allégement fiscal. Un environnement fiscal plus propice au déploiement des activités et aux initiatives privées rendra superfétatoire une grande partie des interventions directes de l'Etat dans la gestion de l'économie privée.

- En guise de conclusion à cet examen succinct des modes de financement budgétaire, le Conseil Economique et Social voudra insister sur le fait que la réforme fiscale pourra et devra aller de pair avec une réduction sélective des dépenses publiques sans que pour autant le financement à moyen terme des besoins collectifs s'en trouve remis en cause. Si un recours limité à l'emprunt ou aux réserves accumulées permet d'assurer le financement de la réforme fiscale lors de sa phase de démarrage, il n'en reste pas moins que la continuité et, donc, le succès de la réforme ne pourront être assurés qu'au prix d'un meilleur contrôle des dépenses publiques. Il importe, dès lors, de cerner au plus près les besoins collectifs et d'en chiffrer le coût. Les deux opérations - évaluation des besoins collectifs et réforme fiscale - devront être concomitantes.

Cet ensemble de considérations de finances publiques, associées aux réflexions de nature macro-économique ayant trait à un accroissement de la matière imposable du fait de l'incitation fiscale aux activités économiques, amène le Conseil Economique et Social à privilégier, dans le cadre général de la réforme, les modes de financement ci-après:

- dans l'immédiat, la marge financière disponible (plus-values, recettes accumulées, recours limité à emprunt) permettrait d'entamer la réforme et d'en assurer un financement qui, au début, serait essentiellement d'origine budgétaire;
- parallèlement, l'élargissement de l'assiette de certains impôts directs devrait, dès le départ, jeter les bases pour un mode de financement interne de la réforme qui, progressivement, gagnerait en importance relative;

- en même temps, une meilleure maîtrise des dépenses publiques devrait, peu à peu, dégager des moyens de financement supplémentaires;
- quant à l'accroissement de la matière imposable qui résulterait du développement d'activités économiques nouvelles, il ne pourrait influencer les recettes fiscales que dans une optique du moyen terme.

En clair, ceci signifie que le financement de la réforme fiscale serait, dans un premier temps, essentiellement d'origine budgétaire et que sa continuité ne serait assurée qu'à condition que l'élargissement de l'assiette de certains impôts et le gonflement de la matière imposable ne se fassent pas attendre.

Dans ces conditions, il est évident que la réforme fiscale ne pourrait pas être réalisée d'un seul jet, mais qu'elle serait forcément réalisée par étapes.

Néanmoins, de l'avis du Conseil Economique et Social, il s'agira de fixer, dès le départ, dans le cadre de la loi, une orientation globale afin de pouvoir la transposer par la suite dans les faits grâce à un effort permanent qui devra respecter les échéances prévues tant à court qu'à moyen terme (1993-1996). L'ampleur et le rythme de réalisation de la réforme fiscale seront dès lors fonction et des priorités de politique économique et sociale arrêtées sur d'autres plans et de l'évolution de l'environnement économique tant sous son aspect général que sous l'effet des retombées économiques engendrées par la réforme.

Ce sera en guise de conclusion à son avis que le Conseil Economique et Social précisera ses vues en la matière.

II.

LA FISCALITE DES MENAGES

II. LA FISCALITE DES MENAGES

L'imposition des ménages* se fait sur plusieurs plans, celui du revenu, de la fortune et de la dépense. C'est en s'inspirant des orientations précitées de la réforme que le Conseil Economique et Social passera en revue ces différents aspects de la fiscalité des ménages* et qu'il formulera des propositions pour tenir compte du contexte économique et social en évolution.

Préalablement, il voudrait esquisser l'approche qui a été la sienne pour l'examen de la fiscalité tant des ménages que des entreprises. Le schéma suivant est retenu:

- définition du sujet à réformer;
- examen des dispositions actuellement en vigueur chez nous et à l'étranger;
- articulation et justification de propositions de réforme;
- en cas de pluralité de solutions alternatives, évaluation des avantages et des inconvénients respectifs;
- choix de la solution à retenir.

1. L'IMPOT SUR LE REVENU

Le montant de l'impôt sur le revenu à payer par le contribuable dépend, en définitive, de l'interaction de différentes options retenues quant à la manière d'établir et de calculer l'impôt. Ces options portent notamment sur:

- l'unité fiscale (imposition séparée ou collective des revenus des membres d'une même famille);
- l'étendue et la composition du revenu soumis à l'imposition;

* Raisonnant en termes d'agents économiques, le Conseil Economique et Social emploiera par la suite la notion de ménage par opposition à celle d'entreprise. Ce faisant, il a parfaitement conscience du fait que cette distinction ne se retrouve pas au niveau des catégories d'impôts. Certes, l'impôt sur le revenu des collectivités et les différents impôts sur le capital sont prélevés sur les seules sociétés de capitaux et organismes à caractère collectif y assimilés, mais les impôts sur le revenu et sur la fortune des personnes physiques portent à la fois sur les ménages et sur les entreprises de personnes.

- les allégements accordés pour le calcul du revenu imposable et de l'impôt;
- le barème d'imposition.

Ces variables seront examinées successivement.

11. Le choix de l'unité d'imposition

L'imposition des revenus des particuliers doit répondre à la fois aux principes d'équité verticale et d'équité horizontale. Dans les pays de la CEE, la mise en oeuvre du principe de l'équité verticale se traduit par l'existence de barèmes progressifs. L'application du principe de l'équité horizontale, défini comme le traitement égal des contribuables se trouvant dans des situations identiques, pose le problème de l'identification des situations comparables.

Comment choisir l'unité de taxation? Comment prendre en compte les personnes à charge? Le choix et la définition de l'unité de taxation devraient constituer un des points majeurs d'une réforme du système fiscal actuel.

111. L'état de la question

Le tableau ci-après classe les pays de l'OCDE selon qu'ils pratiquent l'imposition collective ou séparée des revenus des deux époux lorsque l'un et l'autre exercent une activité rémunérée.

Tableau 6: LE CHOIX DE L'UNITÉ D'IMPOSITION DANS LES PAYS DE
L'OCDE - 1983*

	Modifications récentes	Autres observations
		A. Système d'imposition séparée
Australie		
Autriche	Abandon de l'imposition conjointe en 1973.	
Canada		Imposition conjointe quand le revenu de l'un des époux est très faible ¹ .
Danemark	Abandon de l'imposition conjointe en 1970.	
Finlande	Abandon de l'imposition conjointe (avec barèmes d'imposition différents pour les contribuables célibataires et mariés) en 1976	
Grèce		Le salaire perçu par la femme d'une activité liée à celle du mari exercée en dehors du cadre d'une société est agrégé avec les revenus du mari.
Italie	Abandon de l'imposition conjointe en 1976.	Chaque époux est imposé séparément sur ses revenus propres, ainsi que sur la moitié des revenus et des biens de la communauté et sur la moitié des revenus de leurs enfants mineurs.
Japon		
Pays-Bas	Abandon de l'imposition conjointe en 1973.	(Les pensions, annuités, prestations de sécurité sociale et bourses d'études ont été soumises au régime de l'imposition séparée seulement depuis 1984. Les revenus autres que ceux du travail demeurent soumis à imposition conjointe; toutefois, depuis 1984, ils sont imputés au conjoint qui dispose du revenu le plus élevé.)
Nouvelle-Zélande		
Suède	Abandon de l'imposition conjointe en 1971.	
Turquie		L'imposition conjointe s'applique si chaque époux travaille séparément pour un ou plusieurs employeurs et si chacun gagne un revenu annuel brut supérieur à un certain plafond.
		B. Imposition conjointe **
Belgique	Depuis 1975, les revenus des époux peuvent être imposés séparément lorsque leur montant global est faible ¹	Les revenus des enfants sont également ajoutés aux revenus du ménage.
France		Les revenus des enfants sont également ajoutés aux revenus du ménage. Un système de quotient familial est appliqué ¹ .
Allemagne		Le contribuable peut opter pour une imposition séparée qui est rarement avantageuse. Un système de division du revenu est appliqué.
Irlande	Depuis 1980, système de division du revenu et les contribuables peuvent opter pour l'imposition séparée.	
Luxembourg		Les revenus des enfants sont également ajoutés aux revenus du ménage. ² Un système de quotient familial est appliqué
Norvège		Les revenus des enfants sont également ajoutés aux revenus du ménage. Les époux peuvent opter pour l'imposition distincte des revenus du travail lorsque cela est avantageux pour eux, il en est ainsi si les deux revenus excèdent 30 000 couronnes.
Portugal		Imposition conjointe appliquée pour l'impôt complémentaire (qui est une surtaxe destinée à adapter dans une certaine mesure l'imposition du revenu à la situation du contribuable) et imposition séparée pour l'impôt professionnel (qui est un impôt cédulaire sur les revenus du travail).
Espagne		Les revenus des enfants sont également ajoutés à ceux du ménage.
Suisse		
Royaume-Uni	Depuis 1972, les contribuables peuvent opter pour l'imposition séparée.	
États-Unis		Les contribuables peuvent opter pour une imposition séparée qui est rarement avantageuse. Système de division du revenu.

Source: OCDE

- * Depuis lors, il y a des réformes intervenues notamment en Belgique, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.
- ** Imposition conjointe= imposition collective.
- *** Y non compris les revenus provenant d'une occupation salariée.

- Il ressort des tableaux que dans les pays pratiquant l'imposition collective, l'impôt exigible est calculé en appliquant le barème d'imposition adéquat à la somme des revenus imposables des deux époux.

Dans le système d'imposition séparée, l'impôt exigible est établi en appliquant séparément le barème d'imposition adéquat aux revenus imposables de chacun des époux.

Cette distinction n'est toutefois pas exempte d'ambiguïté, car certains pays qui sont classés parmi ceux utilisant le système d'imposition séparée peuvent recourir à l'imposition collective dans certaines circonstances et considérer le couple marié comme l'unité fiscale légale, tandis que d'autres pays, classés parmi ceux utilisant l'imposition collective, peuvent admettre une option d'imposition séparée ou introduire certains éléments de division du revenu ou appliquer des barèmes distincts à chacun des époux, mesures qui tendent à réduire l'effet du cumul des deux revenus.

- En tout état de cause, le choix de l'unité de taxation est posé et peut procéder de deux logiques différentes:

- . d'une part, l'approche collective cherche à prendre en compte la capacité contributive globale établie en fonction des personnes composant le ménage et notamment du conjoint n'exerçant pas d'activité professionnelle;
- . d'autre part, l'approche individuelle vise à placer les bénéficiaires de revenus, considérés isolément, sur un strict pied d'égalité vis-à-vis de la législation fiscale.

Dans le premier cas, l'unité de taxation est définie par référence à l'unité consommatrice du revenu, à savoir les époux, leurs enfants et leurs parents à charge. Cette conception s'inscrit dans la ligne d'une société basée sur l'institution du mariage où, dans la grande majorité des cas, le père seul exerçait une profession, la mère restant au foyer pour s'occuper des enfants.

La transformation du rôle social de la femme, sa participation croissante à l'activité économique, l'évolution de la notion de famille, la multiplication des ménages de fait, la contradiction possible entre le mode de prise en compte des enfants à charge et le principe de l'équité verticale ont conduit la plupart des pays à modifier leur conception pour passer de la

notion d'unité consommatrice à celle d'unité productrice des revenus.

On a effectivement pu observer une forte tendance à mettre l'accent sur la neutralité fiscale à l'égard du mariage - en d'autres termes, la décision du couple de se marier ne doit pas être influencée par leur imposition collective - ainsi que sur les incitations en faveur des titulaires du deuxième salaire.

Cette tendance a le plus souvent pris la forme d'un passage d'une situation d'imposition collective obligatoire des revenus des époux à une situation d'imposition séparée obligatoire ou optionnelle.

112. L'examen de notre législation actuelle

L'imposition collective des époux fut introduite au Luxembourg par la loi de 1913 sur l'impôt mobilier et s'est maintenue jusqu'à nos jours à travers un certain nombre de réformes en matière d'imposition du revenu des personnes physiques. Depuis cette date, le législateur considère le ménage comme une seule entité économique, comme un seul et même contribuable. L'unité d'imposition c'est le foyer: les revenus des époux, de même que les revenus des enfants mineurs autres que les revenus d'une occupation salariée, sont additionnés et imposés globalement.

Compte tenu de l'augmentation au fil des années du nombre de femmes exerçant une activité rémunérée, le système du splitting fut introduit en 1967. Aussi le régime actuel de l'imposition des époux peut-il se résumer comme suit.

- Les époux sont imposés collectivement comme s'il s'agissait d'un seul et même contribuable, lorsqu'ils sont contribuables résidents et ne vivent pas en fait séparés, en vertu d'une dispense de la loi ou de l'autorité judiciaire (article 3 LIR).
- Le tarif applicable aux mariés (classe d'impôt II) est basé sur la méthode du splitting (fractionnement). En vertu de l'article 121 LIR, l'impôt à charge des contribuables de la classe II correspond au double de la cote qui, par application du tarif général prévu à l'article 118, applicable aux non-mariés, correspond à la moitié du revenu imposable. Ce procédé de la division du revenu s'appuie sur le principe selon lequel la charge fiscale relative au revenu commun d'un ménage doit être la même que si les deux époux étaient

traités comme des célibataires ayant réalisé chacun la moitié du revenu commun.

- Le splitting mis à part, le législateur a prévu une série d'autres mesures portant atténuation des effets de l'imposition collective:

- . les articles 107(4), 113(2) et 129(3) LIR prévoient, à l'égard d'époux imposables collectivement et percevant chacun des revenus d'une occupation salariée, les forfaits majorés suivants correspondant au double du forfait normal:

- .. le minimum forfaitaire majoré pour frais d'obtention;
 - .. le minimum forfaitaire majoré pour dépenses spéciales;
 - .. l'abattement compensatoire des salariés;

- . à partir de l'année d'imposition 1987, le législateur a accordé l'octroi d'un abattement de revenu imposable, qualifié d'abattement extra-professionnel (article 129b, LIR) et fixé à 48.000 francs, aux époux imposables collectivement:

- .. lorsqu'ils réalisent tous les deux des revenus d'une occupation salariée

ou

- .. lorsque l'un des époux réalise des revenus d'une occupation salariée et l'autre époux des revenus entrant dans les dispositions respectivement des articles 14, 61 ou 91 LIR (bénéfice commercial, agricole et forestier ou provenant de l'exercice d'une profession libérale).

Du point de vue de l'équité, la législation actuelle présente l'avantage, qu'à revenu global identique, la charge fiscale pour les époux est la même, quelle que soit la part relative des deux revenus en question (deux revenus de montants à peu près égaux ou deux revenus de montants inégaux).

En revanche, la neutralité fiscale par rapport au mariage et par rapport à l'incitation d'exercer une activité rémunérée n'est assurée qu'à condition que les revenus des époux soient plus ou moins équivalents. Lorsque l'écart entre les deux revenus augmente, les mariés sont, de façon générale, favorisés par rapport à deux non-mariés ayant les mêmes revenus.

Tableau 7: CHARGE FISCALE COMPARATIVE ENTRE MARIÉS ET NON-MARIÉS (REVENU CUMULÉ DE 2 MILLIONS)

Revenus imposables (en mio. F.)		2 mariés	2 non-mariés
X	Y		
1	1	511.464	511.464
1,2	0,8	511.464	524.840
1,5	0,5	511.464	588.296
2,0	0	511.464	802.768

Barème 1989

L'inconvénient majeur du régime actuel réside cependant dans une utilisation abusive de l'avantage du splitting.

D'après son essence, le splitting ne se justifie qu'à l'en-droit des ménages composés de deux personnes et disposant du point de vue fiscal d'un revenu commun, c'est-à-dire étant soumis à une imposition collective. Aussi l'octroi du splitting à des personnes isolées ou à des époux non imposables collective-ment n'est-il absolument pas fondé du point de vue du principe de la capacité contributive.

- Le Conseil Economique et Social aimerait donner ci-après une énumération des contribuables qui, à l'heure actuelle, bénéficient, de l'octroi du splitting sans remplir les conditions de base ci-devant énoncées:

- . les personnes mariées qui ne sont pas imposables collectivement avec leurs conjoints, à savoir, sous des conditions déterminées, les séparés de fait ainsi que les ménages dont l'un des époux est résident et l'autre non-résident;
- . les personnes âgées de plus de 65 ans, quel que soit leur état civil;
- . les personnes célibataires, veuves ou divorcées qui, au début de l'année d'imposition, ont un ou plusieurs descendants, même si ceux-ci ne sont pas ou plus à leur charge;

- . les personnes dont le mariage a été dissous au cours des cinq années précédant l'année d'imposition;
- . les personnes isolées rangées dans la classe d'impôt III du fait d'une ou de plusieurs charges d'enfants (sauf solution différente pour un enfant recueilli, article 123(5) LIR);
- . les non-résidents assumant une occupation salariée au Grand-Duché (les frontaliers).

Dans de nombreux cas l'avantage pécuniaire qui résulte de l'octroi non justifié du splitting est loin d'être négligeable. Aussi, en relation notamment avec la question de l'imposition des séparés de fait, d'aucuns n'ont-ils pas hésité à qualifier cet avantage de scandaleux. Le fait qu'une partie de plus en plus importante de notre communauté se dérobe à ses obligations contributives a été qualifié par ceux-là de véritable fléau.

- Sans aller jusqu'à faire siennes ces appréciations, le Conseil Economique et Social voudrait cependant donner, à titre d'illustration, quelques exemples chiffrés de l'avantage en question.

. Soit deux contribuables X et Y avec des revenus respectifs de 1 million et de 1,5 million de francs. Le total de l'impôt à payer s'élève à (barème 1989):

766.848 francs, si X et Y sont des époux vivant ensemble (imposition collective);
428.776 francs, si X et Y vivent séparés de fait, soit une charge d'impôt réduite de 44% (imposition séparée).

. Si, en plus, X et Y ont deux enfants à charge, leur impôt se réduit à:

672.223 francs, si X et Y sont des époux vivant ensemble (imposition collective);
272.998 francs, si X et Y vivent séparés de fait, ou sont divorcés, soit une charge d'impôt réduite de 59% (imposition séparée).

113. Les propositions de réforme

Compte tenu de la portée des incohérences de la législation actuelle et des injustices qui en découlent, le Conseil Economique et Social a tenu à scinder en deux ses propositions de réforme en ce qui concerne le choix de l'unité d'imposition:

- tout d'abord, il aimerait proposer un reclassement de certains contribuables dans le cadre du système existant des classes d'impôt;
- ensuite, il voudrait dépasser le stade de la critique des modalités d'application du système actuel pour opérer un choix plus fondamental entre l'imposition collective et l'imposition séparée.

1131. Le reclassement de certains contribuables dans le cadre du système actuel des classes d'impôt

- Lors de la réforme fiscale de 1967 et sur proposition du Conseil d'Etat et de la Commission spéciale de la Chambre des Députés, les contribuables, considérés ci-avant comme profitant de façon injustifiée du splitting, ont été rangés, suivant le cas, dans les classes d'impôt II et III pour le motif que leur faculté contributive se trouverait sensiblement réduite en raison de l'existence de certaines charges (présence de descendants, enfants adultes mariés, petits-enfants, frais spéciaux résultant de la dissolution de leur ménage) et que la situation de ces personnes ressemblerait davantage à celle de personnes rangées dans la classe d'impôt II qu'à celle des célibataires rangés en classe I.

- Aux yeux du Conseil Economique et Social, ce choix a conduit à des situations contraires à l'équité fiscale.

En vue de rétablir cette équité, il propose de réserver, à l'avenir, le bénéfice du splitting aux seuls époux imposables collectivement. Nous venons, en effet, de voir que le splitting n'a été introduit précisément qu'afin d'atténuer la progressivité de l'impôt dans le chef des contribuables qui sont imposés collectivement. Imposition collective veut dire cumul des revenus et application du splitting, les deux principes allant de pair et ne pouvant être dissociés.

. Les contribuables qualifiés ci-avant de bénéficiaires abusifs du splitting et qui rangent actuellement dans la classe d'impôt II devront être transférés à la classe d'impôt I.

. Quant à ceux profitant actuellement de façon induue de la classe d'impôt III et sous réserve des options figurant sous 131, ils devront également être reclassés dans la classe I tout en continuant toutefois à profiter de la seule modération pour charges d'enfants (article 122 LIR). Afin de garantir l'exécution pratique de cette mesure, on pourrait compléter le système actuel par une classe d'impôt supplémentaire.

- En passant rapidement en revue les applications abusives du splitting, le Conseil Economique et Social entend compléter ses propositions globales pour y ajouter quelques modalités spécifiques:

. les époux séparés de fait: il s'agit en l'occurrence d'un abus manifeste de la législation actuelle qu'il convient de supprimer dans les meilleurs délais;

. les ménages dont l'un ou les deux époux sont non-résidents: compte tenu du fait qu'une imposition collective s'avère difficile en raison des modes d'imposition divergents et à moins d'une discrimination flagrante des non-résidents, le Conseil Economique et Social ne voit pas comment résoudre ce problème dans le cadre du système actuel des classes d'impôt. Dans ce cas précis, le bénéfice du splitting serait donc à maintenir;

. les personnes âgées de plus de 65 ans: il s'agit également là d'une incohérence de la législation actuelle à redresser;

. les personnes célibataires, veuves ou divorcées qui, en début d'année, ont un ou plusieurs descendants: cette incohérence est encore à redresser, étant entendu qu'en cas d'obligation alimentaire, cette dépense devra pouvoir être déduite du revenu imposable au titre de charge extraordinaire;

. les personnes dont le mariage a été dissous: si l'octroi du splitting au cours des cinq années suivant la dissolution (n + 5) est injustifiée, le Conseil Economique et Social estime cependant que les charges exceptionnelles découlant de la dissolution du mariage pourraient éventuellement être prises en compte au titre des années d'imposition n et n + 1;

- . les personnes isolées rangées dans la classe d'impôt III du fait d'une ou de plusieurs charges d'enfants: l'octroi du splitting est injustifié, mais les obligations découlant de la présence d'enfants à charge du contribuable seront à prendre en compte dans le cadre de l'examen des modalités tenant à la situation familiale du contribuable (cf. chapitre 13: calcul de l'impôt).

- Le tableau ci-après permet de mesurer les conséquences financières individuelles en cas de reclassement opéré dans le cadre du système actuel des classes d'impôt (barème 1989), toutes choses étant égales par ailleurs.

Tableau 8: CONSEQUENCES FINANCIERES INDIVIDUELLES EN CAS DE RECLASSEMENT

Revenu annuel	Supplément d'impôt*(en F) II vers IA** III vers IB**
500.000	44.616
1.000.000	124.676
1.500.000	225.048
2.000.000	291.304

Certains membres, tout en partageant l'appréciation que la technique du splitting joue de façon injustifiée en faveur des contribuables énumérés ci-avant, estiment cependant que pour certains d'entre eux - personnes seules âgées de plus de 65 ans et personnes seules qui, en début d'année, ont un ou plusieurs descendant vivants - devraient être tenues indemnes des effets découlant de l'abolition dudit mécanisme, un avantage fiscal équivalent leur devant être accordé par d'autres moyens.

Les autres membres donnent à penser, qu'une telle proposition aurait pour effet de diminuer les plus-values de recettes de quelque 2 milliards de francs selon le tarif actuellement en vigueur.

* Tarif actuel.

** Nouvelles classes d'impôt réservées aux personnes non-mariées respectivement sans charge d'enfant(s) (IA) et avec charge d'enfant(s) (IB).

- L'impact des conséquences financières d'un reclassement s'apprécie également à la lumière des effets budgétaires es-comptés. Il ressort, en effet, d'une estimation effectuée en janvier 1986 par l'Administration des Contributions directes et des Accises, sur la base des données et du barème de 1985, qu'un reclassement intégral et immédiat engendrerait une plus-value de recettes de l'ordre de 1,9 milliard de francs par an.

1132. Le remplacement de l'actuel système de l'imposition collective obligatoire par un système d'imposition collective avec droit d'option pour l'imposition séparée ouvert aux époux vivant ensemble

Les défaillances du système actuel de l'imposition collective ayant été mises à nu, deux voies possibles s'offraient a priori au Conseil Economique et Social pour proposer des mesures visant à éliminer les incohérences de la législation actuelle.

- Partant du constat que le phénomène de déséquilibre et de distorsion de la charge fiscale provient, pour l'essentiel, du fait que, contrairement à l'essence du splitting, le bénéfice des classes d'impôt II et III est, dans certaines conditions, accordé à des contribuables isolés non imposables collectivement avec un conjoint, le Conseil Economique et Social aurait pu se limiter à éliminer les abus et les incohérences du régime actuel sans remettre en cause le principe même de l'imposition collective.

Dans cette approche, préconisée au départ par une partie des membres du Conseil Economique et Social, la réforme se serait réduite, en ce qui concerne le choix de l'unité d'imposition, au reclassement, suivant les orientations ci-avant, de certains contribuables dans le cadre du système actuel des classes d'impôt et par la création d'une nouvelle classe d'impôt pour personnes isolées avec charge d'enfant(s) et sous réserve des options figurant sub 131.

- D'autres membres du Conseil, partant de la prémisse que la progressivité du taux d'imposition est équitable du point de vue social, s'étaient prononcés pour une neutralité absolue de la fiscalité par rapport à la situation familiale et personnelle.

Or, selon eux, le principe de l'équité sociale serait partiellement mis en cause par les réductions d'impôts accordées aux couples mariés. L'importance des avantages accordés par l'Etat pour encourager le mariage et la natalité serait inverse au besoin découlant du revenu imposable des contribuables concernés.

Aussi ces membres se prononçaient-ils, au départ, pour le remplacement du système actuel des classes d'impôt par un tarif unique qui serait applicable à chaque contribuable quelle que soit sa situation familiale.

- Le Conseil Economique et Social a tenté de surmonter les divergences entre les deux approches qui existaient au départ pour élaborer un système d'imposition qui, tout en éliminant les incohérences de la législation actuelle, respecte les principes et réalise autant que possible les objectifs ci-après:

- . le mariage ne doit en aucun cas être défavorisé sur le plan fiscal par rapport aux autres formes de cohabitation, d'où la nécessité d'un traitement pour le moins équivalent entre le mariage et les formes de cohabitation non légalisées;
- . dans l'évaluation de la capacité contributive de son conjoint, l'épouse ou l'époux au foyer, qui n'exerce pas d'activité rémunérée, et, qui, dans la plupart des cas, n'a pas de revenu, ne peut pas être ignoré:
 - .. d'un côté, sa présence entraîne des dépenses supplémentaires et diminue donc la capacité contributive du conjoint;
 - .. d'un autre côté, en raison du travail ménager effectué, son activité doit être considérée comme génératrice, pour son conjoint, d'avantages en nature non taxables;
- . à même revenu conjugal global, deux ménages où chacun des époux dispose d'un revenu, doivent être taxés de la même façon, quels que soient les revenus respectifs des époux.

- En partant de la prémisse qu'aucun traitement fiscal spécifique ne saurait être réservé aux formes de cohabitation qui ne sont pas réglées par le droit privé, on aboutit à la conclusion

que les personnes concernées doivent, dans tous les cas, pouvoir être imposées individuellement, même si d'un point de vue sociologique ou économique elles font partie d'une même unité consommatrice.

. Si l'on accepte le principe que l'imposition individuelle ne s'applique pas seulement aux célibataires, mais constitue également le meilleur système d'imposition pour les formes de cohabitation non légalisées, il n'existe théoriquement qu'une seule formule pour garantir aux personnes mariées un traitement fiscal pour le moins équivalent, c'est l'imposition séparée des revenus propres des conjoints.

. L'imposition séparée répond en particulier à l'aspiration du principe du traitement équivalent des revenus des hommes et des femmes mariés, y compris donc leurs revenus du travail. En outre, elle est neutre par rapport au mariage. La femme, qu'elle soit mariée ou célibataire, paiera le même impôt que l'homme, marié ou célibataire, sur ses revenus propres.

