

Note d'actualité : analyse de la loi de finances 2013

Les premières mesures gouvernementales en matière d'imposition des revenus (IR) et d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) sont désormais connues. Si le débat parlementaire peut désormais modifier ou compléter, le projet de loi de finances dessine néanmoins les premiers contours de l'évolution de la politique fiscale.

Les enseignements généraux que l'on peut tirer du volet « fiscal » de ce projet de loi de finances sont les suivants :

- les recettes tirées des mesures nouvelles sont très majoritairement ciblées sur les ménages aisés (tranche à 45%, alignement de la fiscalité des revenus du travail sur celle du capital) et sur les grandes entreprises (niche « Copé » rabotée, déduction des intérêts d'emprunt limités),
- une minorité de ces recettes pèseront sur les classes aisées mais également sur les classes moyennes et les classes moyennes supérieures (gel du barème de l'impôt sur le revenu voire abaissement des effets du quotient familial),
- il subsiste des interrogations sur l'efficacité de l'abaissement du plafonnement des niches fiscales,
- des déséquilibres structurels demeurent dans le système fiscal, lequel demeurera peu progressif, le taux marginal à 45% étant inférieur à celui pratiqué dans la plupart des pays européens, tandis que l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) retrouve un niveau inférieur à celui d'avant réforme de 2011.

Tranche à 45% et alignement de la fiscalité du capital sur celle du travail : un vrai pas en avant

L'instauration d'une tranche à 45% au barème de l'IR peut pour sa part s'avérer plus intéressante du point de vue du rendement et du renforcement de la progressivité de l'impôt (renforcement nécessaire pour réduire les inégalités). Elle s'accompagne en effet d'un alignement de la fiscalité des revenus du capital sur celle du travail. Un tel alignement suppose par construction d'en finir avec le prélèvement forfaitaire libératoire, afin que tous les revenus soient imposés selon les mêmes règles.

Cette mesure constitue indéniablement une véritable réforme structurelle qui devrait contribuer à rendre l'IR plus équitable et plus progressif. On replacera cependant cette nouvelle tranche dans son contexte européen : même avec de telles mesures, l'IR restera l'un des impôts sur le revenu les plus faibles en Europe.

L'instauration d'une tranche à 150 000 euros concernera peu de foyers (50 000 selon le projet de loi de finances 2013). Il s'agit de foyers très aisés qui se situent dans le 1% des ménages les plus aisés. L'instauration de cette tranche contribuera à renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu, et ce d'autant plus que la fiscalité des revenus du capital sera alignée sur celle du travail (ce qui constitue une véritable mesure « de fond ») : les ménages les plus aisés perçoivent en effet une part très importante des revenus de patrimoine (revenus financiers, revenus fonciers).

Exemples

Les exemples qui suivent montrent la hausse d'impôt due à la tranche à 45%. Pour le couple avec enfants, l'abaissement du plafonnement des effets du quotient familial a été pris en compte.

<i>Salaires annuel déclaré</i>	IR avant réforme	IR après réforme	Différence
Célibataire			
<i>200 000 euros</i>	<i>62 838</i>	<i>64 272</i>	<i>+ 1 434</i>
<i>300 000 euros</i>	<i>104 913</i>	<i>109 272</i>	<i>+ 4 359</i>
<i>500 000 euros</i>	<i>192 913</i>	<i>199 272</i>	<i>+ 6 359</i>
Couple avec 2 enfants			
<i>400 000 euros</i>	<i>121 004</i>	<i>124 544</i>	<i>+ 3 540</i>
<i>600 000 euros</i>	<i>205 155</i>	<i>214 544</i>	<i>+ 9 389</i>
<i>1 million d'euros</i>	<i>381 155</i>	<i>394 544</i>	<i>+ 13 389</i>

(Calculs : Solidaires Finances Publiques)

Le plafonnement des niches fiscales

L'abaissement du plafonnement global des niches fiscales est une mesure intéressante. Néanmoins, on ne peut que regretter qu'aucune remise à plat des mesures dérogatoires (les fameuses « niches fiscales ») n'ait été prévue d'une part, et que certaines niches fiscales ne soient pas comprises, voire ont été sorties, de ce plafonnement. Ceci en affaiblit la portée : concrètement, la défiscalisation pourra s'adapter et contourner ce plafonnement, lequel ne permettra donc pas de réduire substantiellement le coût des niches fiscales (65 milliards d'euros, sans compter les niches fiscales dites « déclassées » qui ne figurent pas dans les lois de finances).

