

Mettre fin à la « Kal Progressioun », une réelle urgence ?



La non-indexation des barèmes fiscaux, donnant lieu au phénomène de « Kal Progressioun », constitue un incontournable du débat économique luxembourgeois. L'indexation des barèmes permettrait d'assurer la neutralité par rapport à l'inflation du régime fiscal, la fixité des barèmes induisant actuellement un glissement progressif de l'ensemble de la structure des revenus vers les taux marginaux d'imposition les plus élevés. Si le principe même de l'indexation des barèmes (et autres seuils fiscaux) paraît donc amplement justifié sur un plan philosophique, son degré d'urgence est en revanche loin de relever de l'évidence. Un simple examen numérique met en effet en exergue un ciblage social défaillant d'une telle mesure, qui va de pair avec un coût budgétaire élevé assez malencontreux dans le présent contexte.

Une indexation des barèmes favorable au pouvoir d'achat...

La non-indexation des barèmes fiscaux est une constante du débat socio-économique au Luxembourg. Ce présent décryptage ne prétend nullement rappeler les multiples antécédents et rebondissement de ces discussions. Il se cantonne plus modestement à quelques constats numériques susceptibles d'éclairer le débat.

Un premier constat : en l'absence d'indexation des barèmes et des seuils fiscaux, l'inflation exerce (via sa traduction concrète, à savoir une tranche d'index) le même impact sur l'impôt qu'une véritable augmentation du pouvoir d'achat, alors que l'indexation des salaires ne fait que compenser une hausse des prix. Par le jeu de la progressivité des taux d'imposition, une tranche d'indexation de 2,5% donnera lieu, pour la plupart des contribuables, à un accroissement des impôts largement supérieur à 2,5%, avec à la clef une diminution du pouvoir d'achat réel minant la neutralité par rapport à l'inflation du régime fiscal.

Cet état de fait peut être saisi au moyen d'un exemple reposant sur 5 revenus imposables, et sur 3 tranches d'indexation des salaires¹ soit un cumul de 7,5%². Il est par ailleurs supposé que les revenus imposables se composent uniquement de salaires³ et que les foyers concernés relèvent de la classe d'imposition 1⁴.

Tableau 1 : impact de 3 index (euros, sauf mention contraire)

A. Le montant annuel en euros de l'impôt et le revenu net en euros avant les 3 index

Rev. impos. ajusté	Impôt	Revenu net
11 000	0	11 000
30 000	2 792	27 208
45 000	7 667	37 333
150 000	52 008	97 992
200 000	75 326	124 674

B. Le montant annuel en euros de l'impôt et le revenu net en euros après les 3 index (en l'absence d'indexation des barèmes fiscaux)

Rev. impos. ajusté	Impôt	Revenu net	Hausse* impôt	Hausse* rev. net	Hausse* impôt (EUR)	Hausse* ev. net (EUR)
11 825	47	11 778	--	7,1%	47	778
32 250	3 362	28 888	20,4%	6,2%	570	1 680
48 375	9 066	39 309	18,2%	5,3%	1 399	1 976
161 250	56 944	104 306	9,5%	6,4%	4 936	6 314
215 000	82 193	132 807	9,1%	6,5%	6 867	8 133

C. Le montant annuel en euros de l'impôt et le revenu net en euros après les 3 index (avec indexation intégrale des barèmes fiscaux)

Rev. impos. ajusté	Impôt	Revenu net	Hausse* impôt	Hausse* rev. net	Hausse* impôt (EUR)	Hausse* ev. net (EUR)
11 825	0	11 825	7,5%	7,5%	0	825
32 250	3 001	29 249	7,5%	7,5%	209	2 041
48 375	8 242	40 133	7,5%	7,5%	575	2 800
161 250	55 909	105 341	7,5%	7,5%	3 901	7 349
215 000	80 975	134 025	7,5%	7,5%	5 649	9 351

Sources : calculs IDEA sur la base des barèmes officiels.

* : hausses par rapport à la situation prévalant avant les 3 index (panneau A).

¹ Conformément d'ailleurs au scénario macroéconomique central le plus récent du STATEC, se rapportant à l'année 2023.

² Il s'agit de 7,68% pour être plus précis, mais il a été décidé d'arrondir à 7,5% afin de simplifier l'exposé. Cette

convention n'affecte que très marginalement les résultats et pas du tout les constats.

³ Ou de pensions.

⁴ Composée notamment de célibataires sans enfants.