. L'imposition séparée présente également l'avantage de tenir compte des modifications de droit intervenues en matière de régime matrimonial. Elle répond non seulement à des aspirations sociologiques, mais, flanquée de la suppression de l'obligation solidaire des époux en matière fiscale, elle évitera encore à l'avenir les difficultés potentielles auxquelles se trouvent actuellement exposées les ménages en crise.

- L'application du critère de la capacité contributive exige cependant que l'on dépasse la notion d'unité productrice de revenus pour prendre également en considération la notion d'unité consommatrice.

Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de remplacer l'actuel système de l'imposition collective obligatoire des époux par un système d'imposition collective en faveur des époux vivant ensemble ouvrant un droit d'option pour l'imposition séparée.

- Le splitting actuel de 50/50 fait que la charge fiscale relative au revenu cumulé du ménage est la même que si les deux époux étaient traités comme des célibataires ayant réalisé chacun la moitié du revenu commun.

Afin de tenir dûment compte de la différence de capacité contributive qui existe entre célibataire et époux, le Conseil

Economique et Social a longuement réfléchi sur l'opportunité de l'introduction d'un fractionnement différent du splitting actuel. La simple division par deux du revenu cumulé lui a, en effet, semblé favoriser les époux, étant donné que certains frais - logement et frais accessoires - doivent être exposés aussi bien par les personnes vivant seules que par les personnes mariées. Des raisons liées à l'équité verticale ont finalement amené le Conseil à se prononcer pour le maintien du coefficient conjugal actuel. Tout facteur de fractionnement autre que le facteur 2 aurait, en effet, eu pour conséquence, qu'à revenu global équivalent, l'impôt à payer aurait varié en fonction du poids relatif des revenus des époux.

- La solution retenue fait que dans l'hypothèse où les deux revenus sont égaux, l'imposition séparée et l'imposition collective avec fractionnement, aboutissent au même résultat. Dans tous les autres cas, c.à d. dans l'hypothèse où les deux revenus sont de niveaux différents - y compris donc la situation où il n'y a qu'un seul revenu du travail - l'imposition collective sera toujours plus favorable.

Tout en maintenant l'imposition collective avec fractionnement du revenu en faveur des époux vivant ensemble, le système proposé ouvre donc à ces derniers le droit d'opter pour l'imposition séparée. Pour des raisons administratives, il est proposé que l'option en faveur de l'imposition séparée reste valable pour une période pluriannuelle (3 ans par exemple).

Quant à la présence d'enfants dans le ménage, elle devrait entraîner la mise en compte du quotient familial dans le chef de l'un des époux seulement. Ils rangeraient donc dans la classe d'impôt I (IB ou IA selon qu'il y a présence ou non d'enfant(s) dans le ménage) telle qu'elle est proposée sous 1313.

- Les exemples ci-après illustrent les impôts dus en cas d'imposition collective et en cas d'option pour l'imposition séparée avec mise en compte du coefficient familial (tarif proposé - voir annexe 9).

REVENU IMPOSABLE : 3 millions

TABLEAU 8A

Imposition collective	Imposition séparée en cas d'attribution du coefficient familial (0,5) à l'un des époux seulement	Hypothèse: revenu de respectivement 2 millions et d'un million	Impôts à payer	Impôts à payer
	Hypothèse: revenus de 2 fois 1,5 million			
Impôts à payer				
	- 1,5 : 1,5 = 1 mio.	- 2,0 : 1,5 = 1,333	316.950	351.000
	- 1,5 : 1 = 1,5 mio.	- 1,0 : 1,0 = 1,0	434.000	211.300
	- plafonnement de l'avantage fiscal découlant du coefficient: 45.000 francs	- plafonnement de l'avantage fiscal découlant du coefficient: 45.000 francs		
	- imposition effective: 434.000 - 45.000 = 389.000	- imposition effective: 684.000 - 45.000 = 639.000		
			389.000 + 434.000	639.000 + 211.300
823.000			823.000	850.300
(Imposition effective)			(Imposition effective)	(Imposition effective)

- Reste la question d'un traitement fiscal différencié des époux selon qu'ils perçoivent un ou deux revenus du travail. L'augmentation de la capacité contributive qui résulte du travail ménager étant difficilement chiffrable, les membres du Conseil Economique et Social sont tombés d'accord pour ne pas différencier davantage le traitement fiscal des époux sur le plan des modalités tenant à la définition de l'unité d'imposition. Ce sera sur le plan de la détermination de la base d'imposition que le Conseil Economique et Social propose un élément de différenciation supplémentaire en réservant la déductibilité de certains frais effectivement encourus (femme de ménage, frais de garde pour enfants) aux ménages dans lesquels les époux exercent tous les deux une activité professionnelle rémunérée.

- Outre le choix de l'unité d'imposition, l'aménagement familial de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pose également la question de la prise en considération des enfants dans le ménage.

Etant donné qu'il n'y a pas nécessairement de lien technique entre le sort réservé par le système fiscal aux revenus des époux et à la prise en compte des enfants à charge, le Conseil Economique et Social abordera ce deuxième aspect des modalités tenant à la situation familiale dans le cadre du chapitre 131.

12. La base d'imposition

En passant en revue les éléments qui communément sous-tendent la notion de revenu au sens fiscal - salaires, traitements et autres rémunérations du travail, bénéfices industriels, commerciaux et agricoles, bénéfices des professions libérales, pensions et rentes viagères, loyers, intérêts, dividendes, redevances et autres revenus de placement - on se rend parfaitement compte que la matière imposable utilisée, bien que s'agissant toujours du revenu, soulève un large éventail de questions appelant une diversité de réponses.

Exonérations, exemptions, déductions, abattements, crédits et bonifications d'impôts, voilà autant de techniques qui compliquent la comparaison des différentes catégories de revenus entre elles. Face à cet imbroglio, le Conseil Economique et Social voudrait définir une approche cohérente qui devrait lui

permettre d'apprécier notre législation actuelle à sa juste valeur et de la modifier dans le sens des orientations développées ci-avant.

121. La définition de l'approche

L'existence d'abattements fiscaux et autres privilèges spécifiques ainsi que la différenciation du régime fiscal ou son application divergente selon les catégories de revenus figurent parmi les facteurs qui permettent à certains citoyens d'échapper à l'impôt ou de le réduire, tandis que d'autres n'ont pas cette possibilité. Avec des taux d'imposition marginaux, souvent élevés, l'écart se creuse entre poids apparent et poids réel de l'impôt. Aussi la définition actuelle de la base d'imposition est-elle à l'origine de nombreuses entorses au principe de l'équité, tant horizontale que verticale.

L'approche retenue par le Conseil Economique et Social vise deux objectifs:

- l'amélioration de l'équité
- le renforcement de l'efficacité économique.

De manière générale, le Conseil Economique et Social estime qu'il y a lieu de veiller à ce que la détermination du revenu net soit identique pour toutes les catégories de revenus, à moins qu'un traitement différencié ne se justifie pour des raisons d'ordre économique ou social.

1211. L'amélioration de l'équité fiscale

Sur le plan de la définition de la matière imposable, une plus grande équité fiscale doit être recherchée à partir de quatre axes de développement:

- un élargissement de l'assiette de l'impôt;
- un rapprochement des méthodes de détermination du revenu net effectivement appliquées aux revenus provenant de sources différentes;

- l'intensification de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales;
- un choix judicieux entre les différents types d'allégements possibles.

12111. L'élargissement de la base d'imposition

- L'élargissement de la base d'imposition a souvent été difficile à réaliser en pratique, parce que les allégements ou les exonérations consentis antérieurement ont conféré des privilèges fiscaux à certains groupes socio-économiques.

Cette mesure permettrait cependant de substantielles réductions des taux légaux d'imposition, réductions qui bénéficieraient à l'ensemble des contribuables et pas seulement à quelques privilégiés qui sont en situation de pouvoir tirer profit de telle ou telle disposition spécifique.

- L'élargissement de la base d'imposition peut être obtenu de deux manières:

- . la première consiste à faire entrer dans le champ de l'impôt certains revenus jusqu'alors exemptés;
- . la deuxième consiste à supprimer certains allégements fiscaux qui réduisent d'autant le revenu imposable.

A cet égard, il convient sans doute d'opérer une distinction entre les allégements fiscaux qui sont généralement considérés comme des dépenses fiscales - allégements consentis en vue de la promotion d'objectifs économiques et sociaux - et ceux qui concernent des dépenses correspondant au coût de l'acquisition du revenu.

Le Conseil Economique et Social entend concentrer ses propositions tendant à élargir la base d'imposition sur les dépenses fiscales.

- Une autre orientation commune vise à faire entrer de manière appropriée dans l'assiette de l'impôt les avantages accessoires qui, à l'heure actuelle, échappent en fait totalement ou partiellement à l'impôt, bien qu'ils soient pour

la plupart du temps imposables de par la loi.

Tout en étant conscient des problèmes d'ordre pratique qui se posent pour recenser ces avantages et pour en évaluer la valeur vénale, le Conseil Economique et Social estime cependant que certains de ces avantages accessoires ont pris une ampleur qui fait que leur inclusion véritable s'impose au regard du principe de l'équité fiscale.

12112. Les méthodes de détermination du revenu net effectivement appliquées aux revenus provenant de sources différentes

- Les méthodes de détermination du revenu net, effectivement appliquées aux revenus provenant de sources différentes, passe tout d'abord par une imposition plus équilibrée entre les revenus du patrimoine et les revenus du travail.

A l'heure actuelle, la charge fiscale frappant les revenus du patrimoine, mobilier surtout, est, dans bien des cas, moins onéreuse que celle grevant les revenus du travail. Une forme effective d'imposition des revenus du capital constitue une condition nécessaire pour qu'un impôt progressif sur le revenu global puisse être qualifié d'équitable.

- Il existe par ailleurs des différences entre les méthodes de détermination du revenu net applicables selon les catégories de revenus du travail.

Certaines professions non salariales bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable. Ces différences peuvent notamment se justifier par le fait que des dispositions prévoyant l'étalement fiscal des revenus sur plusieurs années s'avèrent nécessaires pour les titulaires de revenus sujets à de fortes fluctuations. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de renvoyer également au traitement discriminatoire des frais de déplacement dans le chef des salariés. D'autres raisons peuvent légitimer l'imposition de certains contribuables sur une base forfaitaire.

Finalement et toujours dans le souci d'une plus grande équité, les revenus de remplacement, tels que les allocations de chômage, les allocations en cas de maladie ou d'accidents du travail, sont à traiter de la même manière que les revenus du travail proprement dits. Ne tomberaient cependant pas sous ce concept des revenus de remplacement, les revenus appelés revenus de complément tels que les allocations familiales, les allocations de naissance, les allocations aux handicapés, de même que le remboursement de certains frais (notamment frais médicaux et similaires).

12113. La fraude fiscale

La fraude fiscale constitue un moyen par lequel certains citoyens ont la possibilité de réduire et réduisent effectivement leur charge fiscale par rapport à celle d'autres contribuables dont la capacité contributive est la même. Cette situation est source de mécontentement, en particulier pour les personnes disposant de revenus soumis à la retenue à la source, et qui, de ce fait, ont peu de facilités pour réduire leur charge fiscale (salariés, pensionnés).

De l'avis du Conseil Economique et Social, la simplification du régime fiscal constitue une condition sine qua non pour que les administrations puissent intensifier la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, que ce soit sur le plan du recensement de la matière imposable ou sur celui du recouvrement de l'impôt. On ne peut donc que regretter que l'évolution du passé soit allée en sens inverse, imposant au personnel des administrations fiscales des travaux supplémentaires par l'effet de la multiplication des régimes d'exception, de l'introduction de nouveaux allègements fiscaux et d'obligations à caractère extra-fiscal.

12114. Les allègements fiscaux

Sans revenir sur le principe de la suppression de certains allègements fiscaux, le Conseil Economique et Social voudrait préconiser un choix judicieux quant à la forme des allègements à maintenir.

- Abattement sur le revenu ou crédit d'impôt?

. Pour les uns, l'abattement sur le revenu se justifie du fait que l'équité verticale se trouve le mieux assurée par l'application d'un barème d'imposition progressif. Les différences de capacité contributive se manifestant au niveau du revenu imposable auquel le barème est appliqué, toute affectation de la capacité contributive devra dès lors se traduire par un allègement diminuant, dans une situation donnée, la base d'imposition du même montant.

. D'autres considèrent précisément comme injuste le fait que l'importance de la réduction de la charge fiscale qui découle d'un abattement sur le revenu varie avec le taux d'imposition marginal et augmente donc avec le revenu.

Afin d'assurer que l'allègement fiscal se traduise par une réduction identique de la charge fiscale quel que soit le revenu imposable, les défenseurs de cette dernière thèse proposent le recours systématique à la technique du crédit d'impôt. L'avantage fiscal est dès lors constant, à moins que l'impôt dû ne soit inférieur au crédit d'impôt et que la technique de l'impôt négatif ne soit retenue. Il est vrai que la discussion relative à l'impôt négatif ne revêt plus la même actualité depuis l'introduction de la législation relative au revenu minimum garanti.

. Dans une étude menée à ce sujet, l'OCDE conclut qu'il s'agit en l'occurrence d'une question de jugement de valeur et qu'il n'existe pas de critère objectif applicable au choix entre l'approche de la capacité contributive et celle du bien-être social.

. En principe, le Conseil Economique et Social penche en faveur de la technique de l'abattement sur le revenu chaque fois qu'il s'agit de prendre en compte des charges qui réduisent effectivement la capacité contributive, par exemple les dépenses exposées en vue de l'acquisition du revenu ou les charges extraordinaires (pension alimentaire). Dans tous les autres cas, c.à.d. lorsque les allègements sont consentis en vue de la promotion d'objectifs économiques ou sociaux et qu'ils n'ont pas de lien direct avec la formation du revenu imposable, le Conseil Economique et Social marque sa préférence pour la formule du crédit d'impôt.

- Allégements forfaitaires ou non forfaitaires?

Une deuxième question à laquelle il faudra donner une réponse est celle de savoir si les allégements doivent avoir un lien direct avec des dépenses effectivement supportées par le contribuable ou s'il suffit que le contribuable remplisse les conditions d'éligibilité pour qu'il puisse bénéficier de l'allègement.

. De façon générale, le Conseil Economique et Social se prononce en faveur d'allégements non forfaitaires dont le montant serait fonction des dépenses réellement encourues par le contribuable en vue de l'acquisition de son revenu notamment. L'allègement pourrait le cas échéant être plafonné.

. Conscient des problèmes de faisabilité technique inhérents à une telle approche non-forfaitaire - définition, recensement et contrôle des frais réels, travaux administratifs - le Conseil Economique et Social voudrait cependant, dès le départ, nuancer cette affirmation pour pouvoir affiner son approche de cas en cas, en tenant compte des avantages et inconvénients propres à chacune des deux solutions envisageables.

1212. Le renforcement de l'efficacité économique

Deux aspects doivent être relevés lorsque l'on veut évaluer l'effet de l'impôt sur le revenu sur le fonctionnement de l'économie, l'incitation à l'épargne et à l'investissement ainsi que sur l'encouragement au travail.

- A un moment où l'encouragement à l'investissement constitue l'un des soucis le plus largement partagé, il n'est guère surprenant que l'influence que peut avoir l'IRPP* sur l'affectation

* Impôt sur le revenu des personnes physiques.

des revenus par les ménages fasse l'objet d'un réexamen. Les autorités publiques se préoccupent notamment de savoir si les incitations accordées sont adéquates.

Ci-après, un extrait d'un rapport publié en 1984 par la Commission irlandaise sur les incitations fiscales, extrait qui résume une situation qui existe probablement dans bien d'autres pays encore:

"Le niveau de l'épargne est inadéquat. Certaines formes d'épargne sont pénalisées par la fiscalité, tandis que l'endettement est fortement subventionné. L'épargne est canalisée par diverses incitations vers les caisses de retraite ou d'assurance vie au détriment d'autres formes de placement, en particulier des capitaux à risque dont l'offre se trouve ainsi réduite. Les particuliers sont incités à investir dans le logement, mais ces incitations ne sont pas conçues en fonction des besoins effectifs de logement. Il en résulte un surinvestissement dans certaines catégories d'habitation et une inflation du prix des terrains à bâtir."

L'approche retenue devra-t-elle être neutre ou interventionniste? L'Etat doit-il, par la voie d'allégements fiscaux, influencer le comportement des ménages? L'imposition de la dépense, notamment au titre de la TVA et des accises, ne constitue-t-elle pas déjà un frein à la consommation et une incitation suffisante à l'épargne?

Des arguments d'équité plaident sans doute en défaveur d'un interventionnisme exagéré de l'Etat, ne serait-ce qu'en raison du fait que la propension à épargner augmente avec le revenu. D'un autre côté, il ne faut cependant pas perdre de vue que dans une économie de petit espace, qui n'a pas à elle seule la maîtrise de sa politique monétaire, la fiscalité représente un élément essentiel de la politique économique et les allégements fiscaux sont parfois susceptibles d'infléchir certaines évolutions dans un sens favorable à l'intérêt général.

Le Conseil Economique et Social voudrait aborder l'examen de ces dépenses fiscales avec le souci permanent d'en tester l'efficacité économique, tout en tenant compte de l'ensemble des autres objectifs de la réforme et des contraintes de financement y relatives.

- L'impôt sur le revenu des personnes physiques affecte également l'incitation au travail. Voilà pourquoi un des objectifs déclarés de la réforme réside dans une réduction des effets dissuasifs que l'imposition peut exercer sur l'offre de travail.

De l'avis du Conseil Economique et Social, les instruments les plus efficaces à cet égard seront sans doute la réduction des taux d'imposition et la redéfinition de l'unité d'imposition.

122. L'examen de notre législation actuelle

L'impôt sur le revenu est calculé sur la base du revenu imposable ajusté (revenu global), une compensation des pertes pouvant, en règle générale, être effectuée entre les différentes catégories de revenus.

1221. La composition du revenu*

Entrent en ligne de compte pour la détermination du total des revenus nets (article 10 LIR):

- le bénéfice commercial;
- le bénéfice agricole et forestier;
- le bénéfice provenant de l'exercice d'une profession libérale;
- le revenu net provenant d'une occupation salariée;
- le revenu net résultant de pensions ou de rentes;
- le revenu net provenant de capitaux mobiliers;
- le revenu net provenant de la location de biens;
- les revenus nets divers comprenant notamment les plus-values sur la réalisation de certains biens du patrimoine privé.

1222. Les exemptions

L'article 115 LIR énumère toute une série de revenus, indemnités, prestations et autres qui sont exempts de l'impôt sur le revenu, c.-à-d. qui ne sont pas à comprendre dans le revenu imposable.

* Cf. annexe 1: Les catégories de revenus selon qu'elles sont, de manière générale, incluses ou exclues du revenu soumis à l'imposition dans les pays de l'OCDE.

Sans vouloir entrer dans tous les détails de cette liste, le Conseil Economique et Social se doit cependant, en les regroupant, de passer en revue les exemptions les plus significatives et qui, le cas échéant, peuvent poser un problème du point de vue de l'approche globale définie ci-avant.

- Les revenus de complément sont exempts de l'impôt sur le revenu. Il s'agit notamment des allocations familiales, des allocations de naissance, des indemnités bénévoles de licenciement et de départ, des prestations en nature allouées par les organismes de la sécurité sociale ainsi que des prestations en numéraire allouées en vertu d'une assurance maladie ou par l'assurance accidents, à l'exception toutefois des prestations pécuniaires qui se substituent à des salaires.

- En principe les revenus de remplacement sont traités de la même manière que les revenus du travail proprement dits. Ne se trouvent donc pas exempts de l'impôt sur le revenu, les indemnités pécuniaires de maladie, de maternité et d'accident du travail*, les traitements d'attente ou de disponibilité en cas de préretraite, l'allocation spéciale d'invalidité ainsi que les indemnités de chômage.

- Concernant les avantages accessoires dont il a été question au point 12111. ci-avant, l'article 95 LIR stipule que tous les émoluments et les avantages obtenus en vertu d'une occupation dépendante sont considérés comme revenus d'une occupation salariale. En principe, les avantages accessoires sont donc imposables. Il existe trois exceptions à la règle. Se trouvent exempts de l'impôt sur le revenu:

- . les prestations en nature servies en vertu d'une occupation salariée, pour autant qu'il en résulte, dans le chef du salarié, une économie de frais d'obtention. Le code fiscal cite à titre d'exemple les vêtements spéciaux de travail;
- . dans certaines limites, les prestations en espèces sous forme de chèques repas allouées aux salariés par l'employeur ne disposant pas de cantine d'entreprise;
- . les prêts consentis par l'employeur à des conditions de faveur.

 * Actuellement les rentes "accidents" sont cependant intégralement exonérées, alors que le règlement grand-ducal prévu par l'article 115, no. 7 LIR devant fixer la limite au-delà de laquelle ces revenus seraient imposables, n'a pas été pris.

- Sont également exempts de l'impôt sur le revenu, sous certaines conditions et dans certaines limites, les suppléments de salaires payés pour les heures supplémentaires ainsi que pour le travail de nuit, de dimanche et de jour férié aux conditions et dans les limites fixés par règlement grand-ducal.

- Se trouvent encore exempts de l'impôt sur le revenu certains éléments qui constituent ou sont supposés représenter un versement de capital. Il en est ainsi notamment pour:

- . le capital touché du chef d'une assurance sur la vie;
- . une tranche de 50% du montant net des arrérages de rentes viagères, cette tranche étant assimilée à un remboursement de capital, tandis que les 50% restant soumis à l'imposition sont censés représenter les intérêts du capital versé;
- . certains capitaux alloués à titre de rachat d'une pension ou d'une rente.

- Finalement une tranche de 60.000 francs de revenus indigènes afférents aux livrets d'épargne et aux titres publics se trouve exempte de l'impôt.

1223. Les allégements fiscaux

C'est en reprenant la distinction entre allégements visant à couvrir des dépenses correspondant au coût de l'acquisition du revenu et allégements consentis en vue de la promotion d'objectifs économiques et sociaux que le Conseil Economique et Social voudrait donner une présentation succincte de notre législation actuelle en la matière.

12231. Les déductions liées au coût d'acquisition du revenu

- Les frais d'obtention sont des dépenses admises en déduction des recettes pour le calcul du revenu net des cinq dernières catégories de revenus prévues par la LIR. Sont considérées comme frais d'obtention les dépenses faites directement en vue d'acquérir, d'assurer et de conserver les recettes (art. 105 LIR). Il est déduit, à titre de frais d'obtention, un minimum forfaitaire fixé à (art. 107 LIR):

- . 30.000 francs pour les revenus provenant d'une occupation salariale;
- . 6.000 francs pour les revenus résultant de pensions et de rentes;
- . 1.000 francs pour les revenus de capitaux mobiliers.

Il va sans dire que pour les bénéficiaires de ces revenus la déduction de frais réels, qui seraient supérieurs au forfait, reste admise sur justification.

- Sont également déductibles en tant que dépenses spéciales les cotisations versées en raison de l'affiliation légalement obligatoire à un établissement de sécurité sociale luxembourgeois (article 110 LIR). Il en est de même des dépenses supplémentaires faites par les employeurs pour assurer l'avenir de leurs salariés et notamment les cotisations et primes versées en vue de la constitution d'une pension complémentaire qui bénéficient d'une déduction préférentielle fixée à 6.000 francs par an (articles 95 et 110 LIR). Quant aux prélèvements forfaitaires opérés dans le secteur public dans l'intérêt de la péréquation des pensions, ils sont également déductibles au titre des dépenses spéciales (art. 109 LIR).

- Lorsque chacun des conjoints a un revenu salarié, le minimum forfaitaire pour frais d'obtention est doublé. A partir de l'année d'imposition 1987, les époux imposables collectivement bénéficient en plus d'un abattement extra-professionnel de 48.000 francs lorsqu'ils réalisent tous les deux des revenus d'une occupation salariale ou lorsque l'un des époux perçoit un salaire et l'autre un revenu provenant d'une occupation indépendante.

- A côté de ces allégements, il en existe encore d'autres qui ne sont consentis qu'en faveur des bénéficiaires d'une catégorie de revenu donnée:

- . les salariés bénéficient d'un abattement de revenu imposable, qualifié d'abattement compensatoire et fixé à 24.000 francs (art. 129 LIR);
- . les contribuables jouissant de revenus résultant de pensions ou de rentes bénéficient d'un abattement de revenu imposable, qualifié d'abattement de retraite, fixé à
 - .. 24.000 francs si le revenu à considérer est supérieur à 336.000 francs;
 - .. 30.000 francs si le revenu à considérer est inférieur à 288.000 francs;
 - .. 24.000 francs + 1/8 de la différence entre 336.000 francs et le revenu à considérer, si ce dernier se situe entre les deux seuils précités (art. 129a LIR);

- . à partir de l'année d'imposition 1988, certaines professions se sont vues accorder un forfait majoré pour frais d'obtention. Afin de ne pas verser dans l'arbitraire, le Conseil Economique et Social propose la suppression de tels forfaits majorés dont bénéficient à l'heure actuelle les enseignants des ordres d'enseignement postprimaire ainsi que les journalistes;
- . les contribuables disposant d'un bénéfice agricole et forestier peuvent déduire de ce bénéfice un abattement de 70.000 francs. L'abattement agricole est majoré de 70.000 francs pour le conjoint (art. 128 LIR);
- . le bénéfice de cession ou de cessation est diminué d'un abattement de 400.000 francs, augmenté de 600.000 francs lorsque ce bénéfice comprend une plus-value sur un immeuble (art. 130 LIR);
- . les plus-values dégagées par l'aliénation de biens immobiliers du patrimoine privé sont diminuées, sous certaines conditions, d'un abattement pouvant atteindre 1.250.000 francs (art. 130 LIR).

12232. Les allégements qui sont sans relation directe avec la formation du revenu

- Les primes versées au Grand-Duché à des compagnies privées agréées à titre d'assurance en cas de vie, de décès, d'accident, d'invalidité, de maladie ou de responsabilité civile, de même que les cotisations versées à des sociétés de secours mutuels reconnues pour couvrir des risques similaires, sont déductibles en tant que dépenses spéciales (art. 111 LIR). Ces primes et cotisations sont déductibles dans la limite de plafonds modulés en fonction de la composition du ménage du contribuable.

- Dans la limite de plafonds de mêmes montants sont également déductibles les cotisations versées dans le pays à des caisses d'épargne-logement en vertu d'un contrat d'épargne-logement souscrit en vue de financer la construction, l'acquisition ou la transformation d'un logement pour les besoins personnels d'habitation (art. 111 LIR) ainsi que le remboursement d'obligations contractées aux mêmes fins.

- En vertu de la loi du 27 avril 1984 visant à favoriser les investissements productifs des entreprises et la création d'emplois au moyen de la promotion de l'épargne mobilière, les contribuables personnes physiques qui souscrivent pendant les années d'imposition 1984 à 1988 des actions ou parts sociales

de sociétés luxembourgeoises bénéficient, dans les mêmes limites, d'un abattement de revenu imposable qualifié d'abattement à l'investissement mobilier. Ce mécanisme d'incitation fiscale à l'investissement vient d'être prorogé jusqu'en 1992 inclus par la loi du 7 juin 1989.

- Les intérêts des emprunts contractés pour la construction ou l'acquisition d'un logement sont intégralement déductibles jusqu'au moment où le contribuable-propriétaire occupe son habitation. Par la suite, les intérêts débiteurs restent déductibles jusqu'à concurrence d'un montant annuel de 30.000 francs, montant qui est majoré de 30.000 francs pour le conjoint ainsi que pour chaque enfant à charge (art. 98 LIR).