L'abaissement du plafonnement global des niches (un dispositif comprenant une vingtaine de niches) à 10 000 euros ne peut donc être efficace pour limiter la défiscalisation que s'il comprend suffisamment de « niches » (ce qui n'est pas encore le cas), faute de quoi il prend le risque d'être aisément contourné, ce qui, *in fine*, ne limitera pas la défiscalisation « outrancière » et ne sera au final pas budgétairement rentable.

Exemples

Tel qu'il est annoncé, le plafonnement concernera les classes plutôt aisées et très aisées. Il faut en effet déclarer un salaire annuel de 59 000 euros pour un célibataire et de 96 000 euros pour un couple avec deux enfants pour payer 10 000 euros d'impôt et donc être potentiellement concerné par l'abaissement du plafonnement (mais en réalité, ce sont des foyers aux revenus plus élevés qui ont la capacité de défiscaliser pour des montants supérieurs à 10 000 euros).

Un gel du barème de l'impôt sur le revenu aménagé mais qui demeure contestable

Le gel du barème de l'IR est quant à lui très contestable. Même accompagné d'une décote visant à neutraliser certains effets pervers constatés en 2012 suite au gel du barème voté en 2011 (comme le basculement de la « non imposition » vers l'imposition de plus de 200 000 foyers fiscaux aux revenus modestes), ce gel constitue une hausse « aveugle » de l'impôt sur le revenu qui ne traite pas au fond le déséquilibre structurel de l'IR et qui touchera tout de même près de 16 millions de foyers fiscaux, des classes moyennes aux classes aisées.

Le projet de loi de finances revalorise la décote applicable à l'impôt sur le revenu afin de neutraliser ces effets pervers. Le gouvernement estime à 7,4 millions de foyers fiscaux (imposables ou non) les bénéficiaires de la décote majorée dont le coût viendra réduire le rendement attendu d'une seconde année de gel du barème de l'impôt sur le revenu : les effets combinés permettront de dégager 1,35 milliard d'euros supplémentaires au lieu des 1,7 milliards d'euros prévus en 2011 sans décote.

Actuellement, un célibataire déclarant moins de 17 600 euros de salaire annuel bénéficie de la décote. La majoration bénéficiera aux salariés déclarant moins de 18 250 euros de salaire annuel.

Exemple

Ainsi, un salarié célibataire déclarant 17 000 euros au titre des salaires perçus en 2011 aura eu à payer 678 euros en 2012. Si son revenu a évolué avec l'inflation (c'est-à-dire s'il déclare 17 357 euros de salaires en 2012), il paiera 792 euros en 2013 (si son salaire ne varie pas, il paiera le même impôt alors qu'avec une indexation, il aurait payé moins). Par comparaison, l'absence de revalorisation de la décote l'aurait conduit à payer 833 euros en 2013.

L'abaissement du plafonnement du quotient familial

L'abaissement à 2 000 euros du plafonnement des effets du quotient familial est, avec le gel du barème, une mesure qui ne concernera pas exclusivement les ménages aisés. En effet, si le seuil du plafonnement varie en fonction de la composition du foyer fiscal, les « classes moyennes supérieures » seront concernées, mais pour des montants assez limités il est vrai.

Exemples

Un couple de salariés avec 2 enfants déclarant 80 000 euros de salaires paie aujourd'hui un impôt sur le revenu de 6 063 euros. Ce couple n'est aujourd'hui pas touché par le plafonnement des effets du quotient familial. Après la baisse du plafonnement, il paiera 6 467 euros (+ 404 euros soit +6,67%)

Un couple de salariés avec 2 enfants déclarant 100 000 euros de salaires paie aujourd'hui un impôt sur le revenu de 11 195 euros. Ce couple est déjà concerné par l'actuel plafonnement (2 336 euros par demi-part au-delà de 2 parts). Après la baisse du plafonnement, il paiera 11 867 euros (+ 672 euros soit +6%).