Le panneau A du tableau renferme la situation de départ, en termes d'impôt sur le revenu et de revenu net, des 5 personnes concernées avant toute application de l'échelle mobile des salaires.

Les deux autres panneaux restituent quant à eux ces mêmes grandeurs après l'application de trois tranches d'indexation à l'inflation, se traduisant mécaniquement par une hausse de 7,5% des revenus imposables.

Dans le cadre du régime fiscal actuel, caractérisé par l'absence d'indexation des barèmes fiscaux, le jeu de la progressivité des taux aura pour effet un accroissement des impôts excédant nettement la hausse précitée de 7,5% (qui pour rappel ne fait pourtant que couvrir la hausse ambiante des prix⁵). Il va en résulter, par « effet miroir », une hausse des revenus nets bien inférieure au « seuil neutre » de 7,5% (voir le panneau B du tableau). Ainsi, le contribuable « médian »⁶ verra son revenu net augmenter de 5,3% seulement, en raison d'une « flambée » de 18% de ses impôts. Exposé à une abrupte « pente des taux » d'imposition (constituant la fameuse « *Mittelstandsbockel* » ou bosse des classes moyennes), ce contribuable sera particulièrement affecté par la non-indexation. Il en souffrira davantage que les contribuables les moins favorisés, qui ne paient de toute manière que peu d'impôts, ou que les plus favorisés qui se situent quant à eux déjà à des taux marginaux d'imposition élevés et ne seront dès lors guère pénalisés par le glissement généralisé des taux résultant de la fixité des barèmes.

La situation serait radicalement différente en cas d'ajustement automatique des barèmes fiscaux à l'inflation⁷. Dans ce cas et par construction, tant les impôts que les revenus nets s'accroîtraient de 7,5%, en ligne avec la couverture de l'inflation, ni plus ni moins et ce quel que soit le revenu imposable (voir le panneau C du tableau). Il s'agit là d'une illustration parfaite du principe de neutralité de la fiscalité par rapport à l'inflation.

⁵ Certes avec un certain décalage dans le temps, non considéré ici mais qui n'est pas de nature à affecter les principaux constats.

⁶ Correspondant à un revenu imposable ajusté initial de 45 000 euros (passant à 48 375 euros après les 3 index).

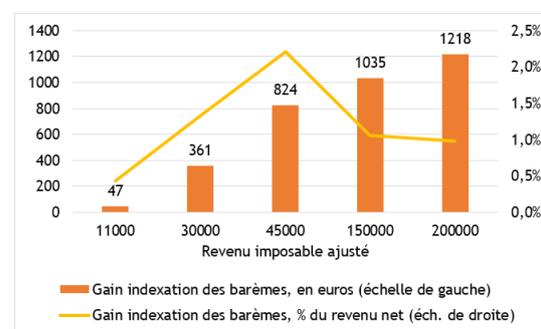
⁷ Il est supposé ici que non seulement les barèmes mais également les autres seuils fiscaux (par exemple le montant des diverses déductions) seraient ajustés à

Est-ce à dire que l'indexation des barèmes fiscaux inaugurerait « le meilleur des mondes possibles » ? Pas précisément, car une telle mesure présente deux inconvénients de taille.

... en particulier des plus favorisés

Un premier désavantage de la non-indexation serait son ciblage social pour le moins perfectible. Le graphique suivant livre le montant du revenu net additionnel dont bénéficieraient les 5 contribuables considérés suite à une indexation des barèmes fiscaux (toujours dans le sillage de trois index)⁸, par rapport au gel de ces derniers.

Graphique 1 : revenu net additionnel suite à l'indexation des barèmes fiscaux (par rapport à la « politique inchangée », euros par an et % du revenu net initial).



Sources : Calculs IDEA.

Un constat s'impose d'emblée : l'avantage lié à l'indexation des barèmes croît sans ambiguïté aucune avec le revenu, du moins en termes absolus. Il s'établit à 47 euros pour le contribuable engrangeant 11 000 euros par an et plus de 1 200 euros pour un revenu imposable de 200 000 euros.

Même du point de vue relatif (c'est-à-dire par rapport au revenu net de départ), le « ciblage social » de cette mesure laisse à désirer, puisque l'avantage pour un contribuable dont le revenu imposable est de 200 000 euros (+1%) serait approximativement identique à celui d'un foyer gagnant 30 000 euros (+1,3%), tout en supplantant nettement la hausse de revenu net engrangée par le contribuable le plus défavorisé de l'échantillon (+0,4% dans ce cas)

l'inflation, donc rehaussés de 7,5% (à l'instar des salaires), dans le cadre d'une indexation des barèmes à la fois exhaustive (donc totalement neutre par rapport à l'inflation) et s'effectuant de manière pleinement symétrique par rapport à l'index.