- Les intérêts débiteurs qui ne sont pas en rapport économique avec une catégorie de revenus ou avec des revenus exemptés sont déductibles au titre de dépenses spéciales (art. 109 LIR).

- Sont encore déductibles au titre de dépenses spéciales certaines libéralités - notamment dons en espèces à des organismes reconnus d'utilité publique, dons en espèces ou en nature au Fonds culturel national, sommes affectées à la fondation de bourses d'étude - dans la mesure où elles ne dépassent ni 10% du total des revenus nets, ni 10 millions de francs (articles 109 et 112 LIR).

- Certaines des dépenses spéciales énumérées ci-avant sont couvertes par un minimum forfaitaire de 18.000 francs (art. 113 LIR).

- Finalement, et sur demande, le contribuable peut obtenir un abattement de revenu imposable du fait de charges extraordinaires qui sont inévitables et qui réduisent d'une façon considérable sa faculté contributive. Le contribuable est censé avoir des charges extraordinaires lorsqu'il a des obligations qui n'incombent normalement pas à la majorité des contribuables se trouvant dans une position analogue quant à la situation familiale et quant à l'importance des revenus et de la fortune. Une charge extraordinaire est considérée comme étant inévitable lorsque le contribuable ne peut s'y soustraire pour des raisons matérielles, juridiques ou morales (art. 127 LIR).

Les charges extraordinaires sont prises en compte suivant la capacité contributive. Elles comprennent notamment:

- . les frais de maladie non remboursés par un tiers;
- . les charges supplémentaires des invalides et des infirmes;
- . les frais de domesticité et de garde d'enfants;

- . les dépenses d'alimentation supplémentaires auxquelles doivent faire face certains malades soumis à un régime diététique;
- . les pensions alimentaires entre époux.

- En guise de conclusion à cet examen de la législation actuelle, on peut retenir qu'en ce qui concerne l'impôt sur le revenu à charge des ménages, la technique d'allégement fiscal retenue est celle de l'abattement du revenu. Elle l'est à titre exclusif dans ce sens qu'il n'existe pas un seul allégement qui soit accordé sous la forme d'un crédit d'impôt.

En revanche, il est difficile de déceler du point de vue économique un choix cohérent entre allègements forfaitaires ou non. Souvent la déductibilité est accordée sur la base des frais effectivement encourus avec plafonnement et possibilité d'opter pour un minimum forfaitaire. Cela s'explique par la nature fiscale des forfaits et des abattements.

123. Les propositions de réforme

Partant des défauts de notre législation actuelle et à la lumière de l'approche générale définie ci-avant, le Conseil Economique et Social entend proposer, par la suite, une refonte de la matière imposable. Malgré les répercussions que cet élargissement de l'assiette ne manquera pas de produire sur l'une ou l'autre catégorie de contribuables, cet effort de cohérence s'avère indispensable tant du point de vue du respect des principes et objectifs que de l'aspect du financement de la réforme.

Cet élargissement de la matière imposable constitue, en effet, l'instrument privilégié du financement interne de la réforme fiscale.

L'élargissement peut être réalisé de deux façons différentes, à savoir:

- faire entrer dans le champ d'application de l'impôt des revenus qui en sont actuellement exclus;
- supprimer des avantages et des allègements existants.

1231. La détermination de l'assiette de l'impôt

- La notion de revenu imposable, telle qu'elle est définie par la législation actuelle, ne se prête guère à la critique.

C'est plutôt sur le plan de l'application pratique des dispositions fiscales que le traitement des revenus du travail et des revenus du capital présente un certain déséquilibre.

Il ressort en effet de la statistique globale des salaires, pensions et autres revenus, établie par l'Administration des Contributions directes pour l'année d'imposition 1983*, que sur un total de revenus de 122,9 milliards, 1,4 milliard seulement correspondait à des revenus de capitaux mobiliers et 1,7 milliard à des revenus de location, soit 2,5% du total des revenus.

- Comment peut-on rapprocher les régimes fiscaux effectivement appliqués aux revenus provenant de sources différentes?

. Par une simplification de la législation fiscale, le personnel des administrations fiscales pourrait sans doute être déchargé de certains travaux dont le rendement en termes de recettes budgétaires est insignifiant. En permettant un renforcement des contrôles, cette réforme administrative pourrait aider à endiguer l'évasion et la fraude fiscales.

. La recherche d'une plus grande équité fiscale passe également par un réexamen des procédures d'établissement, de contentieux et de recouvrement des impôts. Si le Conseil Economique et Social n'entend pas approfondir cet aspect dans le cadre du présent avis, il ne voudrait cependant pas passer sous silence cette composante qui pourrait utilement accompagner et parfaire la réforme fiscale.

. Ces aspects - rendement, coût de la perception - de même que la restructuration administrative sont aussi de nature à permettre un meilleur recensement des avantages accessoires, souvent importants, dont bénéficient un nombre non négligeable de contribuables personnes physiques.

Certains de ces avantages accessoires ayant atteint une envergure telle que leur non-imposition altérerait considérablement la justice distributive, le Conseil Economique et Social suggère que l'Administration prenne les dispositions requises pour pouvoir imposer, de façon équivalente, tous les revenus, quelle que soit la forme qu'ils prennent.

* Cf. annexe 2: Statistique globale des salaires, pensions et revenus 1983.

Le Conseil Economique et Social insiste cependant pour que ce meilleur recensement de la base imposable ne se limite pas à une seule catégorie de revenus, les salaires en l'occurrence, mais que cet effort de transparence et de vérité fiscale s'étende à toutes les catégories de revenus. Tant des arguments économiques et budgétaires - rendement de l'impôt - que sociaux - équité fiscale - plaident en faveur d'une meilleure perception de tous les revenus imposables.

De l'avis du Conseil Economique et Social, les voies et moyens pour réaliser cette meilleure équité fiscale devraient être définis par le Gouvernement et par l'administration en concertation étroite avec les milieux professionnels concernés.

. Cette concertation étroite devra également marquer les discussions visant à adopter l'imposition des suppléments de salaires pour heures supplémentaires ainsi que pour le travail de nuit, de dimanche et de jour férié.

L'exemption fiscale actuelle dont profitent les suppléments des salaires pour heures supplémentaires - dans certaines limites il est vrai - est en effet incompatible avec la politique de l'emploi. Compte tenu de l'objectif de l'incitation au travail et vu que beaucoup de salariés concernés n'ont pas le libre choix, le Conseil Economique et Social ne va cependant pas jusqu'à proposer l'intégration pure et simple de ces suppléments de salaires dans le revenu global imposable.

Afin d'éviter précisément que ces suppléments de salaires ne soient imposés à des taux marginaux élevés, le Conseil Economique et Social propose de considérer les suppléments de salaires pour heures supplémentaires comme des revenus extraordinaires auxquels s'appliquerait un taux d'imposition réduit qui pourrait s'orienter selon le taux d'imposition moyen du contribuable en question. Une telle solution lui paraît plus équitable que le régime actuel qui exonère ces suppléments dans la limite de certains plafonds et qui de ce fait module donc l'avantage fiscal en fonction du niveau de revenu.

Quant aux suppléments de salaires pour travail de nuit, de dimanche et de jours fériés, ils devraient continuer à être exonérés de l'impôt, le salarié n'ayant que rarement le libre choix pour accepter ou refuser ce travail.

- Le régime d'imposition actuel des plus-values dégagées par la réalisation d'immeubles faisant partie du patrimoine privé mérite un effort de réflexion. Il est caractérisé, par une imposition générale des plus-values sur les terrains non bâtis et une imposition partielle des gains réalisés sur la cession des immeubles bâtis. Ces dernières plus-values ne donnent lieu à imposition que si la réalisation de l'immeuble intervient dans l'intervalle des dix premières années après l'acquisition.

Aux yeux du Conseil Economique et Social le système d'imposition, qui existe depuis une dizaine d'années, présente un certain nombre de déficiences contraires à l'équité fiscale. En effet, étant donné que l'imposition des plus-values de cession n'a pas un caractère général, il arrive que des transactions importantes, dégageant des bénéfices substantiels, échappent à l'impôt. Il en est notamment des immeubles bâtis détenus depuis plus de 10 ans et dont la valeur de la construction dépasse 20% du prix de réalisation.

Il est rappelé que les plus-values dégagées par la cession d'immeubles bâtis se trouvant depuis plus de 10 ans en la possession du contribuable sont exonérés pour des raisons pratiques.

En effet, il a été admis que la détermination de la plus-value dans les cas de l'espèce rencontrerait trop de difficultés en l'absence de données précises sur les amortissements pratiqués sur la construction.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que le problème de l'amortissement pourrait, si nécessaire, trouver une solution sur la base d'une estimation forfaitaire. Il propose, dès lors, d'étendre le champ d'application de la loi sur toutes les plus-values de cession d'immeubles bâtis.

En revanche, le système des abattements applicable dans le contexte des plus-values devrait être simplifié et amélioré. L'abattement actuel de 1.250.000 francs, renouvelable tous les dix ans, devrait notamment être transformé en un abattement annuel de 300.000 francs (montant relatif ou absolu).

- Après toutes ces propositions de modification, le Conseil Economique et Social voudrait terminer ce chapitre relatif à la détermination de la matière imposable en soulignant que le trai-

tement réservé par la législation actuelle tant aux revenus de remplacement - qui sont imposables - qu'aux revenus de complément - qui sont exonérés - n'est pas sujet à critique, sauf en ce qui concerne les rentes accidents*.

1232. La refonte des allègements fiscaux

12321. Les allègements liés au coût d'acquisition du revenu

- Les frais d'obtention doivent rester déductibles des recettes sur la base des dépenses réelles. Toutefois, pour certaines catégories de revenus, telles que salaires, pensions ou rentes, cette déduction de revenu devrait continuer à être prise en considération sous forme de forfait.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social estime que dans le chef des revenus salariés, la déductibilité intégrale des frais de déplacement devrait être introduite. Quant à la détermination des frais éligibles, il y a lieu de développer un régime qui, pour des raisons de politique de l'environnement et de transport, tienne compte des possibilités offertes par les transports en commun.

Quant au minimum forfaitaire de 1.000 francs pour les revenus de capitaux mobiliers, il serait à supprimer. Il en serait de même pour les forfaits majorés actuellement accordés au titre des frais d'obtention à certaines professions déterminées.

- La déduction en tant que dépense spéciale des cotisations de sécurité sociale obligatoires est à maintenir sous sa forme actuelle. Sont assimilés les prélèvements forfaitaires opérés dans le secteur public dans l'intérêt de la péréquation des pensions.

Quant au régime fiscal à réserver aux cotisations et primes versées au titre d'une pension complémentaire, le Conseil Economique et Social y reviendra par la suite.

* cf. également page 54 note en bas de page.

- Le doublement du minimum forfaitaire pour frais d'obtention, dans l'hypothèse où les deux époux sont imposés collectivement et exercent une activité salariale, est à maintenir. Dans ce cas de figure et de façon générale, les époux doivent tous les deux pouvoir profiter des allégements liés au coût d'acquisition de leurs revenus respectifs.

- L'abattement extra-professionnel de 48.000 francs est à supprimer. Comme il fût introduit en 1987 afin de réduire quelque peu le désavantage abusif que les époux, imposés collectivement, subissent à l'heure actuelle par rapport aux séparés de fait et que la redéfinition de l'unité d'imposition est de nature à éliminer cette injustice flagrante, cet abattement n'aura plus de raison d'être dans le système proposé.

- Quant à l'abattement agricole il trouve sa justification dans les problèmes d'ordre économique que rencontre ce secteur.

- Le traitement du bénéfice de cession ou de cessation comme revenu extraordinaire devrait être maintenu. Les deux facettes de ce traitement fiscal adapté à la nature du revenu - abattement et taux - pourraient dès lors continuer à être invoquées à l'avenir.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social donne à réfléchir si la technique de l'étalement des revenus dans le temps ne saurait être étendue au-delà de l'agriculture et de la viticulture à d'autres branches soumises aux mêmes aléas du climat.

12322. Les allégements qui sont sans relation directe avec la formation du revenu

- Contrairement aux allégements dont il a été question ci-avant, les présents allégements, qui sont à considérer comme des dépenses fiscales, vont faire l'objet d'une refonte. Afin d'illustrer d'emblée l'impact que ces allégements peuvent avoir sur la charge fiscale réelle, le Conseil Economique et Social voudrait introduire ses réflexions en fournissant quelques applications chiffrées de la législation actuellement en vigueur en la matière.

- Le tableau 9 ci-après illustre le taux d'imposition réel pour un ménage avec deux enfants selon qu'il profite ou non des principaux allégements fiscaux accordés* au titre:

. des intérêts débiteurs versés pour son logement:	120.000.- francs;
. des primes versées à des compagnies d'assurances:	91.800.- francs;
. de l'investissement mobilier:	91.800.- francs;
<hr/>	
soit un total de	303.600.- francs
<hr/>	

 * Le Conseil Economique et Social n'a pas voulu ajouter à cette liste la déduction de 91.800 francs accordée au titre de l'épargne-logement, bien que certains contribuables arrivent parfaitement à cumuler cet abattement avec la déductibilité des intérêts débiteurs.

**Tableau 9: EFFETS DE CERTAINS ALLEGEMENTS FISCAUX ACCORDES SANS
RELATION DIRECTE AVEC LA FORMATION DU REVENU
(barème 1989)**

Revenu (francs)	Impôts à payer (francs)		Taux d'impos. moyen (%)	
	Avec allégements	Sans allégements	Avec allégements	Sans allégements
700.000	0	7.528	0	1,1
1.000.000	7.128	58.167	0,7	8,3
1.300.000	57.127	146.415	4,4	11,3
1.600.000	145.135	251.871	9,1	15,7
1.900.000	250.351	374.127	13,2	19,7
2.200.000	372.367	515.175	16,9	23,4

- A la lecture de ce tableau, on peut se poser des questions quant à l'équité et la transparence du régime fiscal actuel et de la différence de niveau qui existe entre la progressivité apparente et la progressivité réelle de l'impôt sur le revenu.

Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il les modifications suivantes:

. S'agissant de dépenses qui n'affectent pas la formation du revenu du contribuable, le Conseil Economique et Social ne voit pas a priori de justification pour les dispositions rendant déductibles certaines sommes qui n'ont aucun rapport avec l'acquisition de revenus et qui constituent, dès lors, des dépenses fiscales au sens propre. Aussi préconisera-t-il par la suite de supprimer la plupart des dépenses spéciales actuellement déductibles. Certaines dépenses spéciales, telles que les libéralités seraient néanmoins maintenues.

Ayant songé un moment à proposer la suppression pure et simple du minimum forfaitaire pour dépenses spéciales, le Conseil Economique et Social s'est finalement prononcé, dans un souci de simplification et afin de tenir compte des menues dépenses spéciales, pour le maintien de cet abattement à son niveau actuel (18.000 francs). A l'avenir, cet abattement ne devrait cependant plus faire l'objet d'une quelconque augmentation.

. Le Conseil Economique et Social propose la suppression de la déductibilité des intérêts débiteurs versés sur des prêts qui n'ont pas de rapport économique avec un quelconque revenu. D'un point de vue économique, cette incitation fiscale aux prêts à la consommation est par ailleurs contre-productive.

. Certaines charges extraordinaires qui sont inévitables et qui réduisent effectivement la faculté contributive doivent toutefois pouvoir être prises en compte sur la demande expresse du contribuable. Le Conseil Economique et Social accepte les applications actuelles que sont notamment les charges des invalides et infirmes, les dépenses d'alimentation et de maladie supplémentaires ainsi que les frais de domesticité et de garde d'enfants et les pensions alimentaires.

Quant à la technique de l'allégement fiscal approprié, il faut noter que l'article 127 LIR régissant les charges extraordinaires a créé un système intéressant dans la mesure où les charges ne sont retenues que si elles dépassent un certain pourcentage de revenu, pourcentage qui varie en fonction de la classe d'impôt et qui augmente avec le revenu.

. Le traitement fiscal réservé au logement occupé par son propriétaire est devenu fort complexe, dans la mesure où le législateur a adopté un principe - l'imposition d'un revenu fictif - dont les effets sont limités par le fait de la non-adaptation des valeurs unitaires ou, plus récemment, de l'introduction de la déductibilité jusqu'à certains plafonds des intérêts débiteurs contractés pour la construction ou l'acquisition du logement. L'imposition d'un revenu fictif vise à tenir compte de l'augmentation de la capacité économique dont profite le propriétaire qui occupe son propre logement.

Dès lors, deux approches cohérentes semblent possibles aux yeux du Conseil Economique et Social (imposition d'un revenu fictif ou non-imposition):

.. Le principe de l'imposition d'un revenu fictif (valeur locative) est effectivement appliqué. Ceci implique que:

... la valeur unitaire d'un immeuble devrait être adaptée afin de refléter réellement l'augmentation de la capacité contributive de celui qui n'a pas à payer de loyer;

... les intérêts des emprunts contractés devraient devenir intégralement déductibles;

... on peut même se poser la question si les autres dépenses relatives à l'acquisition de ce revenu fictif (amortissement économique, grosses réparations, entretien, etc.) ne devraient pas pouvoir être déduites au même titre que les intérêts des emprunts. Toujours est-il qu'un tel système engendrerait un travail administratif supplémentaire considérable.

.. Pour des raisons de simplicité et d'efficacité, le Conseil Economique et Social penche pour la deuxième solution, plus pragmatique de la non-imposition du revenu en nature consistant en l'utilisation des immeubles occupés par leurs propriétaires. Cette approche implique cependant que:

... la valeur locative ne soit plus mise en compte en tant que revenu imposable;

... aucune dépense en relation avec l'acquisition d'un logement occupé par le propriétaire n'est plus déductible sous quelque forme que ce soit. Sous réserve des développements ci-après, la déductibilité des intérêts débiteurs, de même que celle des cotisations d'épargne-logement au titre de dépenses spéciales, seraient donc à abolir.

. Concernant l'abattement à l'investissement mobilier, le Conseil Economique et Social voudrait retenir d'emblée que les objectifs visés n'ont été que partiellement atteints:

.. au cours de sa durée d'application actuelle, c.à d. de 1984 à 1988, l'avantage fiscal n'a quère été utilisé pour favoriser des investissements productifs par le biais de souscriptions de la part des ménages dans le capital social des entreprises industrielles ou des PME. La loi RAU a par contre facilité l'augmentation de capital des grands établissements bancaires leur permettant de la sorte de se rapprocher des ratios de fonds propres qui vont être imposés sur le plan communautaire. Récemment, elle a encore permis la constitution d'une société de participations financières sur l'initiative d'une grande banque de la place et contrôlée par elle;

- .. quant au deuxième objectif - la promotion de l'épargne mobilière - il n'a été atteint que partiellement, dans la mesure où pour bénéficier de l'abattement à l'investissement mobilier aucune durée de détention minimum des titres n'a été imposée par le législateur, de sorte que beaucoup de contribuables personnes physiques ont su profiter plusieurs fois de l'abattement avec une seule mise initiale, les titres ayant chaque année fait l'objet d'un échange.

Dans le cadre de ses propositions de réforme de la fiscalité des entreprises, le Conseil Economique et Social analysera les instruments fiscaux qui sont susceptibles de favoriser les investissements productifs. Quant à la promotion de l'épargne mobilière, et au-delà des défauts graves précités de la législation actuelle, le Conseil Economique et Social développera en guise de conclusion à ce chapitre une approche globale embrassant toutes les formules d'épargne et d'investissement dans le chef des particuliers.

. Parmi ces formules de consommation différée figureront également les primes d'assurance-vie, de décès et d'assurance mixte. La pratique actuelle tend à faire tomber notamment sous le champ d'application de cette déductibilité les primes et les cotisations qui visent à assurer des risques d'accidents. On peut par exemple se demander si l'assurance responsabilité civile-automobile, qui constitue certes une dépense obligatoire, mais seulement pour ceux qui ont librement choisi d'acquérir une voiture, doit donner lieu à un quelconque régime fiscal préférentiel. Aussi le Conseil Economique et Social préconise-t-il qu'en cas d'attribution d'un quelconque avantage fiscal, la dépense fiscale soit concentrée sur les seules assurances-vie ou assimilées.

. Le Conseil Economique et Social rappelle que la prise en considération en tant que dépenses spéciales de certaines primes et cotisations d'assurance, frais qui par nature sont des dépenses de train de vie non déductibles, repose sur la considération qu'il est dans l'intérêt de la collectivité que les citoyens s'assurent contre un certain nombre de risques. Cet argument était surtout valable dans les années trente, époque à laquelle remontent les conceptions qui sont à la base de la législation actuelle et où les régimes de sécurité sociale obligatoires étaient peu développés voire inexistants.

Le Conseil Economique et Social est d'avis que compte tenu du système de la sécurité sociale tel qu'il fonctionne de nos jours dans notre pays et qui couvre pratiquement tous les citoyens, il est indiqué de n'encourager, par la voie fiscale, que la couverture de certains risques spécifiques.

. Compte tenu de ces considérations et à la lumière de l'approche globale qui est la sienne, le Conseil Economique et Social se trouve devant le choix suivant:

- .. Supprimer purement et simplement les dépenses fiscales relatives aux intérêts débiteurs, aux cotisations d'épargne-logement, à l'acquisition de titres et aux primes d'assurances, pour procéder de la sorte à un élargissement notable de l'assiette et dégager ainsi une marge de manoeuvre suffisante pour réduire, de façon significative, les taux d'imposition.
- .. Ne pas renoncer à cet instrument d'incitation que l'imposition des revenus des personnes physiques peut constituer en vue de la promotion de l'épargne des ménages et de son orientation selon les objectifs de la politique économique et sociale du pays.

Dans la deuxième hypothèse, il conviendrait d'adopter une approche cohérente englobant toutes les formes d'épargne que le législateur entend promouvoir par la voie fiscale. Toutes les mesures qui encouragent l'une ou l'autre forme d'épargne ou d'investissement seraient à regrouper au sein d'une enveloppe qui, sur la base des dépenses réelles et jusqu'à concurrence d'un montant global à déterminer, donnerait lieu à un allègement fiscal qui pourrait revêtir les caractéristiques suivantes:

- ... l'allègement serait à accorder sous la forme d'un crédit d'impôt;
- ... le crédit d'impôt pourrait être modulé en fonction du mode d'imposition retenu dans ce sens que le plafond global pour les époux, imposés collectivement, constituerait le double du plafond mis en compte pour un contribuable imposé séparément. Par ailleurs, la présence d'un enfant à charge serait à l'origine d'un relèvement du plafond.

... Les formules d'épargne et d'investissement éligibles seraient les suivantes:

- les primes d'assurance-vie, de décès ou d'assurance mixte;
- les cotisations d'assurances bénévoles pour pensions complémentaires;
- les intérêts débiteurs versés au titre d'emprunts hypothécaires contractés en vue de la construction, de l'acquisition ou de la transformation d'un logement occupé par le propriétaire;
- les montants nets consacrés à l'acquisition d'actions;
- les sommes payées dans le cadre de l'épargne-logement.

... Les sommes nettes versées sur un livret d'épargne ou pour l'acquisition de titres publics constituent des formules d'épargne qui devraient également donner lieu à un traitement fiscal spécifique.

Pour des raisons de simplicité et afin d'éviter que de nombreux contribuables ne se voient amenés à présenter une déclaration d'impôt en raison du seul fait qu'ils perçoivent des intérêts sur un livret d'épargne ou sur des titres publics, le Conseil Economique et Social propose de tenir compte de cette forme d'épargne par la voie forfaitaire tout en maintenant la technique actuelle de l'exemption.

Aussi la tranche des revenus indigènes afférents aux livrets d'épargne et aux titres publics, exempte de l'impôt sur le revenu, devrait-elle être maintenue à son niveau actuel (60.000 francs) en cas d'imposition séparée. Pour des raisons de cohérence du système et compte tenu de l'objectif économique recherché, le Conseil Economique et Social propose de doubler ce montant en cas d'imposition collective.

Certains membres estiment que l'épargne populaire devrait être encouragée davantage en vue notamment de l'accès au 1er logement. A cet effet, ces membres préfèrent que le doublement du montant actuel intervienne pour tous les contribuables, ceci indépendamment du fait qu'ils sont imposés individuellement ou collectivement.

... Afin d'éviter que la bonification d'impôt pour l'épargne/investissement ne serve qu'à promouvoir une seule des formules que l'on veut encourager, le plafond global devrait être complété par des sous-plafonds. Ceux-ci visent à assurer que le crédit d'impôt sera utilisé par le contribuable pour développer plusieurs formes d'épargne/d'investissement de façon parallèle. Bien que voulant éviter tout dirigisme en la matière, le Conseil Economique et Social croit néanmoins qu'une légère contrainte de différenciation des formules d'épargne s'impose tant pour des raisons économiques que pour éviter aux contribuables de courir certains risques démesurés. Une flexibilité suffisante devra néanmoins assurer un régime incitatif évoluant avec l'âge et, donc, avec les priorités fixées par le contribuable lui-même.

- Le niveau auquel on entend fixer le plafond global de la bonification d'impôt pour épargne/investissement est directement fonction du rang de priorité que l'on veut réserver à l'objectif de la réduction des taux. Plus le plafond tend vers zéro, plus on met l'accent sur une réduction massive des taux. En revanche, plus le plafond s'approche de l'ordre de grandeur des allègements existants, plus on s'éloigne de cet objectif et de son corrolaire, l'élargissement de l'assiette.

**Tableau 10: RECAPITULATION DES PLAFONDS ET DES ABATTEMENTS DE
REVENUS APPLICABLES D'APRES LA LEGISLATION EXIS-
TANTE**

	Classe d'impôt				
	I	II	III ¹	III ²	III ³
- Primes d'assurances	27.000	54.000	70.200	91.800	118.800
- Abattement à l'investissement mobilier	27.000	54.000	70.200	91.800	118.800
- Epargne-logement	27.000	54.000	70.200	91.800	118.800
- Intérêts débiteurs logement	30.000	60.000	90.000	120.000	150.000
Abattement de revenus total	111.000	222.000	300.600	395.400	506.400

Le Conseil Economique et Social peut s'imaginer une solution médiane qui comporterait un plafond de crédit d'impôt de 40.000 francs par contribuable en cas d'imposition séparée et de 80.000 francs par contribuable en cas d'imposition collective avec des sous-plafonds respectifs de 20.000 et de 40.000 francs. En cas de présence d'enfant(s) à charge, les plafonds seraient relevés de 40.000 francs, l'augmentation des sous-plafonds s'élevant à 20.000 francs.

En calculant avec un taux d'imposition marginal de l'ordre d'un tiers ainsi qu'avec un revenu moyen évalué à 600.000 francs pour les célibataires et à 1.000.000 francs pour les personnes mariées, on peut affirmer que ces crédits d'impôts correspondent, en fait, à des abattements de revenus de:

- . 120.000 francs pour les contribuables imposés séparément;
- . 240.000 francs pour les contribuables imposés séparément avec charge d'enfant(s);
- . 240.000 francs pour les contribuables imposés collectivement;
- . 360.000 francs pour les contribuables imposés collectivement avec charge d'enfant(s).

Pour le contribuable moyen tel qu'il se dégage de la statistique globale des revenus de 1983 (600.000 francs pour les célibataires et 1.000.000 francs pour les personnes mariées), ces ordres de grandeur se situent quasiment au même niveau que les allègements accordés à l'heure actuelle, sauf pour les ménages ayant trois ou davantage d'enfants à charge.

Pour les bénéficiaires de revenus plus élevés, le changement proposé se traduirait par une détérioration de leur situation, dans la mesure où cet élément de la proposition d'ensemble serait apprécié isolément. Ainsi, pour un revenu de deux millions réalisé par un contribuable de la classe II, l'impôt à payer augmenterait de 20.000 francs environ.

Compte tenu de ces conséquences négatives par rapport au régime actuel de prise en considération des dépenses visant la formation du patrimoine, certaines membres proposent de fixer les plafonds à un niveau plus élevé.

Afin de tenir compte de ce taux d'imposition marginal, évalué pour la moyenne des contribuables à un tiers environ du revenu, il convient bien-sûr de n'accorder qu'un crédit d'impôt qui s'élève à un tiers seulement des montants épargnés ou investis. C'est dire que les sommes investies ou épargnées qui seraient éligibles à concurrence du plafond global de la bonification d'impôt s'élèvent, en fait, respectivement à 120.000, 240.000, 240.000 et à 360.000 francs. A l'intérieur de cette enveloppe, les différentes formules d'épargne et d'investissement seraient éligibles jusqu'à concurrence respectivement de 60.000, 120.000, 120.000 et de 180.000 francs. Pour que l'incitation fiscale soit assurée dans le temps, il faudra veiller à procéder de façon régulière à une adaptation desdits plafonds et sous-plafonds.

Cette bonification d'impôt pour l'épargne et l'investissement ne correspondrait plus à la technique d'octroi actuelle, mais elle aurait, pour seul objectif, d'inciter le contribuable, par la voie fiscale, à un comportement économique déterminé. Ce système aurait l'avantage de la neutralité vis-à-vis des différentes formes d'investissement encouragées. Il serait plus simple, plus transparent et plus équitable que le système actuel.

Par ailleurs, et afin de leur conférer un stimulant réel pour l'épargne et/ou l'investissement, il conviendrait de prévoir, pour certaines mesures, que les sommes épargnées ou investies en immunité fiscale restent investies pendant une période déterminée, qui pourrait varier selon la nature de l'investisse-

ment. En cas de désinvestissement prématuré, il y aurait lieu de procéder à une imposition corrective susceptible d'annuler l'avantage fiscal indûment obtenu.

Quant aux revenus engendrés par ces formes d'épargne ou d'investissement, ils devraient rester pleinement imposables.

- Afin d'inciter à l'épargne et à l'investissement, le Conseil Economique et Social propose en outre de supprimer la taxe de 2% actuellement perçue sur les contrats d'assurance-vie conclus par les résidents. Le déchet budgétaire de cette mesure peut être évalué à quelque 40 millions de francs.

13. Le calcul de l'impôt

Dans le cadre du présent chapitre, deux problématiques différentes seront examinées:

- les modalités tenant à la situation familiale;
- la structure du tarif général.

131. Les modalités tenant à la situation familiale

1311. L'état de la question

Dans son avis annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays de 1989, le Conseil Economique et Social a mis en exergue les défis démographiques auxquels notre économie se voit confrontée. Aussi les perspectives de développement économique et social du pays relèvent-elles, dans une large mesure, des moyens que les pouvoirs publics sauront mettre en oeuvre pour amortir, voire pour renverser cette évolution dans une optique du long terme bien sûr.

Dans ces conditions, la législation fiscale doit-elle tenir compte de l'existence d'enfants ou d'autres personnes à charge du contribuable?

- Deux raisons essentielles sont traditionnellement avancées pour justifier la prise en considération des enfants et d'autres personnes à charge lors de l'élaboration de la structure du système fiscal:

- . le respect du principe de la capacité contributive, qui voudrait que le nombre de personnes faisant partie d'un ménage soit pris en compte pour déterminer le poids de la charge fiscale;
- . les obligations juridiques d'entretien et d'assistance qui peuvent être revendiquées sur le plan du droit civil et qui ne sauraient être négligées par le droit fiscal.

- L'importance de la dimension familiale n'est cependant pas unanimement reconnue. Certains considèrent, en effet, qu'en la matière, l'individualisme doit primer et que la décision de se marier et d'avoir des enfants constitue un choix de mode de vie qui devrait rester sans incidence sur le prélèvement de l'impôt. Celui qui s'impose des charges familiales ne devrait pas être moins taxé que celui qui s'abstient de ce choix et opère d'autres dépenses.

- . Si, en adoptant la vision familiale, on considère les réductions d'impôt pour enfants à charge comme un correctif de la progressivité, on s'orientera vers deux techniques: d'une part, le quotient familial qui n'est rien d'autre qu'une extension du quotient conjugal à l'ensemble de la famille et, d'autre part, les abattements de revenu qui sont des écrêtements des tranches de revenu supérieures.
- . Si, au contraire, dans une vision individualiste, on considère les réductions pour enfants à charge comme une allocation familiale indirecte égalitaire pour tout le monde, on s'orientera vers le recours à des crédits d'impôt, voire au remplacement des réductions d'impôt par des aides directes sous la forme d'allocations familiales. De plus, dans certains pays ces allocations familiales ont tendance à devenir imposables.

Toutes ces techniques peuvent évidemment être modulées en fonction du rang et de l'âge de la personne à charge.

- Afin de compenser, partiellement ou intégralement, la perte de capacité contributive qui découle de la présence dans le ménage d'enfants à charge, il convient, de toute façon, d'élargir quelque peu le champ d'examen et de tenir compte tant des transferts sociaux que des avantages fiscaux.

Les transferts sociaux visent à couvrir, soit des charges spécifiques (bourses d'étude, allocations de naissance, allocations d'éducation, allocations de rentrée scolaire), soit des frais d'entretien et d'éducation à caractère général (allocations familiales). Dans beaucoup de pays, ces transferts sociaux se trouvent combinés à des allègements d'impôt spécifiques pour les enfants et les autres personnes à charge.

1312. L'examen de notre législation actuelle

- Notre pays connaît une combinaison d'allocations familiales et de réductions d'impôt accordées sous la forme d'un abattement aux revenus. Ce dernier qui est pris en compte pour le calcul de l'impôt dans la classe III se présente sous la forme de:

- . quotient familial: il est appliqué toutes les fois que le contribuable n'a pas plus de quatre enfants à sa charge et que le revenu n'excède pas:

- .. 856.800 francs pour une charge d'enfant;
- .. 891.600 francs pour deux charges d'enfants;
- .. 968.400 francs pour trois charges d'enfants;
- .. 1.026.800 francs pour quatre charges d'enfants.

Le revenu correspondant à une part est taxé par application du tarif général et la quotité ainsi obtenue, multipliée par le nombre de parts, donne l'impôt dû. Le nombre de parts à prendre en considération pour la division du revenu est fixé comme suit:

- .. 2,8 pour une charge d'enfant;
- .. 3,8 pour deux charges d'enfants;
- .. 5,0 pour trois charges d'enfants;
- .. 6,2 pour quatre charges d'enfants;

- . déduction semi-proportionnelle: dans les autres cas que ceux visés ci-dessus et à condition que le revenu du contribuable n'excède pas 2.086.800 francs, un jeu de bonifications, fixé, pour partie, en pourcentage du revenu et, pour partie, à montant fixe, vient en déduction de l'impôt tel qu'il résulte du tarif applicable à la classe II;

- . déduction constante: lorsque le revenu du contribuable excède 2.086.800 francs, la déduction appliquée au montant d'impôt de la classe II est fixée à un montant cons-

tant qui s'élève à:

- .. 49.222 francs pour une charge d'enfant;
- .. 94.625 francs pour deux charges d'enfants;
- .. 140.892 francs pour trois charges d'enfants;
- .. 179.928 francs pour quatre charges d'enfants.

- Tout en corrigeant la progressivité de l'impôt, la combinaison de ces trois techniques et notamment l'élément de plafonnement des réductions pour charges d'enfants permet de maintenir, à l'intérieur de certaines limites, la différence de taxation entre les familles selon l'importance de leurs revenus respectifs.

Ouvrent droit à une modération d'impôts:

- . les descendants;
- . les enfants légitimes du conjoint, même lorsque le mariage n'existe plus;
- . les enfants adoptifs et leurs descendants légitimes;
- . les enfants recueillis d'une façon durable au foyer du contribuable.

1313. Les propositions de réforme

- Au départ, les opinions au sein du Conseil Economique et Social divergeaient fortement. Les uns préconisaient une vision familiale et notre législation actuelle leur paraissait amplement satisfaisante tandis que les autres marquaient leur préférence pour une approche individualiste et ils estimaient que l'impôt sur le revenu des personnes physiques devrait être vidé de tout élément de différenciation quant à la présence ou non d'enfant(s) à charge.

D'après ces derniers, la modulation, même plafonnée, selon le revenu pose un problème du point de vue de l'équité verticale. Octroyer des réductions d'impôt croissantes selon les revenus revient en effet à consentir des dépenses fiscales moins élevées en faveur des familles à revenu modeste.

En l'absence d'un impôt négatif, les contribuables disposant de revenus situés au-dessous ou peu au-dessus du revenu exonéré ne profitent que faiblement, voire pas du tout, des réductions d'impôt pour enfants, qu'elles soient accordées sous la forme de crédits d'impôts ou d'abattements de revenu.

- Dans un souci de compromis et compte tenu des options qui ont été les siennes en matière de choix de l'unité d'imposition, le Conseil Economique et Social a finalement convenu de proposer, à côté du quotient conjugal, l'introduction d'un quotient familial embryonnaire. Le caractère partiel de ce quotient familial découle du fait que le coefficient de division ne varie pas avec le nombre d'enfants à charge.

- . Le quotient familial prendrait la forme d'un allègement fiscal plafonné à partir de la tranche de revenu pour laquelle interviendrait le taux d'imposition marginal maximum.
- . L'avantage fiscal serait accordé dès qu'un contribuable a un ou plusieurs enfants à sa charge. Tant le contribuable imposé séparément que les époux imposés collectivement verront donc le coefficient de division du revenu qui leur est applicable relevé de 0,5. D'où les classes d'impôt et les coefficients de division du revenu ci-après:

classe d'impôt IA	(contribuable imposé séparément sans charge d'enfant(s)):	1,0
classe d'impôt IB	(contribuable imposé séparément avec charge d'enfants) :	1,5
classe d'impôt IIA	(contribuable imposé collectivement sans charge d'enfant(s)):	2,0
classe d'impôt IIB	(contribuable imposé collectivement avec charge d'enfants):	2,5

Les rentrées fiscales supplémentaires que la suppression de l'actuelle bonification d'impôts pour enfants ne manquera pas d'engendrer seront à affecter intégralement à une augmentation des allocations familiales, de sorte que le volume des incitants que l'Etat entend réserver à la politique familiale ne serait diminué d'aucune façon. Bien au contraire, l'introduction parallèle d'un coefficient familial de 0,5 fait que l'enveloppe de fonds publics consacrée à la politique familiale se trouvera en fin de compte accrue pour un montant de quelque 600 millions de francs.

Une incitation financière mieux ciblée sur les revenus faibles et sur la tranche inférieure des revenus moyens devrait par ailleurs produire davantage d'effets positifs sur l'évolution démographique future du pays.

Quant au financement du relèvement des allocations familiales découlant de la présente réforme ainsi que son adaptation ultérieure à l'évolution des prix et salaires, il serait exclusivement à charge de l'Etat.

A la lumière de la réforme fiscale proposée, on devrait procéder à une révision de l'ensemble des prestations familiales accordées (allocation d'éducation, subsides pour études supérieures) ainsi que des autres transferts sociaux modulés en fonction de la situation familiale du bénéficiaire (aides au logement p.ex.). Quant au financement de ces transferts, et tout en renvoyant à son avis de 1988 sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social rappelle sa position afférente, exprimée notamment dans son avis annuel de 1988 sur la situation économique, financière et sociale du pays:

"Quant au financement des prestations familiales, le Conseil Economique et Social rappelle sa position exprimée à maintes reprises de voir ce financement assuré exclusivement à charge du budget de l'Etat, eu égard à la finalité de ces prestations sociales dans le cadre de la politique de redistribution des revenus et de la politique familiale. Cependant, il est conscient que cette restructuration du financement des allocations familiales ne peut intervenir que progressivement en raison de l'ampleur des fonds concernés et que cette restructuration doit se placer dans le cadre global du financement de la sécurité sociale et notamment dans le contexte de la répartition des charges entre les assurés, les entreprises et les pouvoirs publics."

- Afin de pouvoir évaluer l'impact possible de cette réforme, l'Administration des Contributions directes a bien voulu indiquer au Conseil Economique et Social le coût estimé du régime actuel des bonifications d'impôt pour enfants. En partant de la statistique globale de 1983 et en extrapolant l'évolution des revenus et de la population fiscale, on peut chiffrer à environ 2,5 milliards de francs le déchet budgétaire résultant de cet avantage fiscal réservé aux familles avec enfants.

En se référant par ailleurs aux chiffres avancés dans le rapport général sur la sécurité sociale - les allocations de famille s'élèvent à quelque 3,5 milliards de francs -, on se

rend compte de l'envergure absolue et relative des allégements fiscaux accordés: les fonds publics redistribués par la voie fiscale s'élèvent à plus de 70% des fonds alloués sous la forme d'aides directes.

A la lecture de ces chiffres, on ne s'étonnera guère de l'ampleur des augmentations que subiront les allocations familiales dans l'hypothèse où tout l'avantage fiscal accordé à l'heure actuelle du fait de la bonification d'impôt pour enfant(s) serait transformé en aides directes.

Le Conseil Economique et Social ayant opté pour cette accentuation de la politique d'aide directe aux familles avec enfant(s), sa proposition se reflétera comme suit sur le niveau de l'allocation familiale:

Tableau 11: IMPACT DE LA PROPOSITION DE REFORME SUR LE NIVEAU DE L'ALLOCATION FAMILIALE (PONDEREE EN FONCTION DES CLASSES D'AGE DES ENFANTS)

Allocation fam. par mois	Montants actuels*, indice 428,67		Allocations proposées		Accroiss. (%)		Accroissement (en fr.par an)	
Rang de l'enfant	par enfant	cumulé	par enfant	cumulé	par enf.	cu-mulé	par enfant	cumulé
1er	2.058	2.058	3.500	3.500	70	70	17.304	17.304
2e	3.802	5.860	7.000	10.500	84	79	38.376	55.680
3e	6.731	12.591	10.500	21.000	56	67	45.228	100.908
4e et svts	5.574	18.165	10.500	31.500	88	73	59.112	160.020

- La modulation selon le rang de l'enfant pose le problème complexe de la construction d'échelles d'équivalence entre les familles de tailles différentes et celui de la cohérence avec une politique générale en matière de natalité. Compte tenu des augmentations substantielles que connaîtront les allocations familiales suite à l'absorption de la bonification d'impôts pour enfants, la différenciation actuelle de ces allocations en fonction du rang de l'enfant, devrait pouvoir être réexaminée et, le cas échéant, réajustée.

* montants en vigueur au 1er janvier 1989.

- Aux fins de la présente étude, le Conseil Economique et Social a opté pour une modulation des allocations familiales selon le schéma ci-après, l'unité correspondant à l'allocation allouée au premier enfant. Les chiffres entre parenthèses reflètent les rapports relatifs des allocations familiales en vigueur au 1er janvier 1989.

1er enfant	1 (1)	cumul	1 (1)
2me enfant	2 (1,85)	cumul	3 (2,85)
3me enfant	3 (3,30)	cumul	6 (6,15)
4me enfant	3 (2,70)	cumul	9 (8,85)
5me enfant	3 (2,70)	cumul	12 (11,55)

La solution préconisée par le Conseil Economique et Social ne diffère donc que légèrement des rapports relatifs actuels, un accent renforcé ayant néanmoins été mis sur le 2me enfant. Elle a été inspirée par de nombreuses considérations dont notamment:

- . l'affectation de la capacité contributive du fait d'une charge d'enfant(s);
- . l'acceptabilité politique des variations globales enregistrées sur le plan du revenu disponible par rapport à la situation actuelle;
- . l'évaluation des revenus d'équilibre, c.-à-d. des revenus pour lesquels l'augmentation des allocations familiales et la suppression de la bonification d'impôt s'annulent, compte tenu cependant de l'introduction du coefficient familial précité de 0,5.

Tout en devant être apprécié dans le cadre de la proposition d'ensemble portant également sur les éléments tarifaires développés par la suite, les changements envisagés dans le domaine des modalités relatives à la situation familiale du contribuable se traduiront à elles seules par un accroissement du revenu disponible dans le chef de tous les contribuables ayant un enfant à charge. Pour les contribuables ayant plusieurs enfants à charge, les bénéficiaires de revenus faibles et moyens bénéficient également d'une augmentation de leur revenu disponible, le revenu d'équilibre se situant vers les 2 millions de francs.

On peut donc valablement affirmer que la réforme fiscale proposée par le Conseil Economique et Social renferme un élément de politique familiale prononcé visant à aider, de façon sélective, à surmonter les défis démographiques auxquels notre pays se trouve confrontés.

**Tableau 12: COUT BUDGETAIRE DES MESURES PROPOSEES EN MATIERE
D'ALLOCATIONS FAMILIALES**

- Situation 1988.

	Allocation familiale moyenne	Nombre de familles	Coût en millions de francs
1 enfant	2.058	27.396	676,6
2 enfants	5.860	21.116	1.510,2
3 enfants	12.591	5.953	906,6
4 enfants	18.165	1.200	263,0
5 enfants	23.839	320	91,5
			3.447,9

- Situation projetée.

	Allocation familiale moyenne	Nombre de familles	Coût en millions de francs
1 enfant	3.500	27.396	1.150,6
2 enfants	10.500	21.116	2.660,6
3 enfants	21.000	5.953	1.500,2
4 enfants	31.500	1.200	453,6
5 enfants	42.000	320	161,3
			5.926,3

- Coût de la mesure proposée:

2.478,3 millions de francs

=====

Source: Ministère des Finances.

132. La structure du tarif général

Les options relatives au tarif, c.à d. au barème de l'impôt, peuvent être regroupées en quatre ensembles de questions:

- la définition d'un revenu minimum exonéré d'impôt;
- la restructuration des tranches du barème;
- la détermination du taux d'imposition (marginal et moyen) maximum;
- le réexamen de la progressivité de l'impôt.

1321. La définition d'un revenu minimum exonéré d'impôt

- Dans la plupart des législations fiscales, il existe des dispositions visant à exonérer une partie du revenu, voire les bas revenus. Les techniques utilisées à cet effet sont les suivantes, étant entendu que dans certains pays plusieurs de ces techniques sont appliquées simultanément:

- . l'abattement de revenu fixe;
- . le crédit d'impôt d'un montant fixe;
- . une première tranche de revenu imposée au taux zéro.

Notre législation actuelle inclut, sur la base du tarif général (art. 118 LIR) un revenu minimum exonéré de 164.400 francs (barème 1989). Il s'agit en l'occurrence du revenu imposable ajusté qui est obtenu en déduisant du total des revenus nets certains éléments dont les dépenses spéciales et certains abattements à caractère tarifaire. En plus et pour les seuls contribuables de la classe d'impôt I, ce revenu est encore réduit en vue de l'application du taux d'imposition du cinquième de son complément à 360.000 francs.

En fait, le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques comporte, pour les principales classes d'impôt, les minima imposables suivants (revenus annuels imposables ajustés au sens de l'article 126 LIR):

classe d'impôt I :	207.000 francs;
II :	330.000 francs;
III ¹ :	462.000 francs;

III²: 626.000 francs;
 III³: 824.000 francs;
 III⁴: 1.021.000 francs.

Ces minima exonérés se comparent plutôt favorablement à ceux pratiqués* ou envisagés à l'étranger dans le cadre des réformes fiscales:

- . en RFA, le minimum exonéré d'impôt passera de 89.336 à 119.115 francs pour personnes seules et de 178.673 à 238.230 francs pour époux imposés collectivement;
- . en Belgique, le minimum exonéré, qui s'élève actuellement à 119.000 francs pour tous les contribuables, passera à 165.000 francs pour les célibataires et à 260.000 francs pour les époux.

Il n'en reste pas moins que pour les classes d'impôt I et II une partie du revenu qui se situe en-dessous du minimum légal des moyens d'existence se trouve déjà imposée, à des taux relativement faibles il est vrai. Le tableau ci-après fournit une comparaison entre le revenu minimum exonéré et le revenu minimum légal, tel qu'il se trouve ancré dans le cadre de la législation relative au revenu minimum garanti.

Tableau 13: REVENU MINIMUM EXONERE ET REVENU MINIMUM GARANTI

	Classes d'impôt				
	I	II	III ¹	III ²	III ³
Revenu minimum exonéré	207.000	330.000	462.000	626.000	824.000
Revenu minimum garanti **	286.300	384.600	425.500	466.500	507.500

* Cf. annexe 3: Einkommenssteuern 1988: Grundfreibeträge und sonstige Regelungen eines steuerfreien Existenzminimums (Bundesministerium der Finanzen).

** Montants en vigueur au 1er janvier 1989, indice 439,38.

- Sans aller jusqu'à établir un lien strict et automatique entre le revenu minimum garanti et le revenu minimum exonéré - une adaptation de l'un ne devant pas nécessairement entraîner une adaptation de l'autre - le Conseil Economique et Social propose néanmoins de refixer le nouveau minimum exonéré par référence au RMG.*

Aussi est-il proposé de fixer le revenu minimum exonéré selon la définition de l'article 118 LIR à 200.000 francs (164.400 francs actuellement, soit un relèvement de près de 22%).

Compte tenu des abattements tarifaires qui jouent en faveur des salariés, à savoir:

- | | |
|---|----------------|
| . le minimum forfaitaire pour frais d'obtention: | 30.000 francs; |
| . le minimum forfaitaire pour dépenses spéciales: | 18.000 francs; |
| . l'abattement compensatoire pour salariés: | 24.000 francs; |

le RMG se trouve de facto exonéré de l'impôt dans le chef de cette catégorie importante de contribuables, d'où une nouvelle diminution de la charge fiscale pesant sur les bas revenus. Si cette nouvelle diminution de la charge fiscale se fera sentir sur tous les bas revenus quelle que soit leur nature, il n'en reste pas moins que certains d'entre eux continueraient à supporter un impôt, allégé il est vrai. Ainsi, pour les retraités, pour lesquels les minima forfaitaires et abattements tarifaires ne s'élèvent qu'à (6.000 + 18.000 + 24.000^{**}) 48.000 francs, un revenu correspondant au RMG donnerait lieu à imposition dans le chef des célibataires, l'impôt annuel atteignant 2.100 francs.

Le Conseil Economique et Social a pleinement conscience du fait que par rapport à la situation actuelle, certains contribuables à revenus faibles ayant plus d'un enfant à charge seraient amenés à payer un léger impôt alors que les améliorations successives apportées dans un passé récent au quotient familial les ont fait tomber en-dessous du revenu minimum exonéré. Il faut cependant voir que cette charge d'impôt se trouve plus que compensée par le relèvement des allocations familiales, étant donné que ce sont précisément les contribuables à faible revenu ayant des enfants à charge qui figurent parmi les principaux bénéficiaires de la réforme proposée. Par ailleurs, il convient d'éviter, pour des raisons de responsabilité et de solidarité, qu'une trop grande partie de la population n'échappe à l'impôt.

* Revenu minimum garanti.

** Voir page 56.

1322. La restructuration des tranches du barème

Il ressort du tableau figurant à l'annexe 4 que:

- dans la plupart des pays, le nombre de tranches a été progressivement réduit, de sorte que la moyenne OCDE non pondérée est passée de 14 en 1975 à 11,5 en 1985, ce trend s'étant prolongé depuis cette date. Ainsi, par exemple, en Belgique, le nombre de tranches passera sous peu de 22 à 8, aux Etats-Unis, il est déjà retombé de 14 à 2;
- le Grand-Duché figure, dès à présent, parmi les pays industrialisés qui disposent d'un barème qui se caractérise par un des plus grands nombres de tranches de revenu (25).

Tout en estimant que la structure (nombre et largeur) des tranches du tarif ne constitue pas un problème majeur dans le cadre de la réforme fiscale, le Conseil Economique et Social ne s'oppose pas à une diminution du nombre des tranches. Cette diminution devrait cependant respecter certaines limites, dans la mesure où un nombre trop réduit de tranches pourrait être à l'origine de sauts de progressivité qui nuisent à l'équité verticale du barème. Le tarif proposé par la suite sera composé de dix-huit tranches de revenus, ce nombre résultant, pour l'essentiel, de la recherche d'une allure régulière dans la progressivité du taux d'imposition marginal.

L'effort de simplification ne se traduit cependant pas essentiellement par la réduction du nombre des tranches. Etant donné que le Conseil Economique et Social proposera par la suite un tarif où la progression du taux d'imposition marginal est linéaire, le tarif pourra également être exprimé sous la forme d'une fonction linéaire. Quant au contribuable, il pourra de toute façon se servir du barème établi annuellement par le Ministre des Finances et publié par l'Administration des Contributions directes.

1323. La détermination du taux d'imposition maximum

- La charge fiscale qui frappe les hauts revenus se trouve déterminée par deux facteurs, liés à la structure du tarif:

- . les taux d'imposition moyen et marginal maxima;
- . le niveau de revenu à partir duquel le taux d'imposition marginal maximum intervient.

- Concernant le premier aspect, le Luxembourg, avec un taux marginal maximum de 57%*, se situait en 1985 à peu près dans la moyenne OCDE (55,7%)**. Malgré la réduction à 56%, qui est intervenue en 1987, cette situation relative s'est certainement dégradée depuis, compte tenu notamment de l'ampleur de certaines réformes introduites ou envisagées depuis:

- . aux Etats-Unis, la réforme de 1987 a remplacé les anciens taux, qui s'évaluaient de 11 à 50%, par trois taux nouveaux, à savoir 15,28 et 33%. Au Royaume-Uni, le taux marginal le plus élevé vient d'être ramené de 60 à 40%;
- . plus près de nous, la RFA envisage de ramener son taux de 56 à 53%. Notre partenaire dans l'UEBL, quant à lui, se propose de procéder à un abaissement sensible du taux-plafond, celui-ci devant passer de 72 à 55%.

- Dans ces conditions, le Conseil Economique et Social estime que, dans le cadre d'une restructuration du barème et d'un éventuel élargissement de la base imposable, une réduction supplémentaire du taux marginal maximum devrait être envisagée. L'affichage exercé par ce taux maximum gagne encore en importance du moment que notre marché du travail n'est pas en mesure de proposer le personnel qualifié requis et que les entreprises nouvelles ou en expansion - industries nouvelles, place financière - se voient obligées de recruter une grande partie de leurs cadres à l'étranger.

La nécessité d'une telle révision vers le bas du taux d'imposition marginal maximum se trouve renforcée du fait que ce taux intervient actuellement pour un niveau de revenu relativement bas:

- . 1.283.000 francs dans la classe d'impôt I;
- . 2.565.000 francs dans la classe d'impôt II.

* 58,8% y compris l'impôt de solidarité.

** Cf. annexe 4: Modifications apportées au barème de l'impôt sur le revenu de l'administration centrale 1975 et 1985 (OCDE).

En RFA, par exemple, le taux maximum n'intervient qu'à partir d'un revenu imposable de respectivement 2.757.300 francs (tarif de base) et de 5.514.600 francs (imposition collective avec splitting).*

Si la réforme envisagée en Belgique a également pour effet que le taux maximum ne jouera qu'à partir d'un revenu de 2.200.000 francs, cette impression doit cependant être fortement nuancée car des taux d'imposition marginaux, fort élevés, frapperont déjà des revenus moyens, voire faibles (par exemple taux marginal de 40% pour la tranche de revenus allant de 305.000 à 435.000 francs).

Quant à la réforme introduite au Royaume-Uni, le taux d'imposition le plus élevé s'appliquera à la tranche de revenu dépassant 19.301 livres sterling (1.312.468 francs luxembourgeois).

- Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, et partant de positions fort divergentes au départ, le Conseil Economique et Social propose de ramener le taux d'imposition marginal maximum de 56 à 50%, soit un taux qui se compare favorablement aux taux préconisés par nos principaux partenaires commerciaux dans le cadre de leurs réformes fiscales respectives. Ce taux évite au contribuable d'avoir la fâcheuse impression que tout effort supplémentaire de sa part ne se traduise essentiellement par un prélèvement exagéré de la part du fisc.