⁸ Il s'agit simplement de la différence entre les revenus nets identifiés respectivement dans les panneaux C et B du tableau 1.

et ce en dépit d'un plantureux coût budgétaire.

Le tout pour un coût budgétaire élevé et cumulatif

Un autre inconvénient de taille à prendre en compte est en effet le coût budgétaire d'une indexation des barèmes (et seuils) fiscaux. Deux aspects doivent être pris en considération, à savoir l'élasticité du produit des impôts sur les ménages par rapport à la base imposable (donc également par rapport à l'inflation) et le montant des impôts en cause. A titre d'exemple, une élasticité unitaire (ou égale à 2) signifie qu'une progression des revenus imposables à raison de 1%, du fait notamment de l'inflation⁹, va se traduire par une hausse de 1% (ou de 2%) du montant total des impôts perçus. Au vu de la littérature disponible, certes parcellaire¹⁰, il semble que cette élasticité se rapproche nettement plus de 2 que de 1 au Luxembourg. L'hypothèse privilégiée dans le présent décryptage, qui peut paraître « conservatrice », consiste à la supposer égale à 1,5.

En valeurs de 2023¹¹, les impôts directs sur les ménages se montent à quelque 7,8 milliards d'euros¹². Sans indexation des barèmes (et seuils) fiscaux et compte tenu d'une élasticité de 1,5, les recettes de l'Administration centrale vont bénéficier, par rapport à une situation d'indexation intégrale des barèmes, d'un « boost » de quelque 96 millions d'euros par tranche d'index¹³ et de quelque 290 millions d'euros pour trois tranches - soit 0,35% du PIB de 2023. Le surcroît de recettes doublerait sous l'hypothèse d'une élasticité égale à 2 (graphique 2).

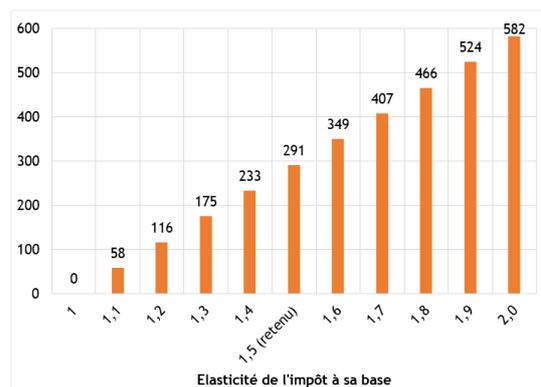
⁹ Sauf en cas d'indexation des barèmes fiscaux, précisément.

¹⁰ Voir notamment le Bulletin de la BcL n°2006/2, novembre 2006, *Elasticité de l'impôt sur les traitements et salaires : une estimation basée sur l'examen de cas types*, https://www.bcl.lu/fr/publications/bulletins_bcl/Bulletin_2006_2/chapitre_2.pdf, pages 98 à 105. Avec une élasticité estimée allant de 1,8 à 1,9. Par ailleurs, dans son rapport sur le projet de budget pour 2012, (doc. parl. 6350/5, page 7), la Commission des Finances et du Budget indique que les recettes fiscales supplémentaires annuelles liées à une non-adaptation automatique du barème de l'impôt sur le revenu à l'échelle mobile des salaires peuvent être chiffrées à 170 millions d'euros, ce qui correspond à une élasticité implicite proche de 2.

¹¹ Ou plus exactement sur la base des estimations pour 2023 figurant au budget 2023.

Cet avantage budgétaire conséquent est par ailleurs cumulatif : toute indexation des rémunérations survenant en 2024 va venir accroître ce différentiel de recettes entre d'une part un scénario hypothétique d'indexation des barèmes fiscaux, et d'autre part la situation (actuelle) de gel des divers montants et seuils fiscaux.

Graphique 2 : Coût d'une indexation des barèmes dès janvier 2023 (millions d'euros pour 3 index)



Sources : Calculs IDEA.