Cette proposition de taux doit être appréciée dans le contexte global de la réforme et en relation notamment avec un renforcement parallèle de l'imposition effective du patrimoine. L'allègement de la charge fiscale qui en résulte pour les bénéficiaires de revenus élevés n'est en effet devenu acceptable du point de vue de la justice contributive qu'en raison du fait que cet objectif déclaré de notre fiscalité sera poursuivi à l'avenir également sur le plan de l'imposition du patrimoine.

C'est l'adoption d'une approche qui se veut cohérente et équilibrée qui permet au Conseil Economique et Social de croire qu'il a su dûment prendre en considération les contraintes économiques, tout en ne perdant nullement de vue les impératifs d'une justice contributive bien conçue.

* Cf. annexe 5: Einkommensteuertarife 1988 (Bundesministerium der Finanzen.

L'appréciation du taux d'imposition marginal maximum étant également fonction de tout un ensemble d'autres éléments tarifaires et notamment du niveau de revenu à partir duquel le taux d'imposition marginal maximum intervient, il importe de relier cette question à celle de l'allure générale du tarif.

1324. Le réexamen de la progressivité de l'impôt

- Tout en ne perdant pas de vue le caractère partiel d'une comparaison qui se limite au barème et qui néglige donc beaucoup d'autres éléments influant sur le poids de l'impôt (unité de taxation, assiette de l'impôt, modalités tenant à la charge d'enfants), on peut cependant retenir du graphique figurant à l'annexe 6 (barème applicable en 1987) que notre tarif actuel se distingue par:

- . une imposition relativement faible, voire par une exonération généreuse, des bas revenus;
- . une progressivité qui est comparable à celle que connaissent nos principaux partenaires commerciaux de la Communauté;
- . un taux d'imposition marginal maximum qui intervient relativement tôt.

- En appliquant les tarifs en vigueur en 1987 (1988 pour le Luxembourg), on obtient les résultats ci-après quant au poids fiscal.

**Tableau 14: COMPARAISON DES TARIFS DE L'IRPP EN VIGUEUR EN 1987
(1988 POUR LE LUXEMBOURG)**

- Impôts à payer (tarif de base)

en francs

Revenu annuel en FLUX	L	RFA	FF	B	NL
300.000	18.374	45.042	36.414	58.475	59.366
500.000	70.704	93.072	104.697	146.453	122.839
1.000.000	270.920	282.415	329.697	371.250	344.631
1.500.000	543.504	525.230	599.241	633.750	633.556
2.000.000	823.504	785.586	889.241	921.250	959.319
3.000.000	1.383.504	1.334.907	1.469.241	1.551.250	1.653.754
5.000.000	2.503.504	2.454.907	2.629.241	2.961.250	3.070.790

- Taux d'imposition moyen (tarif de base)

en %

Revenu annuel en FLUX	L	RFA	FF	B	NL
300.000	6,1	15,0	12,1	19,5	19,8
500.000	14,1	18,6	20,9	28,1	24,6
1.000.000	27,6	28,2	33,0	37,2	34,5
1.500.000	36,2	35,0	39,9	42,3	42,2
2.000.000	41,2	39,3	44,5	46,1	48,0
3.000.000	46,1	44,5	49,0	51,7	55,1
5.000.000	50,1	49,1	52,6	59,2	61,4

- Il ressort de ces tableaux ainsi que du graphique figurant à l'annexe 7 que, de façon générale, le tarif de notre IRPP est plus favorable que celui actuellement en vigueur dans les pays de référence. Cette conclusion est particulièrement nette pour les bas revenus. Concernant les revenus moyens, notre taux d'imposition reste le plus favorable, sauf qu'à partir d'un revenu de 1,2 million environ (classe d'impôt I), le taux d'imposition moyen allemand devient plus avantageux. Pour les gros revenus,

le seul barème allemand reste plus favorable que le nôtre, sans que l'écart, exprimé en taux d'imposition, ne dépasse, à aucun moment, 2% du revenu imposable.

L'étude relative à la situation de l'ouvrier moyen au regard de l'impôt et des transferts sociaux, étude que l'OCDE publie annuellement, confirme en partie ces conclusions. Il ressort des tableaux de l'annexe 8 que pour un niveau de salaire équivalent à celui de l'ouvrier moyen (707.000 francs), le taux d'imposition qui est d'application chez nous (année d'imposition 1987) range parmi les taux les plus faibles au sein de l'OCDE:

- . 14,0% pour un célibataire;
- . 1,0% pour une famille avec deux enfants.

En tenant compte des abattements fiscaux non forfaitaires, ce taux d'imposition tombe même respectivement à 8,6% et à 0%.

- En élargissant l'examen à l'ensemble des prélèvements obligatoires - impôts et cotisations sociales - et en tenant compte des prestations en espèces versées aux familles - allocations familiales le plus souvent -, l'OCDE aboutit à des chiffres plus complets qui ne font que confirmer le contexte globalement favorable dans lequel sont traités au Luxembourg les revenus moyens au regard de l'impôt et des transferts sociaux.

Tableau 15: REMUNERATION NETTE PLUS TRANSFERTS EN ESPECES

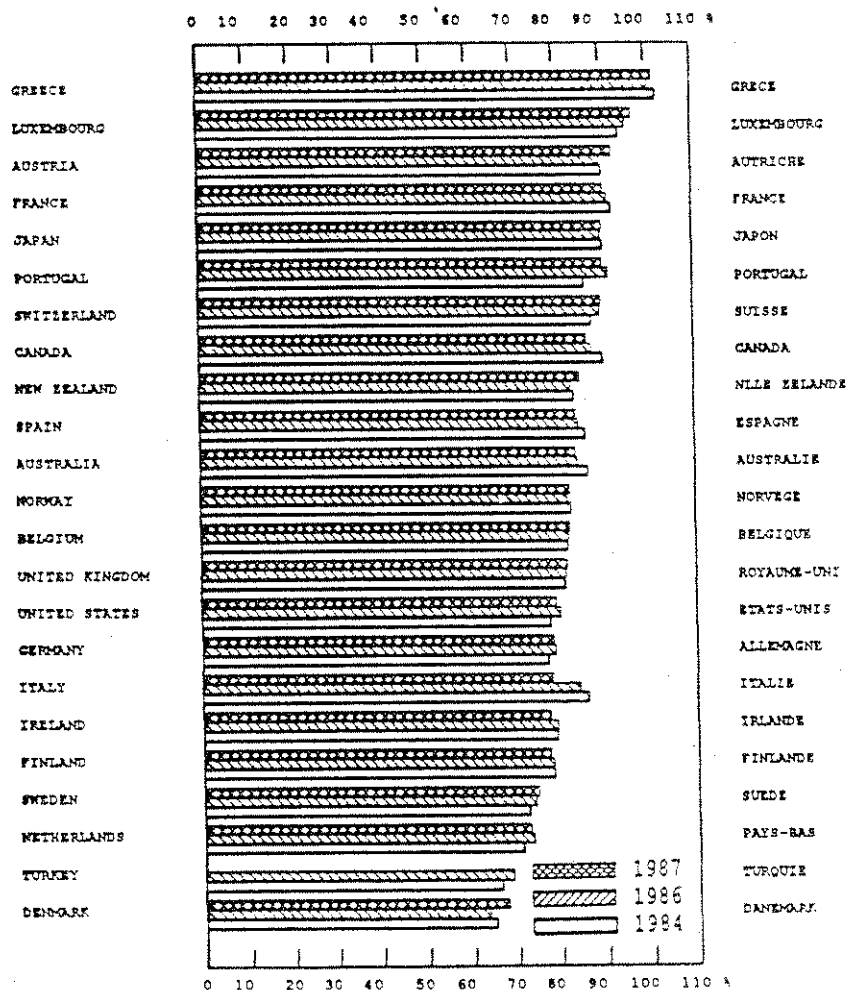
Pays	Célibataires				Famille avec deux enfants			
	En pourcentage du salaire brut							
	1984	1985	1986	1987	1984	1985	1986	1987
Australie	77.7	77.1	76.6	76.6	86.7	85.5	84.5	84.1
Autriche	74.4	73.4	72.7	74.1	90.4	91.4	90.0	92.7
Belgique	64.6	64.1	64.3	64.4	82.2	81.5	82.3	82.7
Canada	77.3	76.7	75.4	74.6	90.2	89.0	87.8	86.9
Danemark	54.1	53.7	53.2	54.0	64.8	64.1	63.3	67.8
Finlande	66.6	65.8	66.3	66.0	78.5	77.4	78.4	77.7
France	77.3	77.4	77.0	76.5	92.5	92.3	91.6	90.7
Allemagne	65.6	65.0	64.8	64.3	77.4	76.9	79.1	78.8
Grèce	83.5	83.6	81.7	82.8	102.4	101.5	100.7	101.6
Irlande	65.6	64.8	65.7	64.4	79.3	78.6	79.3	78.0
Italie	73.1	73.0	73.4	72.1	86.2	81.9	84.7	78.5
Japon	87.2	84.2	84.0	84.5	90.4	90.2	90.0	90.3
Luxembourg*	70.6	71.1	71.4	73.8	94.2	94.5	95.8	97.2
Pays-Bas	60.7	62.0	62.8	62.4	71.1	72.8	73.5	72.8
Nlle-Zélande	72.6	72.1	74.3	76.4	83.9	84.5	83.3	85.3
Norvège	67.0	67.3	66.2	66.4	83.1	83.3	82.4	82.9
Portugal	81.4	83.3	85.4	83.9	86.4	87.8	91.5	90.2
Espagne	80.6	81.6	80.2	79.9	86.2	86.7	84.8	84.4
Suède	63.9	64.4	63.9	63.4	72.6	75.4	74.2	74.8
Suisse	78.2	78.5	78.3	78.7	87.9	89.4	89.9	90.0
Turquie	66.0	68.7	68.7	n.a.	66.3	68.9	68.7	n.a.
Royaume-Uni	68.6	68.7	69.4	70.7	81.6	81.5	81.7	82.1
Etats-Unis	70.4	70.2	72.9	72.8	78.1	77.7	80.4	79.5

Source OCDE: "La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux 1984-1987", page 53.

Note: La rémunération nette correspond aux gains bruts diminués de l'impôt sur le revenu et des cotisations salariales de sécurité sociale. Le taux de l'impôt sur le revenu utilisé pour ce calcul ne tient pas compte des effets des abattements fiscaux non forfaitaires.

* En 1987, un ouvrier moyen gagnait 707.000 francs.

**Graphique 1: REMUNERATION NETTE PLUS TRANSFERTS EN ESPECES
EN POURCENTAGE DU SALAIRE BRUT*
1984-1987**



Source OCDE: "La situation des ouvriers au regard de l'impôt et des transferts sociaux 1984-1987", page 58

Note: Le calcul des versements au titre de l'impôt sur le revenu tient compte seulement des allégements fiscaux de caractère forfaitaire. Les allégements fiscaux non forfaitaires (tels que les déductions de charges d'intérêt) sont exclus.

* Le classement des pays correspond au taux payé en 1987 sauf pour la Turquie 1984.

Un salaire par ménage, égal à celui d'un ouvrier moyen.

Tout en ne perdant pas de vue les limites d'une telle étude, on peut néanmoins retenir de cette comparaison internationale l'appréciation relativement favorable qui en découle pour notre taux d'imposition. Cette conclusion est particulièrement vraie dans le cas d'une famille avec deux enfants, c.à d. dès qu'intervient l'effet du splitting.

- L'analyse du Conseil Economique et Social serait toutefois incomplète, si elle ne tenait pas compte des réformes fiscales qui viennent d'être décidées dans certains des Etats membres de la Communauté européenne. Aussi importe-t-il de comparer notre tarif actuel à ceux nouvellement conçus en RFA, en Belgique et au Royaume-Uni.

**Tableau 16: COMPARAISON DES TARIFS DE BASE, TELS QU'ILS
DECOULENT DES REFORMES FISCALES DECIDEES A
L'ETRANGER**

REVENU	RFA	B	RU	L (barème 89)
160.000	7.992	0	40.000	0
315.000	38.829	44.000	78.750	18.338
504.000	81.312	123.050	126.000	66.648
714.000	134.442	217.550	178.500	135.336
924.000	194.187	312.050	228.500	220.764
1.115.000	267.099	423.750	288.750	312.400
1.365.000	339.990	528.750	351.166	447.168
1.575.000	419.538	635.625	435.166	564.768
1.785.000	505.176	745.855	519.166	682.368
1.995.000	597.156	856.105	603.166	799.968
2.310.000	747.474	1.024.250	729.166	976.368
2.940.000	1.078.077	1.370.750	981.166	1.329.168
3.780.000	1.523.445	1.832.750	1.317.166	1.799.568
5.040.000	2.191.035	2.498.750	1.821.166	2.505.168

Source: Ministère des Finances.

Comparé aux tarifs de base tels qu'ils découlent des réformes fiscales décidées à l'étranger, le barème actuellement en vigueur continue à se distinguer par une imposition faible, voire nulle des revenus modestes.

Le tarif qui sera d'application en RFA dès l'année d'imposition 1990 devient cependant plus favorable à partir d'un revenu imposable de l'ordre de 700.000 francs, tandis que le tarif actuellement déjà appliqué au Royaume-Uni est plus avantageux que le nôtre à partir d'un revenu d'environ 1 million de francs. En ce qui concerne l'imposition des hauts revenus, voire de la tranche supérieure des revenus moyens, notre tarif actuel perd sa compétitivité et il se situe plus près du tarif nouveau prévu en Belgique que de ceux conçus en RFA et au Royaume-Uni.

- L'objectif prioritaire en matière tarifaire doit donc résider dans un aplanissement de la courbe de progressivité du barème. Cet aplanissement doit viser deux objectifs:

- . le "Mittelstandsbuckel" devra être écrêté. A cette fin le Conseil Economique et Social propose d'introduire une progression linéaire du taux d'imposition marginal;
- . le taux marginal maximum devra intervenir plus tard, c.à d. pour des revenus supérieurs à ceux qui se trouvent actuellement encore imposés pour partie à ce taux maximum. En tenant compte de la situation actuelle où le taux de 56% intervient pour la tranche de revenu dépassant 1.283.800 francs et par référence au nouveau revenu minimum exonéré, le Conseil Economique et Social propose de réserver l'application du taux marginal maximum à la tranche de revenu dépassant 1.415.000 francs, soit un montant correspondant grosso modo à 5,3 fois le revenu minimum garanti. Si le choix de cet ordre de grandeur s'est imposé essentiellement pour des contraintes tenant au déchet budgétaire, il n'en reste pas moins que des références comparables par rapport au revenu minimum garanti se retrouvent actuellement déjà dans certaines législations sociales. Aussi ce rapport de 1 à 5 semble-t-il correspondre à l'idée de l'équité sociale telle qu'elle s'est forgée chez nous compte tenu de la structure sociologique de notre population.

133. Les propositions de réforme

1331. Le rappel des principales caractéristiques de la réforme tenant à la situation familiale et à la structure du tarif

Compte tenu des réflexions ci-avant, les propositions de réforme que le Conseil Economique et Social voudrait formuler en guise de conclusion de son analyse peuvent être résumées comme suit:

- Etant donné qu'il ne sera plus tenu compte de chaque enfant à charge lors de l'établissement de l'impôt, le nombre des classes d'impôt pourra être fixé à quatre:

- . une classe I A applicable aux contribuables imposés séparément sans charge d'enfant (coefficient de division du revenu: 1);
- . une classe I B réservée aux contribuables imposés séparément ayant un (des) enfant(s) à charge (coefficient de division du revenu 1,5). Dans l'hypothèse où des époux optent pour l'imposition séparée, seul un des deux pourra faire valoir une charge d'enfant, l'autre étant imposé au tarif de la classe I A;
- . une classe II A applicable aux époux vivant effectivement ensemble et imposés collectivement sans charge d'enfants (coefficient de division du revenu: 2);
- . une classe II B réservée aux époux vivant effectivement ensemble et imposés collectivement avec charge d'enfants (coefficient de division du revenu: 2,5).

- L'actuelle modération d'impôt pour charge d'enfants est supprimée. Le gain budgétaire qui en résulte et qui est évalué à 2,5 milliards de francs est affecté intégralement au financement d'un supplément d'allocation familiale dont les montants mensuels moyens seraient relevés comme suit:

- | | |
|-------------|-------------------------|
| . 1 enfant | 2.058 -> 3.500 francs; |
| . 2 enfants | 5.960 ->10.500 francs; |
| . 3 enfants | 12.691 ->21.000 francs; |
| . 4 enfants | 18.265 ->31.500 francs; |
| . 5 enfants | 23.839 ->42.000 francs. |

- Le tarif de base réservé à la classe I A repose sur:

- . un revenu minimum exonéré d'impôt de 200.000 francs (164.400 francs actuellement) qui, compte tenu des abattements tarifaires jouant pour la grande majorité de contribuables, s'élève en réalité à 272.000 francs pour un salarié et à 248.000 francs pour un retraité.
- . une première tranche de revenu de 90.000 francs, soit une tranche quelque peu plus large que les tranches suivantes du barème, imposée à un taux initial réduit (10%). De ce fait, un revenu qui ne se situe que légèrement au-delà du minimum d'existence (jusqu'à 1 1/3 fois le revenu minimum garanti) ne se trouve que très faiblement imposé. Ainsi, un salaire de 360.000 francs ne se verrait imposé que pour un montant de 9.000 francs, soit un taux d'imposition moyen de 2,5% seulement. A l'heure actuelle, l'impôt prélevé sur le même revenu, compte tenu des minima et abattements forfaitaires, s'élève encore à 12.676 francs, soit un taux d'imposition moyen de 3,5%.
- . une progression linéaire du taux d'imposition marginal à partir d'un revenu de 290.000 francs, le taux d'imposition s'accroissant de manière régulière de 2 points de pour-cent par tranches de revenu constantes de 75.000 francs et ce à partir d'un taux de démarrage de 20%. Quant au nombre de tranches, il est ramené de 25 à 18.
- . un taux d'imposition marginal maximum de 50% (56% actuellement) qui interviendra au-delà d'un revenu de 1.415.000 francs (1.283.000 francs à l'heure actuelle).

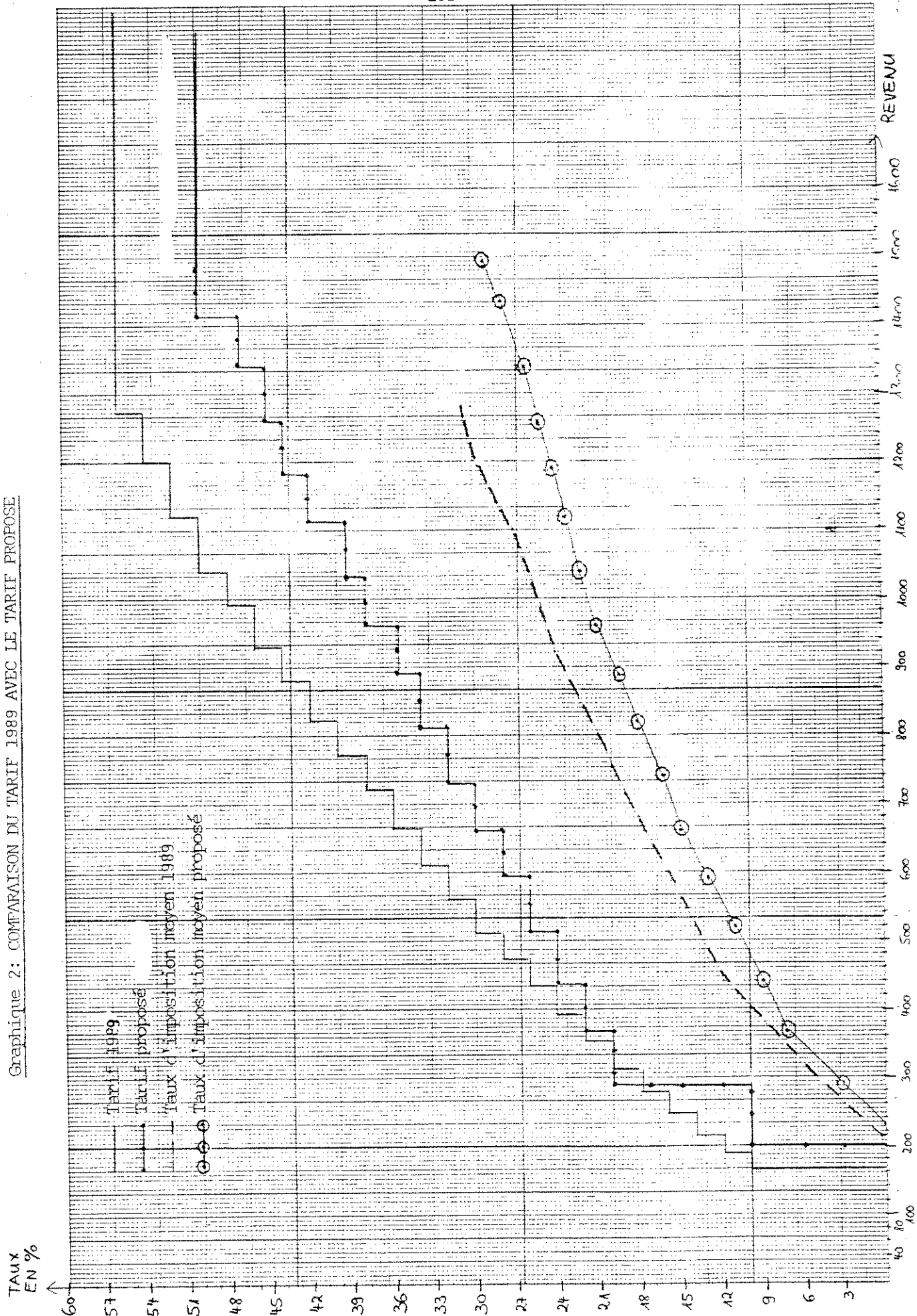
PROPOSITION DE TARIF

Tarif		Taux en %
Début	Fin	
0	200.000	0
200.000	290.000	10
290.000	365.000	20
365.000	440.000	22
440.000	515.000	24
515.000	590.000	26
590.000	665.000	28
665.000	740.000	30
740.000	815.000	32
815.000	890.000	34
890.000	965.000	36
965.000	1.040.000	38
1.040.000	1.115.000	40
1.115.000	1.190.000	42
1.190.000	1.265.000	44
1.265.000	1.340.000	46
1.340.000	1.415.000	48
1.415.000	infini	50

Tableau 17: COMPARAISON DES TARIFS DE BASE ACTUEL ET PROPOSE

Tarif actuel (1989)			Tarif proposé		
tranches de revenu		taux d'impôt (en %)	tranches de revenu		taux d'impôt (en %)
0-	164.400	0	0-	200.000	0
164.400-	191.400	10	200.000-	290.000	10
191.400-	218.400	12	290.000-	365.000	20
218.400-	245.400	14	365.000-	440.000	22
245.400-	272.400	16	440.000-	515.000	24
272.400-	313.200	18	515.000-	590.000	26
313.200-	354.000	20	590.000-	665.000	28
354.000-	394.800	22	665.000-	740.000	30
394.800-	435.600	24	740.000-	815.000	32
435.600-	476.400	26	815.000-	890.000	34
476.400-	517.200	28	890.000-	965.000	36
517.200-	561.600	30	965.000-	1.040.000	38
561.600-	615.000	32	1.040.000-	1.115.000	40
615.000-	667.800	34	1.115.000-	1.190.000	42
667.800-	721.800	36	1.190.000-	1.265.000	44
721.800-	774.000	38	1.265.000-	1.340.000	46
774.000-	828.000	40	1.340.000-	1.415.000	48
828.000-	880.800	42	> 1.415.000		50
880.800-	934.800	44			
934.800-	988.800	46			
988.800-	1.041.600	48			
1.041.600-	1.122.000	50			
1.122.000-	1.201.800	52			
1.201.800-	1.282.800	54			
> 1.282.800		56			

Graphique 2: COMPARAISON DU TARIF 1989 AVEC LE TARIF PROPOSE



- Le Conseil Economique et Social a tenu à vérifier la compétitivité du tarif de base proposé par rapport aux tarifs tels qu'ils résultent des réformes fiscales décidées ou envisagées chez quelques-uns de nos principaux partenaires dans la Communauté.

Les graphiques ci-après ont été dressés sur la base de l'application des tarifs allemand*, belge, britannique et luxembourgeois (tarif 1989 et tarif proposé par le Conseil Economique et Social).

* Pour l'Allemagne, il s'agit du tarif qui entrera en vigueur à partir du 1er janvier 1990.

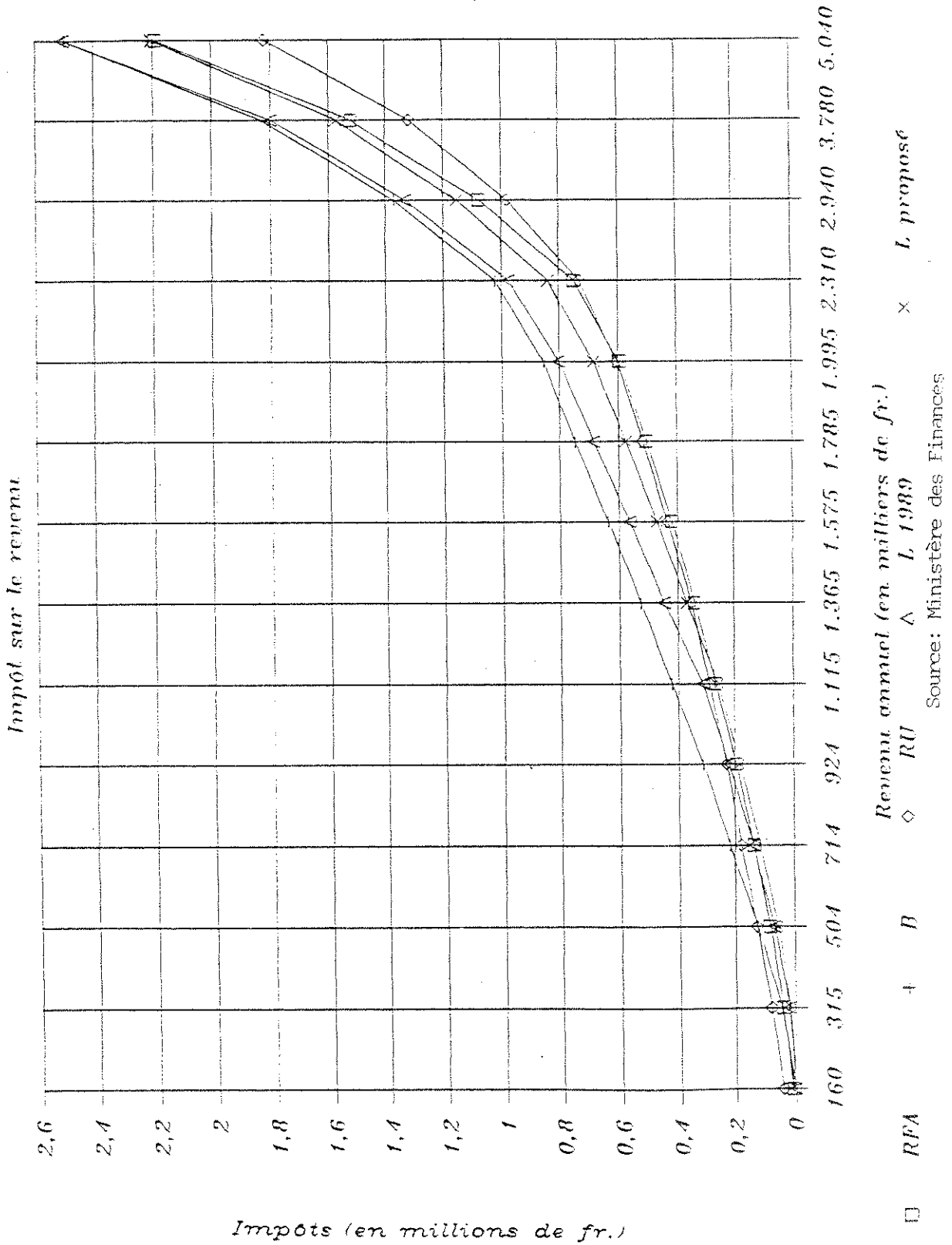
Tableau 18: COMPARAISON DES TARIFS DE BASE, TELS QU'ILS DECOULENT DES
REFORMES FISCALES DECIDEES A L'ETRANGER AVEC LE TARIF PROPOSE
PAR LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Revenu	RFA 90	B 89	RU 89	L 89	L proposé
160.000	7.992	0	40.000	0	0
315.000	38.829	44.000	78.750	18.338	14.000
504.000	81.312	123.050	126.000	66.648	55.860
714.000	134.442	217.550	178.500	135.336	113.700
924.000	194.187	312.050	228.500	220.764	183.240
1.115.000	267.099	423.750	288.750	312.400	256.500
1.365.000	339.990	528.750	351.166	447.168	367.500
1.575.000	419.538	635.625	435.166	564.768	471.500
1.785.000	505.176	745.855	519.166	682.368	578.200
1.995.000	597.156	856.105	603.166	799.968	681.500
2.310.000	747.474	1.024.250	729.166	976.368	839.000
2.940.000	1.078.077	1.370.750	981.166	1.329.168	1.154.000
3.780.000	1.523.445	1.832.750	1.317.166	1.799.568	1.574.000
5.040.000	2.191.035	2.498.750	1.821.166	2.505.168	2.204.000

Source: Ministère des Finances.

Graphique 3: COMPARAISON DES TARIFS DE BASE

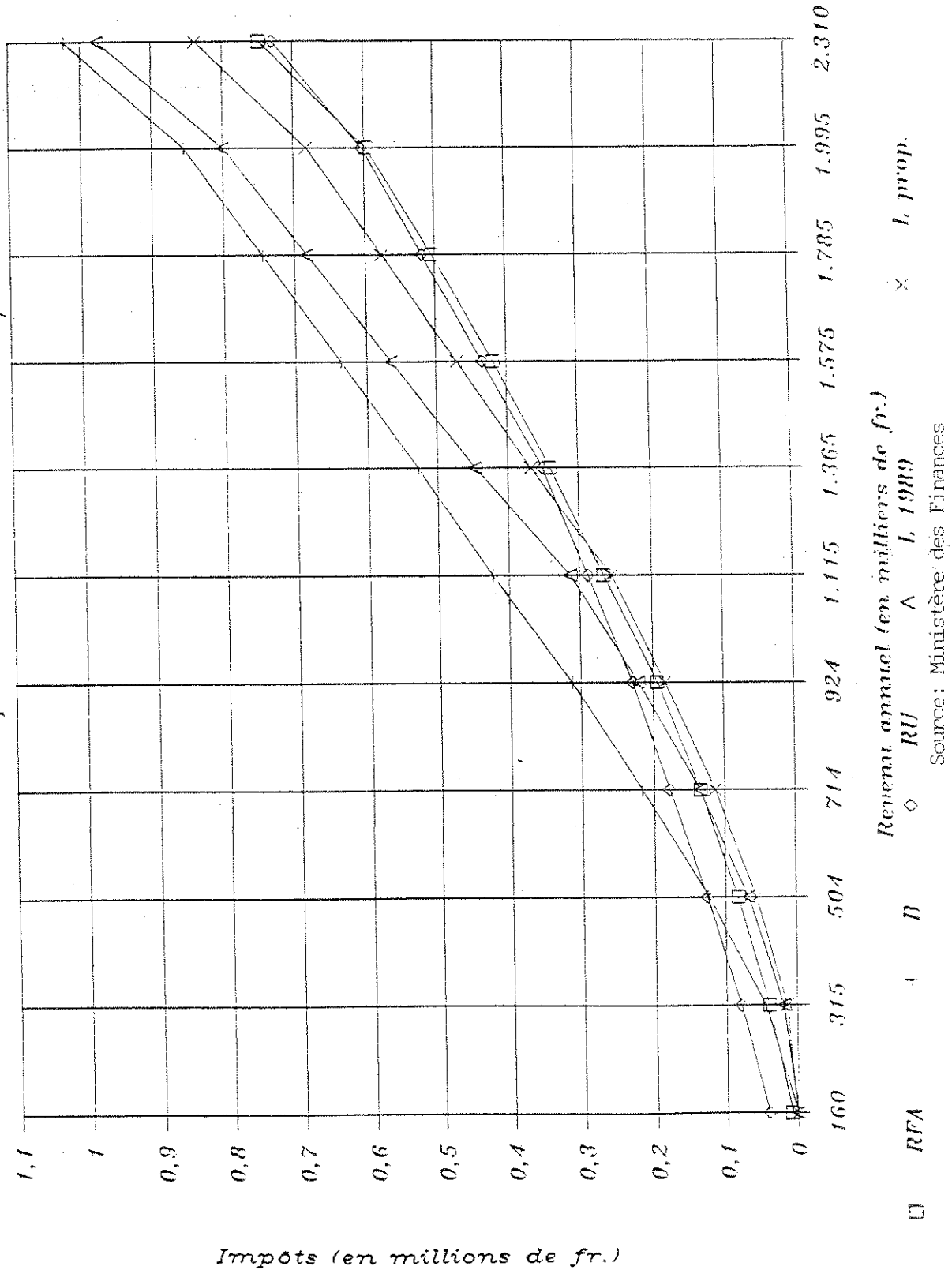
Comparaison des tarifs de base



Graphique 4: COMPARAISON DES TARIFS DE BASE (détail)

Comparaison des tarifs de base

Impôt sur le revenu (Détail)



- Ces graphiques permettent de conclure que:

- . comparé aux tarifs réformés de la RFA et du Royaume-Uni, l'actuel tarif luxembourgeois perd toute compétitivité dès que le revenu dépasse un million de francs et, pour les revenus moyens et élevés, l'allure de la courbe de l'impôt se rapproche davantage du tarif envisagé chez nos voisins belges;
- . avec le tarif proposé par le Conseil Economique et Social notre imposition des personnes physiques, à revenu faible et moyen, redeviendrait la plus avantageuse et ce ne serait qu'à partir d'un revenu de quelque 1.250.000 francs que les tarifs réformés allemand et britannique deviendraient plus avantageux que le nôtre;
- . pour les revenus élevés, notre tarif ne serait que légèrement plus défavorable que le tarif allemand, cet écart n'augmentant cependant pas avec le revenu. Ce ne serait que le tarif britannique qui, du fait du plafonnement du taux d'imposition marginal à 40%, continuerait à avantager les bénéficiaires de revenus élevés.

- Les résultats de cette comparaison confirment le Conseil Economique et Social dans sa conviction que le tarif de base qu'il propose est compétitif sur le plan économique, tout en maintenant un degré de progressivité approprié du point de vue de l'équité fiscale et de la justice contributive.

- Le Conseil Economique et Social se prononce par ailleurs de façon générale contre tout alourdissement du tarif du fait d'une surcharge d'impôt qui viendrait se greffer sur l'imposition normale, soit pour l'ensemble des contribuables, soit pour une partie d'entre eux seulement.

Se pose, dès lors, la question de l'actuel impôt de solidarité. Nonobstant sa position de principe, le Conseil Economique et Social peut néanmoins accepter le maintien de l'impôt de solidarité, prélèvement qui constitue, en fait, une sorte de cotisation d'assurance-chômage. Le produit de cet impôt devrait cependant rester affecté au seul financement du fonds pour l'emploi.

Certains membres ne partagent pas ce point de vue. A leurs yeux, l'impôt de solidarité doit être supprimé, le financement des dépenses exposées pour combattre le chômage devant être à charge du budget de l'Etat.

1332. Les effets de la réforme sur le revenu disponible des personnes physiques

Les tableaux figurant à l'annexe 9 donnent un aperçu exhaustif des effets de la réforme proposée sur le revenu disponible des personnes physiques. Ces chiffres prennent en considération l'ensemble des propositions relatives au calcul de l'impôt (unité d'imposition, situation familiale et tarif), mais ils ne sauraient évidemment tenir compte des modifications apportées sur le plan de la matière imposable, modifications qui varient en fonction de la situation particulière de chaque contribuable.

Ci-après un tableau récapitulatif qui reprend les principaux chiffres significatifs pour différents types de contribuables, mais pour l'explication desquels il faut se référer aux données exhaustives annexées.

Tableau 19: EFFETS DE LA REFORME PROPOSEE SUR LE REVENU DISPONIBLE DES PERSONNES PHYSIQUES

Types de contribuables						
Revenus imposables	célibataire	époux* sans enfant	époux* avec 1 enfant	époux* avec 2 enfants	époux* avec 3 enfants	époux* avec 4 enfants
Accroissement du revenu disponible (en %)						
400.000	2,12	1,90	4,07	11,55	18,05	25,65
800.000	4,38	2,24	3,32	4,22	6,53	11,90
1.000.000	5,97	2,45	3,30	3,30	3,83	6,53
1.200.000	7,59	3,01	4,06	3,83	4,09	5,91
1.600.000	9,28	4,38	5,44	4,86	4,73	5,95
2.000.000	9,92	5,97	6,53	5,72	5,31	6,12
3.000.000	10,92	9,08	9,35	8,56	8,03	8,52
5.000.000	11,87	10,50	10,65	10,05	9,61	9,91
Accroissement du revenu mensuel disponible (en francs)						
400.000	638	622	1.442	4.540	8.309	13.235
800.000	2.307	1.345	2.152	2.997	5.184	10.110
1.000.000	3.703	1.771	2.563	2.783	3.602	6.631
1.200.000	5.338	2.525	3.634	3.687	4.340	6.752
1.600.000	7.897	4.613	6.034	5.754	6.073	8.152
2.000.000	9.897	7.405	8.493	7.880	7.865	9.611
3.000.000	14.897	14.795	15.810	15.124	15.038	16.711
5.000.000	24.897	24.795	25.810	25.124	25.038	26.711

* époux optant pour l'imposition collective.

- Ces conclusions chiffrées constituent le résultat logique des options qui se trouvent à la base des réflexions du Conseil Economique et Social:

- . le remplacement de la modération d'impôt pour enfants à charge par une allocation familiale uniforme, aboutit à une redistribution de revenu en faveur des bénéficiaires de revenus faibles;
- . les effets de l'atténuation de la progressivité de l'impôt, caractéristique essentielle de la révision du tarif, augmentent évidemment avec les revenus.

- Si on fait abstraction des contribuables qui, dans le système actuel, bénéficient de façon injustifiée du splitting, tous les contribuables personnes physiques enregistrent une augmentation de leur revenu disponible.

- Le Conseil Economique et Social ne voudrait cependant pas passer sous silence les contribuables pour lesquels la réforme se solderait par un alourdissement de la charge fiscale. Les contribuables concernés seraient ceux qui, de l'avis du Conseil Economique et Social, bénéficient, à l'heure actuelle, de manière injustifiée, du splitting:

- . les célibataires âgés de plus de 65 ans;
- . les célibataires, les veufs et les divorcés ayant des descendants vivants;
- . les personnes dont le mariage a été dissous dans les cinq années précédant l'année d'imposition;
- . les époux séparés de fait.

Le tableau ci-après permet d'apprécier de plus près les variations du revenu disponible annuel subies par ces contribuables.

Tableau 20: LES VARIATIONS DU REVENU DISPONIBLE ANNUEL* SUBIES
PAR LES CONTRIBUABLES QUI BENEFICIENT ACTUELLEMENT
DE FACON INDUE DU SPLITTING

revenus annuels	reclassement des contribuables de . à .			
	II-→1A	III ₁ -→1B	III ₂ -→1B	III ₃ -→1B
400.000	- 24.236	+ 7.304	+ 44.480	+ 89.708
800.000	- 61.164	- 31.574	- 21.439	+ 4.808
1.000.000	- 80.244	- 39.244	- 36.603	- 26.774
1.200.000	-100.496	- 42.196	- 41.555	- 33.726
1.600.000	-147.240	- 46.040	- 49.399	- 45.570
2.000.000	-172.536	- 48.236	- 55.595	- 55.766
3.000.000	-138.464	- 12.382	- 20.609	- 21.648

Si le reclassement de certains contribuables entraîne, en règle générale, une réduction du revenu disponible, il est cependant à noter que les bénéficiaires de revenus faibles, ayant des enfants à charge, enregistreraient encore un léger avantage pécuniaire et ceci en dépit de leur reclassement dans une classe d'impôt moins favorable. Pour les personnes non-mariées à revenu moyen ou élevé et ayant des enfants à charge, les diminutions de revenu disponible restent modérées. Les pertes les plus substantielles seraient à subir par les contribuables sans charge d'enfant qui, à l'heure actuelle, bénéficient de façon induë du splitting.

* avec prise en compte des allocations familiales (actuelles et proposées).

1333. Le coût budgétaire de la réforme et ses bénéficiaires

- Sur la base de la statistique globale des revenus de 1983 - données que l'Administration des Contributions directes a bien voulu mettre à la disposition du Conseil Economique et Social et qui sont reproduites à l'annexe 2 - on peut évaluer le coût budgétaire de la réforme proposée et sa décomposition par tranche de revenu et par classe d'impôt.

Compte tenu des évolutions enregistrées depuis cette date et en se fondant sur des chiffres publiés, soit par le STATEC, soit par les services de la Commission des CE, le Conseil Economique et Social a mis en compte les taux d'accroissement suivants pour la période 1983 - 1988:

- . un gonflement de 9% de la population fiscale totale (=taux de croissance de la population active);
- . un accroissement des revenus de 35% en termes nominaux (=taux de croissance du salaire unitaire).

Les estimations relatives à la répartition des contribuables en 1988 figurent à l'annexe 10. Le tableau récapitulatif ci-après regroupe les principales données qui en découlent.

Tableau 21: POPULATION FISCALE 1988 ESTIMEE (EN NOMBRES ABSOLUS)

Tranches de revenus 1988*	Classe I	Classe II	Classe III ¹	Classe III ²	Classe III ³	Classe III ⁴	Classe III ⁵ et autres	TOTAL
0 - 202.501	9,818	13,887	1,401	860	330	133	65	26,494
202.501 - 405.004	13,447	19,685	2,654	1,506	543	193	126	38,155
405.004 - 607.507	11,817	16,279	5,095	3,880	1,327	427	206	39,031
607.507 - 810.010	8,168	13,279	7,929	6,781	2,255	509	211	39,133
810.010 - 1.012.513	3,069	8,039	4,649	3,914	1,086	283	77	21,118
1.012.513 - 1.215.015	1,637	5,907	2,968	2,484	618	120	37	13,771
1.215.015 - 1.485.017	1,092	4,320	2,261	1,873	474	99	23	10,141
1.485.017 - 1.755.019	604	2,505	1,276	1,154	326	56	14	5,935
1.755.019 - 2.025.021	279	1,505	788	722	220	46	15	3,577
2.025.021 - 2.565.025	204	1,425	858	924	294	39	13	3,757
2.565.025 - 3.105.029	80	601	419	526	155	38	15	1,833
3.105.029 - 4.050.036	53	472	330	411	146	24	7	1,443
4.050.036 - 5.400.038	40	219	145	196	95	19	5	719
5.400.038 - 9.450.043	22	207	105	158	82	20	4	597
9.450.043 - infini	7	81	40	51	16	3	2	201
TOTAL	50,337	88,410	30,917	25,442	7,969	2,009	823	205,906

* Il s'agit en l'occurrence du revenu auquel le barème est appliqué.

Tableau 21 suite: POPULATION FISCALE 1988 ESTIMEE (EN % ET EN % CUMULE)

tranches de revenus* 1988	I		II		III1		III2		III3		III4		III5 + autres		TOTAL	
	en %	en % cumulé	en %	en % cumulé	en %	en % cumulé	en %	en % cumulé	en %	en % cumulé	en %	en % cumulé	en %	en % cumulé	en %	en % cumulé
0 - 202.501	19,50	19,50	15,71	15,71	4,53	4,53	3,38	3,38	4,14	4,14	6,62	6,62	7,95	7,95	12,87	12,87
202.501 - 405.004	26,71	46,22	22,27	37,97	8,58	13,12	5,92	9,30	6,81	10,96	9,60	16,22	15,36	23,31	18,53	31,40
405.004 - 607.507	23,48	69,69	18,41	56,39	16,48	29,59	15,25	24,55	16,65	27,60	21,27	37,49	25,03	48,34	18,96	50,35
607.507 - 810.010	16,23	85,92	15,02	71,41	25,65	55,24	26,65	51,21	28,30	55,90	25,34	62,83	25,70	74,04	19,01	69,36
810.010 - 1.012.513	6,10	92,02	9,09	80,50	15,04	70,28	15,38	66,59	13,62	69,53	14,11	76,94	9,40	83,44	10,26	79,61
1.012.513 - 1.215.015	3,25	95,27	6,68	87,18	9,60	79,88	9,76	76,35	7,76	77,28	5,97	82,91	4,50	87,95	6,69	86,30
1.215.015 - 1.485.017	2,17	97,44	4,89	92,07	7,31	87,19	7,36	83,72	5,95	83,23	4,94	87,85	2,78	90,73	4,93	91,23
1.485.017 - 1.755.019	1,20	98,64	2,83	94,90	4,13	91,32	4,54	88,25	4,09	87,32	2,77	90,61	1,72	92,45	2,88	94,11
1.755.019 - 2.025.021	0,55	99,19	1,70	96,60	2,55	93,87	2,84	91,09	2,79	90,11	2,28	92,89	1,85	94,30	1,74	95,85
2.025.021 - 2.565.025	0,40	99,60	1,61	98,21	2,77	96,64	3,63	94,72	3,69	93,80	1,95	94,85	1,59	95,89	1,82	97,67
2.565.025 - 3.105.029	0,16	99,76	0,68	98,89	1,35	97,99	2,07	96,79	1,94	95,75	1,90	96,74	1,85	97,75	0,89	98,56
3.105.029 - 4.050.036	0,11	99,86	0,53	99,43	1,07	99,06	1,62	98,41	1,83	97,58	1,19	97,94	0,79	98,54	0,70	99,26
4.050.036 - 5.400.038	0,08	99,94	0,25	99,67	0,47	99,53	0,77	99,18	1,19	98,77	0,92	98,86	0,66	99,21	0,35	99,61
5.400.038 - 9.450.043	0,04	99,99	0,23	99,91	0,34	99,87	0,62	99,80	1,03	99,79	0,98	99,84	0,53	99,74	0,29	99,90
plus de 9.450.043	0,01	100,00	0,09	100,00	0,13	100,00	0,20	100,00	0,21	100,00	0,16	100,00	0,26	100,00	0,10	100,00

* Il s'agit en l'occurrence du revenu auquel le barème est appliqué.

- Sur la base de ces données et de ces estimations, les recettes actuelles, au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, sont évaluées à 24,2 milliards de francs. Quant au tarif proposé, il produirait des recettes fiscales légèrement inférieures à 21,0 milliards, d'où un déchet budgétaire de près de 3,3 milliards. A ce coût budgétaire, il faut encore ajouter le coût de la majoration des allocations familiales (+ 2,5 milliards). D'où un coût global de 5,8 milliards. Ces chiffres, de même que ceux cités par la suite, se retrouvent à l'annexe 11.

Comment ces gains se répartissent-ils entre les différents contribuables

- . d'après les classes d'impôt
- et
- . d'après le revenu?

- Les gains se répartissent comme suit entre les contribuables des différentes classes d'impôt actuelles (réduction d'impôt et supplément d'allocation familiale):

- . contribuables de classe d'impôt I : 801 millions de F
- . contribuables de classe d'impôt II : 1.735 millions de F
- . contribuables de classe d'impôt III: 3.232 millions de F

5.768 millions de F

=====

- Il ressort clairement de cette répartition des gains que ce sont les familles ayant des enfants à charge qui figureraient parmi les grands bénéficiaires de la réforme. Il peut être utile dans ce contexte de rappeler le nombre estimatif de contribuables:

- 50.337 dans la classe d'impôt I;
- 88.410 dans la classe d'impôt II;
- 67.159 dans la classe d'impôt III;

A noter que le gain moyen par contribuable de la classe d'impôt III dépasse la moyenne arithmétique, étant donné que le supplément d'allocation familiale ne serait à accorder qu'à quelque 55.543 familles (= nombre de familles attributaires de prestations familiales au 31 décembre 1988), soit un nombre inférieur au nombre estimatif des contribuables de la classe d'impôt III. Cet écart s'explique, d'un côté, par les cas d'application abusive du splitting, et, d'un autre côté, par le fait que les modalités d'octroi des modérations d'impôt pour

enfants à charge et des allocations familiales ne concordent pas. Quant aux contribuables des classe d'impôts I et II, leur gain moyen serait à peu près comparable.

- Sous l'angle du revenu, le tableau ci-après fournit une image d'ensemble des transferts opérés, les données exhaustives se trouvant à l'annexe 12.

Tableau 22: LES BENEFICIAIRES DE LA REFORME PAR TRANCHES DE REVENUS ET PAR CLASSES D'IMPOT

Tranches de revenus 1988*	Classe I			Classe II			Classe III			Total		
	Mio. F	%	% cumul	Mio. F	%	% cumul		% cumul			% cumul	
0 - 202.501	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	103,1	3,2	103,1	1,8	1,8	
202.501 - 405.004	52,4	6,5	6,5	24,6	1,4	1,4	178,3	5,5	255,2	4,4	6,2	
405.004 - 607.507	132,2	16,5	23,0	190,9	11,0	12,4	406,9	12,6	730,0	12,7	18,9	
607.507 - 810.010	167,9	21,0	44,0	207,2	11,9	24,3	574,3	17,8	949,4	16,5	35,4	
810.010 - 1.012.513	108,5	13,5	57,5	148,2	8,6	32,9	244,5	7,6	501,2	8,7	44,1	
1.012.513 - 1.215.015	89,7	11,2	68,7	151,1	8,7	41,6	192,6	6,0	433,4	7,5	51,6	
1.215.015 - 1.485.017	83,6	10,4	79,1	163,4	9,4	51,0	222,1	6,9	469,1	8,1	59,7	
1.485.017 - 1.755.019	57,4	7,2	86,3	138,9	8,0	59,0	177,4	5,4	373,7	6,5	66,2	
1.755.019 - 2.025.021	31,0	3,9	90,2	116,8	6,7	65,7	142,7	4,4	290,5	5,0	71,2	
2.025.021 - 2.565.025	26,9	3,4	93,6	162,5	9,4	75,1	239,4	7,4	428,8	7,4	78,6	
2.565.025 - 3.105.029	13,2	1,7	95,3	98,1	5,7	80,8	184,2	5,7	295,5	5,1	83,7	
3.105.029 - 4.050.036	11,1	1,4	96,7	97,7	5,6	86,4	187,6	5,8	296,4	5,1	88,8	
4.050.036 - 5.400.038	11,3	1,4	98,1	60,1	3,5	89,9	123,8	3,8	195,3	3,4	92,2	
5.400.038 - 9.450.043	8,4	1,0	99,1	85,7	4,9	94,8	147,7	4,6	241,8	4,2	96,4	
> 9.450.043	7,0	0,9	100,0	90,3	5,2	100,0	107,6	3,3	204,9	3,6	100,0	
TOTAL	800,6	100,0		1.735,5	100,0		3.232,2	100,0	5.768,3	100,0		

Source: Ministère des Finances

* Il s'agit en l'occurrence du revenu auquel le barème est appliqué.

Gains (en millions de francs)
(en % du Total)
(en % cumulé)

- Il s'en dégage la répartition suivante, toutes classes d'impôt confondues:

- . 35,3% des gains vont aux bénéficiaires de revenus inférieurs à 810.010 francs, ces derniers représentant 50,4 % du nombre total de contribuables et gagnant 39,7% du total des revenus;
- . 24,3% des gains vont aux bénéficiaires de revenus compris entre 810.010 et 1.485.017 francs, ces derniers représentant 21,9 % du nombre total de contribuables et gagnant 30,7% du total des revenus;
- . 19,0% des gains vont aux bénéficiaires de revenus compris entre 1.485.017 et 2.565.025 francs, ces derniers représentant 6,4 % du nombre total de contribuables et gagnant 15,9% du total des revenus;
- . 22,4% des gains vont aux bénéficiaires de revenus supérieurs à 2.565.025 francs, ces derniers représentant 2,3% du nombre total de contribuables et gagnant 13,6% du total des revenus.

- Notons enfin que le coût budgétaire net de la réforme concernant le calcul de l'impôt et l'unité d'imposition ne s'élève pas à 5,8 milliards de francs, étant donné qu'on devra mettre en déduction les plus-values fiscales résultant du reclassement des contribuables bénéficiant actuellement de façon indue du splitting.

En 1986, l'Administration des Contributions avait évalué à 30.000 le nombre de contribuables concernés et elle avait tablé, à l'époque, sur une rentrée supplémentaire de 1,9 milliard de francs.

Compte tenu de l'évolution des revenus et du nombre de contribuables enregistré au cours des dernières années, il n'est sans doute pas exagéré de réévaluer à 2,5 milliards les plus-values fiscales qu'engendrerait le reclassement en question. D'où un coût budgétaire net de 3,2 milliards seulement, montant dont il faudrait encore retrancher l'effet des mesures proposées en matière d'élargissement de la base d'imposition.

- En l'absence de statistiques fiscales postérieures à 1983, le Conseil Economique et Social n'est pas en mesure d'évaluer l'impact budgétaire de l'élargissement suggéré de la base d'im-

position.

Dans le cas où les travaux d'investigations à effectuer par l'Administration des Contributions directes feraient apparaître que cet élargissement réduirait de façon notable le coût budgétaire de l'ensemble des mesures envisagées en matière d'imposition des revenus des ménages, le Conseil Economique et Social préconise de procéder à un relèvement linéaire des tranches de revenus retenues dans le cadre du tarif proposé, toute chose restant égale par ailleurs. De la sorte, le coût budgétaire des mesures proposées en faveur des ménages pourra être maintenu à un niveau de quelque 3 milliards de francs, ce déchet devenant ainsi en quelque sorte un objectif délibéré de la réforme.

- Le Conseil Economique et Social ne voudrait pas clore ce chapitre relatif à l'imposition des revenus des ménages sans avoir rapproché l'ensemble des mesures tenant au calcul de l'impôt (tarif et élément familial) de cette innovation principale retenue au titre de l'élargissement de la base d'imposition que constituent les modifications apportées à la prise en considération dans l'assiette de certaines dépenses et notamment leur remplacement par un crédit pour épargne et investissement. En partant des hypothèses de travail acceptées ci-avant, l'évolution du revenu disponible de certains contribuables types évoluerait comme suit, les abattements actuels - figurant sous chapitre 12322 de l'avis, page 65, - étant pris en considération.