Une mesure fondée à terme, mais nullement urgente dans le présent contexte

Que convient-il de conclure de ces quelques constatations qui, pour être purement numériques, n'en semblent pas moins incontournables ? L'Etat peut en l'absence d'indexation des barèmes fiscaux (et des seuils) se constituer de plantureuses marges de manœuvre discrétionnaires, qui tendent de surcroît à s'accumuler au fil du temps.

Dans une optique de coûts d'opportunité et pour autant qu'elles ne soient pas asséchées par une indexation des barèmes fiscaux, ces marges pourraient être orientées en tout ou en partie vers d'autres mesures ciblant davantage

¹² Soit 6 100 millions pour l'impôt retenu sur les traitements et salaires, 559 millions pour le prélèvement « Fonds pour l'emploi » correspondant et 1 100 millions d'euros pour l'impôt fixé par voie d'assiette.

¹³ L'élasticité de 1,5 signifie qu'une hausse de 1% du revenu imposable induite par l'inflation / l'indexation des salaires se traduit par une progression de 1,5% des recettes, avec à la clef 116 millions d'euros en termes absolus (compte tenu d'un montant de départ des impôts concernés de 7,8 milliards d'euros : 1,5% de 7,8 milliards). En cas d'indexation intégrale des barèmes fiscaux, le produit des impôts n'augmenterait par définition que de 1% (l'élasticité devenant forcément unitaire face à l'inflation, par définition), soit de 78 millions d'euros. La différence entre les deux cas de figure atteint donc bien 38 millions d'euros par pourcentage, donc 96 millions par tranche d'index (2,5%, pour rappel).

les « petits revenus » et poursuivant d'autres fins, comme l'indispensable et urgente transition climatique et énergétique. Des subsides socialement ciblés visant à améliorer l'isolation thermique des bâtiments ou à moderniser les systèmes de chauffage gagneraient à être considérés dans une telle perspective.

D'autres utilisations possibles de la marge budgétaire générée par la non-indexation des barèmes fiscaux seraient le financement de la transition numérique ou d'infrastructures permettant au Luxembourg de lutter contre les « effets d'étranglement » de la croissance économique (en matière de mobilité ou de logement, pour ne citer que deux exemples).

De manière ultime, la question de l'indexation (ou non) des barèmes fiscaux se résume à un arbitrage entre d'une part une mesure favorisant automatiquement certains ménages (par rapport à la situation actuelle de gel des barèmes, en tout cas) et d'autre part la constitution d'une marge de manœuvre budgétaire discrétionnaire pouvant permettre aux autorités de mieux aborder certains problèmes structurels de fond, ou procurant à ces dernières une « cagnotte » leur permettant de faire face avec célérité et de manière flexible à des crises soudaines (la crise sanitaire et les suites des événements en Ukraine, par exemple...), par exemple pour soutenir les entreprises et les ménages.

Compte tenu de la coexistence de défis à long terme exigeant de considérables moyens et d'un contexte à plus court terme se caractérisant par l'éclosion intempestive de crises polyformes et difficiles à appréhender, il convient d'éviter de griller prématurément les marges de manœuvre budgétaires alimentées au fil du temps par la non-indexation des barèmes. A moyen terme, cette dernière va certes déboucher sur une taxation biaisée des revenus, mais l'indexation des barèmes ne peut être appréciée indépendamment de ses considérables coûts d'opportunité.

Enfin, l'indexation des barèmes n'est pas nécessairement un « must » pour le contribuable soucieux de ses deniers, une partie de la « cagnotte » induite par le gel des barèmes pouvant servir à financer des mesures fiscales ciblées, présentant un meilleur profil équité/coût budgétaire¹⁴.

Le temps de la réflexion pourrait au demeurant être mobilisé pour étudier plus avant les interactions (du point de vue budgétaire mais aussi des retombées pour les ménages) entre l'indexation des barèmes fiscaux d'une part et le mode d'indexation des salaires d'autre part (indexation « sociale », complète, hors certains produits énergétiques, etc.).

En conclusion, il est « urgent d'attendre » et de réfléchir plus avant...

Muriel Bouchet
muriel.bouchet@fondation-idea.lu

¹⁴ Dans son avis *Analyse des données fiscales* de novembre 2018, le CES indique d'ailleurs, traitant de la réforme fiscale de 2017, que « Si l'on prend en compte l'augmentation du crédit d'impôt salarié pour les revenus

salariaux faibles, la perte due à l'inflation a été plus que résorbée » (voir <https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/prix-salaires/Avis-Fiscalite-2018-221118-VF.pdf>, page 120).