Tableau 23: EVOLUTION DU REVENU DISPONIBLE DE CERTAINS CONTRIBUABLES TYPES*

Revenu imposable (en francs)	époux imposés collectivement					
	célibataires	sans enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	
600.000	A: ** 529.992 P: ** 559.200 : + 29.208	A: 588.696 P: 600.000 : + 11.304	A: 624.696 P: 642.000 : + 17.304	A: 671.520 P: 726.000 : + 54.480	A: 752.292 P: 852.000 : + 99.708	
1.000.000	A: 782.756 P: 828.700 : + 45.994	A: 912.784 P: 970.200 : + 57.416	A: 984.254 P: 1.042.000 : + 57.746	A: 1.064.392 P: 1.126.000 : + 61.608	A: 1.152.292 P: 1.252.000 : + 99.708	
1.400.000	A: 980.272 P: 1.055.700 : + 75.428	A: 1.197.816 P: 1.261.000 : + 63.184	A: 1.282.756 P: 1.386.500 : + 103.744	A: 1.387.161 P: 1.470.500 : + 83.339	A: 1.526.524 P: 1.596.500 : + 69.976	
1.800.000	A: 1.156.272 P: 1.256.000 : + 99.728	A: 1.450.440 P: 1.530.800 : + 80.360	A: 1.544.380 P: 1.656.900 : + 112.520	A: 1.658.129 P: 1.740.900 : + 82.771	A: 1.808.028 P: 1.866.900 : + 58.872	
2.000.000	A: 1.244.272 P: 1.356.000 : + 111.728	A: 1.565.552 P: 1.657.400 : + 91.848	A: 1.663.972 P: 1.783.500 : + 119.528	A: 1.782.369 P: 1.867.500 : + 85.131	A: 1.937.380 P: 1.993.500 : + 56.120	
3.000.000	A: 1.684.272 P: 1.856.000 : + 171.728	A: 2.048.544 P: 2.212.600 : + 164.056	A: 2.157.742 P: 2.338.100 : + 180.358	A: 2.290.849 P: 2.422.100 : + 131.251	A: 2.464.928 P: 2.548.100 : + 83.172	
5.000.000	A: 2.435.728 P: 2.856.000 : + 420.272	A: 2.928.544 P: 3.212.000 : + 283.456	A: 3.037.406 P: 3.338.100 : + 300.694	A: 3.170.849 P: 3.422.100 : + 251.251	A: 3.344.704 P: 3.548.100 : + 203.396	

Source: Ministère des Finances

* les chiffres ne tiennent pas compte de l'abattement extra-professionnel, de la déduction accordée au titre de l'épargne logement et du doublement de l'exemption de la tranche de revenus indigènes afférents aux livrets d'épargne et aux titres publics pour les époux imposés collectivement.

** A: situation actuelle.

P: proposition du Conseil Economique et Social.

Ces chiffres ne constituent que le résultat logique des objectifs recherchés à travers la réforme de l'impôt sur le revenu. Il importe de retenir que même dans l'hypothèse la plus défavorable, dans laquelle il n'y aurait aucun relèvement linéaire des tranches de revenus proposées, tous les contribuables connaîtraient néanmoins une augmentation, souvent sensible, de leur revenu disponible. Vu l'absence de toute statistique en la matière, les chiffres ci-avant ne doivent pas donner lieu à des interprétations hasardeuses. L'exercice ne sert qu'à vérifier que l'ensemble des mesures proposées en matière de l'IRPP aboutissent à une augmentation du revenu disponible de tous les contribuables, exception faite bien sûr de ceux qui, actuellement, bénéficient de façon indue du splitting.

- A la lumière du déchet budgétaire, somme toute limité - le coût de la seule adaptation régulière du tarif atteignant déjà bien souvent un ordre de grandeur d'un milliard de francs - le Conseil Economique et Social n'hésite pas à qualifier le coût de ses propositions en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques de parfaitement réaliste.

Compte tenu de la marge de manoeuvre budgétaire existante et potentielle, le financement de cette restructuration de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne risque aucunement d'hypothéquer la mise en oeuvre des réformes proposées, en d'autres endroits du présent avis, notamment celles visant la fiscalité des entreprises.

2. L'IMPOT SUR LE PATRIMOINE

Bien que de nombreux gouvernements soumettent à l'heure actuelle leur systèmes d'imposition du patrimoine à un réexamen, rares sont ceux qui ont osé incorporer dans leurs réformes fiscales respectives des modifications majeures en matière d'impôt sur la fortune et de droit de succession. L'explication en est que cette imposition implique des décisions délicates telles que l'appréciation de la faculté contributive et du poids relatif qu'il convient d'y réserver au revenu et au patrimoine.

Dans le cadre d'une réforme fiscale qui se veut être globale, le Conseil Economique et Social ne peut exclure de son champ d'examen l'impôt sur le patrimoine des personnes physiques. Les propositions qu'il va formuler en guise de conclu-

sion à son analyse n'auront pas pour objectif d'aggraver l'imposition du patrimoine privé. Il s'agira plutôt de définir une approche plus moderne et mieux différenciée qui tienne compte de la situation patrimoniale de la grande majorité des contribuables.

21. Les considérations générales

L'imposition du patrimoine est un sujet de controverses politiques et les raisons d'être de cet impôt ne font pas l'unanimité. Tout en étant conscient de la portée des problèmes soulevés, le Conseil Economique et Social n'a pas voulu se soustraire à cet exercice délicat, mais indispensable du point de vue du respect des principes généraux énoncés en guise d'introduction au présent avis.

Dans le présent contexte, il ne sera plus question de l'imposition des revenus du capital ou des plus-values, sujets qui ont été abordés ci-avant dans le chapitre concernant l'impôt sur le revenu des ménages. L'imposition du patrimoine trouve sa justification dans le fait que la détention d'un patrimoine confère à son détenteur des avantages - indépendance, sécurité plus grande que pour un revenu du travail, possibilité de saisir une occasion propice - qui augmentent sa faculté contributive. S'il est extrêmement difficile de chiffrer ces avantages procurés par la fortune, il est cependant évident qu'à imposition équivalente des revenus, un détenteur de revenus de capital se voit offrir plus de possibilités qu'un bénéficiaire de revenus du travail, ne serait-ce qu'en raison du temps que ce dernier doit consacrer au gain de ses revenus.

211. Les considérations d'ordre social

L'impôt sur le patrimoine se justifie principalement par ce que l'on peut appeler d'une façon générale des considérations sociales: considérations de faculté contributive ou d'équité.

Si l'on veut tendre vers l'équité tant horizontale que verticale, l'imposition des revenus de capitaux s'avère insuffisante du fait des avantages comparatifs qu'engendre la simple détention d'un patrimoine. Si la justice contributive exige donc que ces situations différentes soient prises en considération,

le problème du poids relatif de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le patrimoine reste entier.

Un autre obstacle qui rend difficile l'atteinte de l'objectif de l'équité horizontale réside dans les risques d'exclusion de la base imposable de certains actifs particuliers et dans l'application de procédures d'évaluation particulièrement favorables. Il en est ainsi fréquemment pour les objets personnels, vêtements, meubles, objets d'art, capitaux d'assurance-vie, titres, etc.

212. Les considérations de nature économique

Les impôts sur le patrimoine produisent des effets économiques divers, notamment sur l'incitation au travail, le comportement de l'épargnant, la prise de risques et le fonctionnement efficace des marchés financiers. On peut invoquer différents arguments d'ordre économique qui plaident en faveur ou à l'encontre de l'impôt sur le patrimoine.

- Etant donné que son assiette repose sur des accumulations passées plutôt que présentes, l'impôt sur le patrimoine a l'avantage de produire un effet moins décourageant sur l'attitude face au travail qu'une augmentation équivalente de l'impôt sur le revenu. A recettes budgétaires constantes, l'existence d'un impôt sur le patrimoine permet de réduire d'autant l'impôt prélevé sur les revenus, c'est-à-dire sur les activités économiques.

- L'imposition du patrimoine, surtout s'il est conçu pour se substituer en partie à l'impôt sur le revenu, incitera par ailleurs les détenteurs de richesse à remplacer des actifs à rendement nul par des actifs à rendement positif. Ils seront en outre incités à rechercher des investissements productifs offrant des rendements élevés.

- Les impôts sur le patrimoine peuvent cependant aussi avoir une incidence négative tant sur l'épargne que sur l'effort dans le travail effectué en vue de l'épargne. Ils peuvent influencer de façon négative la propension à épargner et gonfler de la sorte la consommation privée. Ces effets défavorables que l'impôt sur le patrimoine produit sur le volume et la qualité de la croissance économique ne sauraient être perdus de vue.

213. Les considérations de finances publiques

La nécessité d'augmenter les recettes fiscales et d'en diversifier les sources a parfois été mise en avant pour justifier les impôts sur le patrimoine. Mais, comme le montre le tableau ci-après, la part relative des différents impôts sur le patrimoine est invariablement restée très faible.

**Tableau 24: RECETTES TIREES DE L'IMPOSITION DU PATRIMOINE
ET DE LA PROPRIETE DANS LES PAYS MEMBRES DE
L'OCDE EXPRIMEES EN POURCENTAGE DE L'ENSEMBLE
DES RECETTES FISCALES 1985**

	Actif net annuel (4200)(2)			Droits de succession et de donation (4300)			Périodi- ques sur propriété immobi- lière (4100)	Transac- tions mobilières et immo- bilières (4400)	Autres (4500 + 4600)	Total sur patrimoine et pro- priétés (4000)	Ensemble des im- pôts étu- diés dans ce rapport (1)
	Total	Person- nes physiques *	So- ciétés	Total *	Suc- ces- sions *	Don- ations *					
Australie	-	-	-	0.01	0.01	-	4.63	3.02	-	7.66	0.01
Autriche	1.00	0.34	0.65	0.17	-	-	0.73	0.56	-	2.45	0.31
Belgique	-	-	-	0.58	0.53	0.04	0.02	1.09	-	1.66	0.58
Canada	0.85	-	0.85	0.03	0.03	-	8.16	-	0.47	9.51	0.03
Danemark	0.45	0.45	-	0.47	0.47	-	1.85	1.48	-	4.26	0.92
Finlande	0.22	0.20	0.02	0.29	-	-	0.23	2.20	-	2.95	0.50
France	0.26	0.26	-	0.59	0.55	0.04	2.17	1.16	0.37	4.55	0.85
Allemagne	1.10	0.21	0.90	0.22	0.17	0.05	1.06	0.64	-	3.02	0.42
Grèce	-	-	-	0.94	0.66	0.29	0.22	1.50	0.03	2.70	0.94
Irlande	-	-	-	0.30	0.29	0.01	2.50	1.05	-	3.85	0.30
Italie	-	-	-	0.23	-	-	-	2.29	-	2.52	0.23
Japon	-	-	-	1.19	-	-	5.70	2.83	-	9.71	1.19
Luxembourg	3.18	0.25	2.93	0.26	0.26	-	0.49	1.71	-	5.64	0.51
Pays-Bas	0.50	0.50	-	0.44	0.40	0.04	1.81	0.74	-	3.49	0.94
Nlle Zelande	-	-	-	0.19	0.17	0.02	6.07	0.84	-	7.10	0.19
Norvège	0.87	0.52	0.35	0.10	0.10	-	0.44	0.27	-	1.67	0.61
Portugal	-	-	-	0.83	-	-	-	1.07	0.03	1.91	0.83
Espagne	0.22	0.22	-	0.27	-	-	0.21	1.86	0.27	2.83	0.49
Suède	0.43	0.42	0.01	0.26	0.21	0.05	0.89	0.76	-	2.33	0.68
Suisse	3.74	2.25	1.49	0.82	0.82	-	0.46	3.14	-	6.15	3.06
Turquie	-	-	-	0.19	-	-	0.76	4.65	-	5.60	0.19
Royaume-Uni	-	-	-	0.64	0.60	0.04	10.43	0.87	0.05	11.99	0.64
Etats-Unis	-	-	-	0.77	0.74	0.03	9.15	0.14	-	10.06	0.77

Notes: Impôts prélevés par les collectivités locales, les états ou les provinces compris. Un tiret (-) signifie qu'il n'existait pour l'année considérée aucun impôt distinct du type correspondant à la colonne et générateur de recettes. Un blanc (col. 2/3 et 5/6) signifie qu'aucune distinction ne peut être établie.

Sources et définitions: Statistiques de Recettes Publiques des pays Membres de l'OCDE, 1965-1986, OCDE, Paris 1987.

1. Autres que l'impôt sur les gains en capital, la plupart des pays n'étant pas actuellement en mesure de fournir des estimations distinctes.

2. Ces références correspondent à la liste d'impôts de l'OCDE, voir "Statistiques de Recettes Publiques", Partie II.

* Rappel des impôts étudiés dans le présent rapport.

A noter que si au Luxembourg les impôts sur le patrimoine et la propriété intervenaient, en 1985, à raison de 5,64% dans le total des recettes fiscales, ces rentrées provenaient pour plus de 3% des sociétés. L'impôt prélevé sur le patrimoine des ménages ne devrait donc être, à l'origine, que de 2% à peine de l'ensemble des recettes fiscales:

Indépendamment des questions d'opportunité, il faut être conscient des potentialités de risques d'évasion et de fraude fiscales qui existent en la matière et qui font que les retombées financières de tout relèvement brutal de l'impôt sur le patrimoine se trouveraient certainement affectées par cette possibilité d'échapper à l'impôt. Sans vouloir faire de cette pratique un argument à l'encontre de ce type d'impôt, le Conseil Economique et Social se doit cependant de ne pas passer sous silence l'existence de ces contraintes et limites réelles.

Ceci d'autant plus que les impôts sur le patrimoine présentaient autrefois l'avantage d'être assis sur des biens visibles, immobiliers surtout. Bien que cet avantage ait partiellement disparu aujourd'hui, l'imposition du patrimoine présente néanmoins encore le mérite accessoire de réunir des informations utilisées pour opérer des recoupements dans les déclarations de revenus des contribuables et donc de détecter et, le cas échéant, de décourager la fraude. Il ne faudrait pas qu'un impôt disproportionné ne vienne contrecarrer ces considérations d'ordre administratif.

214. La synthèse

Les impôts sur le patrimoine poursuivent des objectifs multiples, parfois contradictoires. Tout objectif dépend, dans une certaine mesure, de jugements de valeur.

Le Conseil Economique et Social voudrait apprécier les impôts sur le patrimoine face à l'ensemble du système fiscal. A son avis, l'imposition du patrimoine se justifie non seulement par des arguments d'équité et de justice contributive, mais également pour des raisons d'ordre économique. Compte tenu des limites auxquelles se heurtent ces impôts tant du point de vue des finances publiques que de celui de sa raison d'être administrative, le Conseil Economique et Social estime cependant que le poids relatif des impôts sur le patrimoine dans le total du prélèvement fiscal ne saurait être bouleversé de fond en comble.

Par ailleurs, l'application simultanée de plusieurs types d'impôts sur le patrimoine présente l'avantage de ne pas frapper

la richesse de façon démesurée à un moment donné, de combler, partiellement du moins, les lacunes qui se font jour sur le plan de la saisie de la base d'imposition et d'être relativement neutre du point de vue du comportement du contribuable.

Il ressort d'ailleurs du tableau ci-après que de nombreux pays de l'OCDE ont retenu ces deux formes d'imposition du patrimoine que constituent l'impôt annuel sur la fortune nette et le droit de succession flanqué d'un droit sur les dotations.

Tableau 25: FORMES D'IMPOSITION DU PATRIMOINE DANS LES PAYS MEMBRES DE L'OCDE AU 1ER AVRIL 1986

PAYS	ACTIF NET(1)* (4120)	MUTATIONS au décès et entre vifs (4120 + 4300)	GAINS EN CAPITAL(2) (1120)
Allemagne	A*	H	E
Australie	-	-	R
Autriche	A*	H	E
Belgique	-	H	E
Canada	-	-	R
Danemark	A*	H	G
Espagne	A	H	R
Etats-Unis	-	S	R
Finlande	A	H	R
France	A(3)	H	R
Grèce	-	H	E
Irlande	-	H(5)	G
Islande(4)	A*	H	R
Italie	-	S et H	E
Japon	-	H	R
Luxembourg	A*	H	R
Norvège	A	H	R
Nouvelle-Zélande	-	S	-
Pays-Bas	A*	H	E
Portugal	-	H	G
Royaume-Uni	-	S	G
Suède	A	H	R
Suisse(6)	A	H et S	R, G et E
Turquie	-	H	R

* fortune nette.

Source: OCDE.

Notes du tableau

- A Impôt sur l'actif net des personnes physiques.
- S Droits de succession prélevés sur la masse successorale.
- H Impôt sur les parts d'héritage.
- G Impôt sur les gains en capital, distinct des autres impôts.
- R Impôt sur les gains en capital, intégré à l'impôt sur le revenu.
- E Impôts sur les gains en capital des entreprises (sociétés ou non) mais pas d'imposition générale des gains en capital des personnes physiques.
- * Impôt sur l'actif net prélevé à un taux uniforme.
- (1) Impôt sur l'actif net des personnes physiques seulement (à l'exclusion de celui sur les sociétés).
- (2) A l'exclusion de l'imposition des gains en capital des personnes physiques si elle est limitée ou ne porte que sur les gains à court terme.
- (3) Aboli à compter du 1er janvier 1987.
- (4) L'Islande n'a pas répondu au questionnaire à partir duquel est établi le présent rapport, en conséquence aucune information récente n'est incluse dans le rapport concernant les impôts islandais.
- (5) L'impôt sur les mutations est une forme d'impôt sur les successions qui additionne les dons et legs des différents donateurs pour déterminer le taux d'imposition.
- (6) Tous ces impôts sont appliqués par les cantons et comportent des différences considérables de l'un à l'autre.

22. L'appréciation comparative des différents impôts sur le patrimoine

C'est en distinguant quatre impôts différents que le Conseil Economique et Social aimerait procéder à la présentation et à l'évaluation de notre législation actuelle en la comparant aux régimes existant dans les autres pays de l'OCDE:

- l'impôt sur la fortune (impôt sur l'actif net);
- l'impôt sur les successions et les donations;
- les droits d'enregistrement et d'hypothèque;
- l'impôt foncier, ce dernier faisant toutefois l'objet de développements appropriés dans le cadre du chapitre consacré à l'impôt sur le capital des entreprises.

221. L'impôt sur la fortune

- Au 1er avril 1986, onze pays de l'OCDE percevaient un impôt sur la fortune nette. Dans tous les cas, à l'exception de la France (1982) et de l'Espagne (1978), les impôts sur la fortune remontent au moins à une quarantaine d'années. Au Grand-Duché, la loi de l'impôt sur la fortune de 1934 est applicable à partir de 1941.

La principale différence entre pays qui imposent la fortune nette tient à ce que certains d'entre eux perçoivent l'impôt à un taux unique, alors que d'autres connaissent un système progressif (cf. annexe 13).

Le taux maximum d'imposition du revenu et le revenu minimum auquel cet impôt devient applicable ont été inclus dans les tableaux annexés, de façon à donner une idée claire du taux d'imposition de la fortune et de son revenu.

- Concernant la situation comparative du Grand-Duché*, il importe de retenir que:

- . le taux de notre impôt sur la fortune est constant;

* Cf. annexe 14: Vermögenssteuern 1988 für natürliche und juristische Personen (Bundesministerium der Finanzen).

- . avec un niveau de 0,5%, il figure parmi les taux les moins élevés;
- . notre seuil d'imposition modulé en fonction de la situation de famille (100.000 francs par personne composant le ménage) est de loin le plus bas;
- . contrairement à ce qui existe dans plusieurs pays, notre législation ne prévoit pas de plafonnement du montant cumulé dû au titre de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune.

La charge globale de l'impôt sur la fortune dépend de tout un ensemble de facteurs et non pas seulement du barème, ni même du barème combiné à l'unité et au seuil d'imposition. Les exemptions, les allègements, les méthodes d'évaluation: voilà autant d'éléments qui contribuent à déterminer l'incidence effective d'un impôt sur la fortune.

- En principe, tout actif auquel on peut attribuer une valeur devrait être inclus dans la base d'imposition de l'impôt sur la fortune. En réalité, l'une des particularités les plus frappantes de ce type d'impôt annuel sur le patrimoine réside dans la gamme d'exemptions et de dégrèvements qui existent dans l'un ou l'autre pays.

Certaines exemptions se retrouvent dans tous les pays. Ainsi, l'exemption ou un dégrèvement substantiel du mobilier et des effets personnels est un phénomène universel, de même que les droits à pension qui sont également exemptés dans tous les pays.

En dehors de ses deux catégories d'actifs, la pratique varie. Plusieurs pays prévoient une exemption ou un dégrèvement plus ou moins important pour la petite épargne, les contrats d'assurance-vie, les oeuvres d'art et les objets de collection. D'autre part, les propriétaires qui occupent leur logement bénéficient également d'un dégrèvement dans certains pays.

Les exemptions les plus fréquentes semblent être motivées par des considérations d'ordre social ou administratif ou par le désir d'encourager les placements de certaines catégories d'actifs. Les tableaux figurant à l'annexe 15 donnent un aperçu général des différents exemptions et dégrèvements.

- En principe également, le patrimoine du contribuable devrait, aux fins de l'établissement de l'impôt annuel, être évalué tous les ans, soit par référence aux prix auxquels se ven-

draient sur le marché à la date d'évaluation les différents actifs qui composent l'assiette, soit par référence à d'autres critères tels que le rendement dans le cas des terres agricoles.

Dans la pratique, le seul marché important de ce genre est celui des valeurs mobilières cotées en bourse. Pour la détermination des autres éléments de la fortune, il n'y a que deux solutions:

- . ou bien on procède tous les ans à de nouvelles évaluations;
- . ou bien on trouve un procédé artificiel pour éviter les évaluations annuelles ou pour en simplifier le processus.

On distingue ainsi trois catégories principales d'artifices qui ne s'excluent pas mutuellement (cf. annexe 16):

- . on considère que la valeur de la fortune nette totale du contribuable reste inchangée pendant un certain nombre d'années;
- . on détermine la valeur de certaines catégories particulières d'actifs en procédant à des estimations officielles périodiques qui restent ensuite valables pendant plusieurs années (immobilier notamment);
- . on pose une série de règles ou de formules spécifiques pour l'évaluation de certaines catégories d'actifs (p.ex. actions non cotées en bourse).

Concernant la périodicité de la détermination de l'assiette globale, la plupart des pays déterminent chaque année la fortune nette totale du contribuable. Chez nous, et tout comme en RFA et en Autriche, l'assiette n'est toutefois révisée que tous les trois ans, à moins que dans la période triennale la valeur de la fortune ne se soit écartée de la valeur constatée de plus d'un cinquième ou de plus de 3 millions de francs.

- Sans vouloir entrer dans tous les détails des exemptions, exonérations et règles d'évaluation figurant au Bewertungsgesetz de 1934 ou introduites par la suite au Grand-Duché, le Conseil Economique et Social voudrait relever à ce stade de son examen la particularité la plus frappante en matière d'impôt sur la fortune, à savoir le fait que la valeur unitaire des immeubles continue à être évaluée sur la base d'une ordonnance du 5 mars 1941 aux prix de 1941 ce qui correspond, en fait, à une exemption de la fortune immobilière.

Etant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'un bien qui est de loin le plus facilement discernable, l'impôt sur la fortune tel qu'il se trouve actuellement régi par la législation perd pratiquement toute raison d'être pour le moins en ce qui concerne l'imposition des ménages. Aussi le redressement de cette pratique d'évaluation constitue-t-elle une condition sine qua non pour la mise en place d'un impôt sur la fortune tant soit peu juste et équitable.

Le Conseil Economique et Social y reviendra au moment de l'articulation de sa proposition de réforme couvrant l'ensemble des impôts sur le patrimoine.

222. L'impôt sur les successions et les donations

- La quasi-totalité des Etats membres de l'OCDE connaissent un impôt sur les successions, les mutations par suite de décès et les donations entre vifs. C'est qu'ils considèrent cet impôt comme un moyen de limiter l'inégalité de la répartition des richesses ou d'enrayer la concentration excessive de celle-ci au moment de la mutation d'un bien.

Il ressort de l'annexe 17 - annexe qui fournit une analyse comparative des principales caractéristiques des droits de succession et de donation - que si certains pays ont introduit un impôt sur la masse successorale, une majorité prélève toutefois l'impôt sur les parts d'héritage. Un tel impôt permet, en effet, une plus grande justice fiscale, puisqu'il tient compte des facultés contributives du bénéficiaire qui hérite de la fortune et peut donc être ajusté en fonction de la situation particulière de ce dernier, notamment de son lien de parenté avec le donateur ou le légateur.

- Une plus grande équité du fait que l'impôt se trouve prélevé sur les biens recueillis plutôt que sur la base d'une somme globale sans lien réel avec la valeur de la part reçue; une plus grande souplesse dans le sens que des seuils d'imposition différenciés, des exonérations et des abattements ainsi que des taux variables pouvant être retenus en fonction du degré de parenté ou des liens familiaux: voilà les arguments qui incitent le Conseil Economique et Social à plaider pour le maintien du principe de l'imposition des parts d'héritage, principe qui se trouve déjà à la base de notre système actuel.

- Concernant la structure de l'impôt, deux aspects méritent d'être examinées plus en avant: les taux et seuils d'imposition ainsi que la question de l'intégration ou du cumul des donations et legs.

Avant d'aborder ces pierres angulaires sur lesquelles repose l'impôt visé il peut être utile de rappeler que chez nous les successions et mutations par décès ainsi que les donations entre vifs relèvent de deux législations différentes.

Si les premières sont régies par une loi spécifique qui date de 1817, les deuxièmes font l'objet de la législation relative aux droits d'enregistrement. Le régime des donations entre vifs étant distinct de celui des successions et des mutations par décès, les tarifs, plafonds, etc. sont donc forcément aussi différents.

- Pour les successions dont la valeur ne dépasse pas 400.000 francs, les taux d'imposition sont les suivants:

. entre époux laissant des enfants	exonération *
. en ligne directe sur la part héréditaire	exonération **
. en ligne directe sur la part extralégale	2,5% et 5%
. entre époux ne laissant pas d'enfant	5 %
. entre frères et soeurs	6 %***
. entre oncles ou tantes et neveux ou nièces	9 % ***
. entre grands-oncles ou grandes-tantes ou petits-neveux ou petites-nièces	10 % ***
. entre autres parents ou personnes non-parentés	15 %
. en faveur de communes et établissements publics	4 %
. en faveur d'associations sans but lucratif	6 %

- Pour les parts successorales supérieures à 400.000 francs, les taux mentionnés ci-avant sont majorés comme suit, les barèmes étant à progressivité globale et non à progressivité par tranches.

-
- * 5% en cas de mutation par décès
 - ** 2% en cas de mutation par décès
 - *** 15% pour tout ce que les héritiers en ligne collatérale acquièrent au-delà de ce qu'ils auraient acquis ab intestat.

+ 1/10 lorsque la part excède	400.000 F sans dépasser	800.000 F
2/10	800.000 F	1.200.000 F
3/10	1.200.000 F	1.600.000 F
4/10	1.600.000 F	2.000.000 F
5/10	2.000.000 F	3.000.000 F
6/10	3.000.000 F	4.000.000 F
7/10	4.000.000 F	6.000.000 F
8/10	6.000.000 F	8.000.000 F
9/10	8.000.000 F	10.000.000 F
12/10	10.000.000 F	15.000.000 F
13/10	15.000.000 F	20.000.000 F
14/10	20.000.000 F	25.000.000 F
15/10	25.000.000 F	30.000.000 F
16/10	30.000.000 F	35.000.000 F
17/10	35.000.000 F	40.000.000 F
18/10	40.000.000 F	50.000.000 F
19/10	50.000.000 F	60.000.000 F
20/10	60.000.000 F	70.000.000 F
22/10	70.000.000 F	

- Pour ce qui est des seuils d'imposition:

- . sont exonérées les successions d'un montant inférieur à 50.000 francs;
- . pour le conjoint sans enfant, le seuil d'exonération est fixé à 1,5 million de francs.

- Ci-après, les tarifs applicables aux donations entre vifs (cf. loi de 1920 sur l'enregistrement, tarif des droits proportionnels):

- . donations entre époux 4,8 %
- . donations aux enfants (en ligne directe)....1,8; 2,4 ou 3%
- . donations entre frères et soeurs 6 %
- . donations entre oncles/tantes et neveux/
nièces 8,4%
- . donations entre grand-oncles/grandes-tantes
et petits neveux/petites nièces 9,6%
- . donations entre tous parents d'un degré
inférieur ou entre personnes non parentes... 14,4%
- . donations en faveur des communes et
établissements publics 4,8%
- . donations en faveur d'associations sans
but lucratif 7,2%

Il ressort de la comparaison des tarifs que notre législation actuelle prévoit des taux d'imposition différents selon la nature du transfert d'un bien. En vertu d'une fiction établie par la loi fiscale, les seules donations entre vifs n'ayant pas subi de droit d'enregistrement sont assimilées aux successions et mutations par décès. Dès lors et compte tenu de la progressivité du droit de succession, la charge fiscale à supporter par le contribuable peut être réduite si, au lieu d'attendre la succession ou la mutation par décès, le bien de l'actif net est transféré sous forme de donation entre vifs. Cet avantage est inversement proportionnel au degré de parenté - compte tenu notamment des exemptions en cas de succession en ligne directe entre époux avec enfants - et il croît plus que proportionnellement avec la valeur du capital transféré.

- A part cette particularité, notre législation se distingue encore des régimes applicables dans la plupart des autres pays par les caractéristiques ci-après (cf. annexe 17):

- . le Luxembourg figure parmi les rares pays qui exonèrent les successions en ligne directe (jusqu'à concurrence de la part héréditaire), de même que les successions entre conjoints (totalement pour les époux avec enfants, jusqu'à un montant de 1,5 million pour les époux sans enfant);
- . les taux d'imposition minima se situent vers le bas de la fourchette des taux applicables dans les pays de l'OCDE;
- . la progressivité des taux d'imposition est extrêmement faible, le taux maximum correspondant à 3,1 fois le taux minimum, alors qu'à l'étranger des rapports allant de 1 à 5, voire de 1 à 10, constituent la règle générale;
- . aussi les taux d'imposition maxima se situent-ils largement en-dessous de ceux appliqués dans la plupart des autres Etats-membres de l'OCDE;
- . en revanche, le niveau d'imposition se trouve être fixé à un seuil extrêmement bas (50.000 francs).

- Le deuxième élément déterminant du point de vue de la structure de l'impôt réside dans l'intégration et le cumul des donations et des évolutions successorales. Les tableaux figurant à l'annexe 18 font apparaître de grandes différences d'un pays à l'autre, en matière de règles régissant le cumul des donations

entre elles ou des donations avec les successions en vue de la détermination du taux applicable aux mutations successives.

Dans certains pays, l'intégration est la règle. L'impôt frappe, compte tenu des donations antérieures, les dons et legs successivement reçus par le bénéficiaire ou l'héritier tout au long de sa vie (dans les régimes d'imposition des parts recueillies par les bénéficiaires) ou ceux successivement consentis par le donateur ou le testateur tout au long de sa vie ainsi qu'à sa mort (dans un régime d'imposition de la masse successorale).

Dans le régime d'imposition des parts recueillis par les bénéficiaires, il faut en outre distinguer entre le cumul des seuls dons et legs reçus d'un même donateur et le cumul de tous les dons et legs reçus quel que soit le donateur. Ce dernier cumul, sans faille, a été introduit par l'Irlande en 1984.

Parmi les pays dont les régimes ne sont pas totalement intégrés, la RFA, l'Autriche et la Suède sont ceux qui s'en rapprochent le plus car la période de cumul des donations antérieures y est fixée à 10 ans. Ne sont toutefois cumulés que les donations et legs recueillis d'un même donateur ou testateur.

Dans d'autres pays enfin les régimes ne sont que très faiblement intégrés. Il en est ainsi notamment au Luxembourg où il n'existe pas de cumul, sauf que les donations entre vifs faites dans l'année précédant le décès sont ajoutées aux legs. Il va sans dire qu'en l'absence de tout cumul significatif chaque donation et leg est considéré individuellement, de sorte que la charge fiscale réelle s'en trouve fortement atténuée.

223. Les droits d'enregistrement et d'hypothèque

- L'enregistrement est une formalité qui consiste à inscrire, sur un registre public, la copie, l'analyse ou la mention d'un acte ou d'une déclaration écrite. Sans être une condition de validité de l'acte juridique, la formalité de l'enregistrement lui donne cependant date certaine, notamment en ce qui concerne l'acte sous seing privé.

On distingue trois types de droits d'enregistrement:

- . les droits fixes;
- . les droits proportionnels;
- . les droits progressifs.

- Les droits fixes sont des droits dont la quotité est invariable et ne dépend pas de la valeur portée dans l'acte. Sont assujettis aux droits fixes les actes soit civils, soit juridiques ou extra-judiciaires qui ne contiennent ni obligation, ni libéralisation, ni condamnation, collocation ou liquidation de sommes et valeurs, ni transmission de propriété, d'usufruit ou de la jouissance de biens meubles ou immeubles.

Le droit fixe général est de 100 francs. Comparé aux tarifs pratiqués à l'étranger (Belgique: 225 FB; France: 430 FF), ce taux paraît plutôt faible et il pourrait, le cas échéant, faire l'objet d'un relèvement limité, la dernière adaptation datant de 1984.

- Les droits proportionnels sont des droits dont la quotité est fonction de la valeur portée dans l'acte. Sont assujettis aux droits proportionnels les actes portant sur les valeurs ou sur les choses susceptibles d'évaluation qui font l'objet d'un commerce juridique.

Ce sont les droits proportionnels prélevés sur les ventes ou échanges d'immeubles qui méritent d'être examinés de plus près. La valeur imposable est constituée par le prix exprimé dans l'acte en y ajoutant toutes les charges en capital de caractère personnel. Le taux d'imposition de 6% s'applique aux ventes, adjudications, reventes et cessions de biens immeubles (1,2% pour la vente d'habitations à bon marché). Il s'y ajoute le droit d'inscription de 1%.

A noter que ces droits d'enregistrement se trouvent majorés sur le territoire de la Ville de Luxembourg par une taxe communale égale à 50% des droits d'enregistrement, taxe qui est prélevée sur les mutations immobilières entre vifs par vente, échange, donation et actes équivalents. D'où un taux de 9% grevant les ventes d'immeubles sur le territoire de la capitale.

Ci-après les taux en vigueur à l'étranger pour les ventes d'immeubles:

- . B: 12,5%
- . F: 16,6 et 8,6%
- . I: 8%
- . RFA: 2%
- . NL: 6%
- . UK: taux progressif avec un taux moyen de 1%
- . IRL: taux progressif allant de 0,5 à 6%

- Les droits progressifs: ne se retrouvent pas dans notre législation.

23. Les propositions de réforme

De l'avis du Conseil Economique et Social l'impôt sur le patrimoine se justifie tant pour des raisons sociales que pour des raisons économiques:

- du point de vue de la justice contributive et de l'équité fiscale, il serait inconcevable de ne pas tenir compte, au moment de l'évaluation de la faculté contributive du contribuable, des avantages indéniables que procure, au-delà des revenus qu'elle engendre, la simple détention d'un patrimoine, détention qui équivaut, en fait, à un droit potentiel sur les ressources présentes de la société;

- du point de vue de l'efficacité et du développement des activités économiques, le recours contrôlé à un impôt qui repose sur le patrimoine et qui permet, toutes choses étant égales par ailleurs, de réduire d'autant la fiscalité pesant sur les revenus nouvellement créés, participe à la recherche des objectifs économiques déclarés.

C'est toutefois avec cette même clarté que le Conseil Economique et Social voudrait préciser d'emblée que cette conjonction des avantages économiques et sociaux n'est assurée que pour autant que la fiscalité sur le patrimoine ne dépasse pas certaines limites, au-delà desquelles l'attitude du contribuable provoquerait des effets pervers.

- Afin d'éviter précisément ces effets pervers, le Conseil Economique et Social voudrait plaider pour le maintien d'une imposition du patrimoine reposant sur deux piliers:

- . un impôt annuel sur la fortune considéré comme un complément normal de l'impôt sur le revenu des capitaux et visant à tenir compte, de manière continue, des avantages conférés par la détention de richesses;
- . un droit de succession, soutenu par un droit sur les donations, qui, en règle générale, ne frappe la fortune qu'une fois par génération. A noter que cet impôt sur les mutations d'actifs ne présente pas la même certitude que l'impôt annuel sur la fortune du fait de la possibilité d'échapper à cet impôt par une consommation plus importante.

Il ressort des comparaisons internationales ci-avant que le Luxembourg pratique à l'heure actuelle une imposition plutôt faible des personnes physiques et ceci tant sur le plan de la fortune nette que sur celui des mutations. L'intention du Conseil Economique et Social n'a pas été de renforcer, de façon globale, la fiscalité grevant le patrimoine. Son approche a surtout été guidée par un souci de sélectivité et elle a été directement inspirée par les objectifs principaux assignés à la réforme fiscale: rendement, efficacité, simplicité, justice contributive et prise en compte des contraintes économiques.

- Ce sera donc plutôt en affinant la structure et en rendant plus cohérent le contenu des impôts existants que le Conseil Economique et Social proposera, par la suite, des modifications qui devraient être de nature à rendre ce type d'imposition socialement plus juste et économiquement plus défendable. En l'absence de données statistiques de base concernant la fortune au Luxembourg, l'effet budgétaire des mesures proposées est d'ailleurs carrément imprévisible. Ce ne sont donc pas des considérations de finances publiques qui ont présidé aux options développées par la suite.

231. L'impôt sur la fortune

- Avec un taux d'imposition constant de 0,5%, le Luxembourg figure assurément parmi les pays de l'OCDE qui imposent le moins lourdement la fortune nette des personnes physiques. Compte tenu de l'ensemble des arguments développés ci-avant, le Conseil Economique et Social propose de ne pas modifier ce taux d'imposition qui, dans l'exemple d'un rendement d'une fortune nette de 10%, équivaldrait, en fait, à un impôt supplémentaire sur le revenu de 5%.

- C'est sur le plan de la détermination de la base d'imposition que le Conseil Economique et Social entend apporter des modifications qui visent à renforcer le caractère effectif de l'impôt sur la fortune.

Il ressort, en effet, des données actuellement disponibles que 20% à peine des rentrées fiscales au titre de l'impôt sur la fortune sont prélevés sur les ménages, soit 300 millions de francs environ. En mettant en compte un taux d'imposition de 0,5% et un abattement de 100.000 francs par personne, la fortune détenue par l'ensemble des ménages serait de 96 milliards de

francs, d'où une fortune moyenne par ménage de 750.000 francs. Cette moyenne arithmétique, qui repose sur les impôts effectivement payés, se situe certainement bien en-deça de la situation de fortune réelle.

Le rendement peu élevé provient, en partie, de la méthode retenue en matière d'évaluation des biens immobiliers. Aussi le Conseil Economique et Social plaide-t-il pour une refixation de la valeur unitaire des immeubles, la référence à une valeur exprimée en francs 1941 étant tout simplement de nature à faire perdre toute trace d'équité à l'actuel impôt sur la fortune.

Tout en étant conscient de l'envergure du travail administratif que requiert une telle réévaluation des biens immobiliers et tout en sachant qu'un tel travail ne saurait être effectué qu'en cas de renforcement, pour le moins temporaire, de l'effectif de l'Administration fiscale et de l'adjonction des experts requis (ingénieurs, architectes, etc.), le Conseil Economique et Social estime que la crédibilité de l'impôt sur la fortune est à ce prix-là.

- En cas de réévaluation des immeubles, se pose immédiatement la question de l'opportunité d'un dégrèvement spécial à accorder aux propriétaires occupant leur propre logement. Compte tenu des problèmes d'évaluation et d'exonérations qui se posent en relation avec bien d'autres types de fortunes nettes, le Conseil Economique et Social ne suggère pas d'introduire un abattement spécifique limité aux seuls propriétaires-occupants.

Afin de tenir compte de la situation de fortune réelle des ménages et en vue d'éviter que le propriétaire d'un logement modeste, voire normal, ne paie un impôt sur la fortune, rien que par le fait qu'il détient son propre logement, le Conseil Economique et Social propose d'introduire, parallèlement à la réévaluation de la valeur unitaire des immeubles, un abattement général substantiel. Pour les contribuables imposés séparément, l'abattement pourrait être fixé à 6 millions de francs, ce qui reviendrait à accorder un abattement de 12 millions* aux contribuables imposés collectivement. La présence d'enfant(s) dans le ménage ferait encore relever cet abattement de 3 millions pour le porter à 9 respectivement à 15 millions de francs.

* Cf. point 1132 ci-avant.

- Afin d'atténuer dans le chef des propriétaires d'immeubles le fait que l'évaluation de cette catégorie de biens serait dorénavant basée sur la valeur vénale, ou du moins sur un montant proche de cette valeur, et afin de ne pas nuire à la mobilité des biens immobiliers et peser de la sorte sur les prix du marché de l'immobilier, le Conseil Economique et Social propose de réduire, en même temps, le droit d'enregistrement proportionnel qui est actuellement prélevé sur la vente d'immeubles.

On pourrait envisager une réduction de moitié du taux actuel. Avec un taux de 3%, le Luxembourg se rapprocherait davantage des pays à droits d'enregistrement faible (RFA;NL;RU) et inciterait de la sorte à l'investissement dans l'immobilier tant à des fins de location que pour l'accès à la propriété. Le taux pour les habitations à bon marché pourrait être ramené à 1% et les responsables politiques de la Ville de Luxembourg devraient pouvoir être amenés à reconsidérer l'opportunité d'une surtaxe communale.

En ficelant ce paquet d'ensemble, le Conseil Economique et Social croit avoir contribué au renforcement de la cohérence interne de l'impôt sur la fortune, grâce à une plus grande neutralité de l'impôt à l'égard du type de fortune nette et grâce à l'introduction d'un abattement général réaliste qui régularise la situation de bon nombre de contribuables qui, à l'heure actuelle, seraient à considérer comme des fraudeurs d'impôt.

A l'instar de ce qui sera proposé au titre de la fiscalité des entreprises, le Conseil Economique et Social préconise également la déductibilité de l'impôt sur la fortune de la base d'imposition du revenu des ménages.

232. L'impôt sur la mutation de l'actif net à titre gratuit

- L'étude effectuée ci-avant amène le Conseil Economique et Social à affirmer que les impôts actuellement prélevés sur les mutations de l'actif net à titre gratuit méritent d'être réformés en profondeur. Cette réforme pourrait s'articuler autour des principaux axes ci-après.

- . Il devrait être instauré un impôt unique sur les mutations de l'actif net à titre gratuit sous toutes ses formes. C'est dire que les droits de succession et de

mutation par décès devraient être fusionnés avec les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs. Du fait de cette fusion, l'ensemble des donations et des successions seraient traitées de la même façon, de sorte que les distorsions engendrées par le régime dualiste actuel disparaîtraient.

- . Sur cette base harmonisée, le Conseil Economique et Social propose un régime fiscal intégré cumulant tous les dons et legs recueillis par un contribuable tout au long de sa vie de la part d'un même donateur ou testateur.

En plaçant les donations et les successions sur un même plan, un tel régime élimine l'attrait exercé actuellement encore par les donations entre vifs. L'expérience prouve que tout système de droits successoraux doit comporter des mesures contre l'évasion fiscale partielle que permettent les mutations entre vifs. Pour toutes ces raisons le Conseil Economique et Social suggère d'introduire un impôt où l'élément taxable réside dans les transferts de propriété en tant que tels, que ces transferts, à titre gratuit, s'opèrent entre vifs ou par suite de décès.

- . Sous réserve des développements ultérieurs, l'exonération actuellement accordée en cas de succession en ligne directe serait à supprimer. Il n'en reste pas moins qu'une forte différenciation de l'impôt en fonction du degré de parenté serait maintenue et que, dans le cadre de cette approche différenciée, un traitement privilégié serait réservé aux successions et donations en ligne directe. A noter par ailleurs que l'exonération continuerait à jouer entre époux avec enfant (s).
- . La progressivité de l'impôt sur les mutations de l'actif net à titre gratuit serait à accentuer légèrement, le rapport entre taux minima et taux maxima pouvant passer de 1/3,2 à 1/4.
- . Afin de plafonner le taux d'imposition marginal maximum à un taux comparable à celui retenu en matière d'impôt sur le revenu (50%), le taux d'imposition marginal maximum ne devrait guère dépasser 12% en cas de succession en ligne directe.

- . La suppression de l'exonération en cas de succession en ligne directe devrait aller de pair avec l'introduction pour la seule mutation en ligne directe sur la part héréditaire d'un seuil d'imposition significatif en-dessous duquel l'impôt dû serait égal à zéro.

Le Conseil Economique et Social propose de fixer ce seuil à 12 millions de francs, soit un montant correspondant à l'abattement proposé en matière d'impôt sur la fortune pour les contribuables imposés collectivement. Etant donné que le cumul se fait sur une longue période, il faut que ce plafond, de même que les dons et legs déjà reçus, soient régulièrement actualisés.

- Par ailleurs, et toujours pour la seule mutation en ligne directe sur la part héréditaire, le Conseil Economique et Social propose d'exclure de la base d'imposition l'outil de travail d'une société de personnes ou d'une entreprise individuelle. Des raisons économiques évidentes plaident pour une telle exonération.

- Concrètement et sur la base de l'ensemble de ces considérations, le nouvel impôt sur les mutations à titre gratuit se présenterait comme suit:

Tableau 26: TARIF PROPOSE POUR LES DROITS SUR LES MUTATIONS DE L'ACTIF NET A TITRE GRATUIT

	m u t a t i o n s *					
valeur de l'actif net (en mill. de frs) **	en ligne directe sur la part héritaire ***	ligne directe (part extra-légale) ****	entre frères et soeurs	entre oncles/ tantes et neveux/ nièces	entre grands-oncles/ grandes-tantes et petits-neveux/ petites-nièces	entre autres parents ou personnes non parentes
0 - 3	3	5,4	6	9	9,6	12
3 - 6	6	10,8	12	18	19,2	24
6 - 9	9	16,2	18	27	28,8	36
> 9	12	21,6	24	36	38,4	48
coefficient	1	1,8	2	3	3,2	4

* Il est rappelé qu'il y a exonération d'impôt en cas de mutation entre époux avec enfant(s).

** Contrairement au tarif actuel qui se trouve basé sur un taux de progressivité globale, le tarif proposé reposerait sur un taux progressif par tranche à l'instar du tarif régissant l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

*** Non tenu compte de l'abattement de 12 millions de francs, c'est-à-dire que les taux effectifs seraient les suivants:

0-12 mio.: 0%;

12-15 mio.: 3%;

15-18 mio.: 6%;

18-21 mio.: 9%;

21 mio.: 12%.

**** Ces mêmes taux s'appliquent également en cas de mutation entre époux ne laissant pas d'enfant(s).

TABLEAU 27: QUELQUES EXEMPLES CHIFFRES VISANT A EVALUER L'IMPACT DES MODIFICATIONS PROPOSEES EN MATIERE DE DROITS DE MUTATION

degré de parenté	valeur de l'actif net en mio. F.	Impôts à payer (en F)		Charge fiscale (en%)	
		régime actuel	régime proposé	régime actuel	régime proposé
1. mutations en ligne directe (part héréditaire)	8	0	0	0	0
	12	0	0	0	0
	15	0	90.000	0	0,6
	20	0	450.000	0	2,3
	30	0	1.620.000	0	5,4
	50	0	4.020.000	0	8,0
	100	0	10.020.000	0	10,0
2. mutations entre oncles/tantes et neveux/nières	0,5	45.000	45.000	9,8	9,0
	1	108.000	90.000	10,8	9,0
	2	252.000	180.000	12,6	9,0
	5	765.000	630.000	15,3	12,6
	10	1.710.000	1.980.000	17,1	19,8
	20	4.140.000	5.580.000	20,7	27,9
	50	12.600.000	16.380.000	25,2	32,8
	100	28.800.000	34.380.000	28,8	34,4
3. mutations entre personnes non parentées	0,5	82.500	60.000	16,5	12,0
	1	180.000	120.000	18,0	12,0
	2	420.000	240.000	21,0	12,0
	5	1.275.000	840.000	25,5	16,8
	10	2.850.000	2.640.000	28,5	26,4
	20	6.900.000	7.440.000	34,5	37,2
	50	21.000.000	21.840.000	42,0	43,7
	100	48.000.000	45.840.000	48,0	45,8

- A la lumière de ces exemples chiffrés, le Conseil Economique et Social croit pouvoir affirmer que le régime qu'il propose se caractérise par:

- . une imposition relativement faible des mutations en ligne directe (p.ex. taux d'imposition de 2,3% pour une mutation de 20 millions);
- . une réduction de l'impôt à charge des contribuables héritant d'un actif net en ligne collatérale ou sans lien de parenté aucun jusqu'à des valeurs approchant et dépassant même 5 millions de francs;
- . un accroissement somme toute limité de l'impôt qui est à charge des contribuables visés ci-avant en cas d'héritage de grosses fortunes.

233. Considérations finales

Compte tenu des nombreuses susceptibilités et réactions de refus que pourraient susciter les propositions du Conseil Economique et Social en matière d'imposition du patrimoine des personnes physiques, il importe aux membres du Conseil Economique et Social de rendre attentif au caractère fort nuancé qu'ils ont adopté dans une matière politiquement et sociologiquement fort délicate.

S'inspirant entre autres de ce qui se fait à l'étranger et soucieux de transposer les objectifs assignés à la réforme fiscale également au patrimoine, les membres du Conseil Economique et Social se sont laissés guider par un souci de cohérence interne du régime fiscal et ils ont tenu à apporter les modifications qui s'imposent à une législation datant d'une autre époque.

Les réformes envisagées en matière d'imposition du patrimoine poursuivent à la fois des objectifs économiques et des finalités sociales. La réalisation de l'objectif de justice contributive passe essentiellement par un recensement et une imposition effectifs du capital. Par ailleurs, la disponibilité de ces données de base constitue un préalable pour qu'un traitement fiscal identique puisse être assuré en matière d'imposition du revenu indépendamment du fait que ces revenus proviennent du travail ou du capital.

A priori, cet objectif semble pouvoir être atteint à travers deux approches alternatives, l'une visant à introduire l'imposition des mutations de l'actif net en ligne directe, telle que proposée ci-avant, l'autre consistant à augmenter le taux de l'impôt sur la fortune des personnes physiques.

Du point de vue de l'efficience de l'impôt, la première solution présente les meilleures garanties. En application de la section troisième de la loi du 28 janvier 1948, des tiers se voient, en effet, imposés certaines obligations en vue d'assurer la juste perception des droits de succession dus par suite du décès d'habitants du Grand-Duché. A part ces obligations imposées par la loi, le Conseil Economique et Social insiste cependant pour que le secret bancaire soit sauvegardé dans son intégralité.

Dans l'hypothèse où la sauvegarde du secret bancaire ne saurait être assurée, pour une raison ou pour une autre, lors de l'introduction d'un droit de succession en ligne directe et vu les implications possibles sur la place financière, le Conseil Economique et Social estime qu'une solution alternative devrait alors être recherchée du côté de l'impôt sur la fortune des personnes physiques. Un renforcement de cet impôt pourrait être envisagé, à condition d'introduire les abattements envisagés et d'exonérer de cette hausse le capital d'exploitation des entreprises individuelles et des sociétés de personnes.

Il va de soi que du point de vue de l'objectif déclaré - une justice contributive mieux affirmée -, cette alternative ne sera valable qu'à la condition expresse que le recensement de la fortune et des revenus en découlant ainsi que la perception de l'impôt puissent être assurés de manière satisfaisante.

3. L'IMPOT SUR LA DEPENSE

- L'une des questions-clés qu'il faut se poser dans le cadre d'une réforme fiscale globale est celle de la combinaison la plus appropriée des différentes catégories d'impôts.

La tendance antérieure à délaissier les impôts sur la consommation au profit des impôts sur le revenu et des cotisations de sécurité sociale a été interrompue au cours des cinq à dix dernières années. Faut-il, dès lors, accroître le rôle des impôts sur la dépense? Les quelques paragraphes qui suivent résument, sans prétendre en évaluer la pertinence, les arguments avancés régulièrement en faveur et à l'encontre de l'accroissement du rôle joué par l'impôt sur la consommation dans le système fiscal aux dépens de celui joué par l'impôt sur le revenu des personnes physiques, ceci dans l'hypothèse générale d'une neutralité de ces mesures en termes de recettes fiscales globales.

- Arguments généralement avancés en faveur d'un recours plus important à l'imposition de la dépense:

- . incitation à l'épargne;
- . évasion fiscale plus difficile;
- . fraude fiscale moins aisée;
- . une source de recettes plus dynamique en période de croissance non inflationniste;
- . allégement des coûts administratifs;
- . plus grande efficacité potentielle en tant qu'instrument de politique macro-économique.

- Principales critiques adressées à l'impôt sur la consommation:

- . effet inflationniste;
- . caractère moins progressif que l'impôt sur le revenu, voire effet dégressif;
- . risque de distorsion de la structure de la consommation.

- D'un point de vue plus général, la réforme considérée le plus fréquemment comme offrant une véritable alternative aux systèmes existants est celle qui consisterait à passer d'une fiscalité basée sur le revenu à une fiscalité basée sur la consommation. Certains analystes ont proposé aussi un impôt sur la marge brute permettant de maintenir l'imposition sur les entreprises sans affecter la formation de capital.

Bien que le passage à l'impôt sur la consommation ait souvent été présenté comme une réforme d'ensemble de la fiscalité, il n'a été, en pratique, appliqué que de manière partielle dans un certain nombre de pays. Ainsi, la fiscalité du revenu de nombreux pays constitue, en fait, une combinaison d'impôt sur le revenu et d'impôt sur la consommation.

Ce résultat a été généralement obtenu par le biais d'un traitement favorable de certaines formes d'épargne, en particulier, en vue de la retraite ou de l'accession à la propriété dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou par la limitation ou la réduction de l'imposition des revenus du capital, c'est-à-dire, en général, des dividendes et des gains en capital.

- A l'intérieur de l'imposition de la dépense, il y a lieu de distinguer entre les impôts généraux sur la consommation qui s'appliquent à une gamme étendue de biens et de services (taxe sur la valeur ajoutée notamment) et les impôts spécifiques qui frappent des biens et services particuliers ou la possession ou l'usage de ces biens et services (accises sur les boissons alcooliques, le tabac et les huiles minérales par exemple).

Vu son avis exhaustif du 2 juin 1988 consacré à l'harmonisation des fiscalités indirectes en vue de la réalisation du marché intérieur communautaire, le Conseil Economique et Social ne voudrait pas examiner plus en avant les possibilités de réforme touchant à ces types d'impôts. Compte tenu du cadre communautaire qui s'impose en la matière et qui réduit fortement le rayon d'action des autorités nationales, la réforme fiscale ne saurait comporter des éléments infléchissant dans un sens ou dans l'autre la fiscalité indirecte luxembourgeoise.

Vu les impératifs qui conditionnent une économie de petit espace largement ouvert sur l'extérieur, non seulement sur le plan de la production mais également sur celui de la consommation, la marge de manoeuvre se heurte objectivement à des limites fort étroites. Le différentiel de prix hors taxes en notre défaveur, le caractère régressif de la plupart des impôts indirects sous l'angle de la distribution des revenus, l'absence de toute possibilité de politique conjoncturelle axée sur la consommation; voilà autant de facteurs qui incitent à la prudence.

Les discussions qui s'éternisent sur le plan communautaire soulignent le bien-fondé de l'approche préconisée par le Conseil Economique et Social dans son avis précité du 2 juin 1988. Aussi convient-il d'éviter toute initiative fiscale qui pourrait être de nature à affaiblir l'argumentaire que nous plaidons dans les enceintes communautaires. Ceci d'autant plus que ces discussions commencent à déclencher dans maints Etats membres de la Communauté un mouvement à la baisse des taux d'imposition indirecte et à rapprocher ainsi les douze fiscalités nationales.

Les arguments communautaires et nationaux se rejoignent donc pour s'opposer à un quelconque financement interne de la réforme fiscale qui serait basé sur un relèvement délibéré de l'imposition indirecte.