L'ISF : timidement de retour

Enfin, l'annonce du retour (timide) de l'ISF mérite une analyse. L'ISF est ainsi rétabli mais seulement partiellement, les redevables qui disposent d'un patrimoine compris entre 800 000 et 1,3 million d'euros continuent d'y échapper et bénéficient ainsi de facto de l'allègement décidé en 2011. Ce retour de l'ISF en version somme toute allégée constitue indéniablement une mesure qui touchera les plus aisés bien que cet ISF nouvelle formule rapportera près d'un milliard d'euros de moins que la version d'avant 2011 (avant la réforme de 2011, le taux marginal du barème de l'ISF atteignait 1,8% pour les patrimoines net imposables supérieurs à 19,76 millions d'euros).

Ce retour est cependant frustrant puisqu'il n'est pas envisagé de refondre l'assiette de l'ISF. Car celle-ci comporte de nombreuses niches fiscales qui représentaient un manque à gagner équivalent à près de la moitié de son rendement avant la réforme de 2011 (sans tenir compte de l'exonération des biens professionnels). Ces niches n'ont en outre pas apporté la preuve de son efficacité, elles sont évidemment utilisées avant tout pour réduire la facture fiscale. Reste que, sans l'emploi de ces niches, le relèvement de l'ISF, s'il n'atteindra pas le taux marginal de 1,8% d'avant l'allègement de 2011, sera substantiel.

Exemples

<i>Patrimoine net imposable</i>	ISF avant réforme de 2011	ISF après réforme de 2011*	ISF 2013
5 millions d'euros	39 915	25 000	35 925
10 millions d'euros	113 420	50 000	98 425
20 millions d'euros	283 700	100 000	248 425
100 millions d'euros	1 723 700	500 000	1 448 425
200 millions d'euros	3 523 700	1 000 000	2 948 425

* Hors contribution exceptionnelle instaurée par la LFR 2012 de juillet 2012.

(Calculs : Solidaires Finances Publiques)

Cette mesure suscitera inmanquablement des commentaires des détracteurs de la fiscalité du patrimoine qui brandissent régulièrement l'épouvantail des expatriations fiscales. On se bornera à rappeler qu'il n'existe aucun outil de suivi des flux de contribuables qui rendrait ces conclusions publiques. Les quelques données disponibles sur les flux entrants et sortants de redevables de l'ISF montrent au contraire que le nombre et l'impact (budgétaire et économique) des départs est marginal voire nul. Ces données n'ont pas été actualisées depuis 2009¹.

Le syndicat Solidaires Finances Publiques a pour sa part toujours plaidé pour l'instauration d'un observatoire des délocalisations fiscales des personnes physiques et morales et pour un renforcement des contrôles de ces délocalisations car toutes ne sont pas de réelles délocalisations (on dénombre en effet de fausses expatriations fiscales et des transferts artificiels voire frauduleux de bénéficiaires des sociétés à l'étranger).

¹ Voir notamment sur notre site notre étude sur les expatriations fiscales d'octobre 2010 : http://www.snui.fr/gen/cp/dp/dp2010/Rapport_expatriations_isf_251010.pdf

La taxe à 75% : un symbole à peine symbolique...

Au cours de l'été, c'est principalement sur l'imposition des revenus que s'est concentré le débat fiscal. La mise en place d'une taxe à 75% sur les très hautes rémunérations constitue une mesure que le gouvernement a présenté de facto comme un symbole d'un changement d'orientation fiscale au regard du quinquennat de Nicolas Sarkozy, marqué par de nombreuses mesures allégeant la fiscalité des plus aisés (allègement de l'ISF et des droits de mutation à titre gratuit par exemple).

Cette taxe ne concernera pourtant que peu de ménages (1500 selon le projet de loi de finances) et sera peu rentable (210 millions d'euros) : son seuil est en effet élevé et son assiette se limite aux rémunérations et épargnera les revenus du capital puisque seuls les revenus d'activité professionnelle sont concernés. Ce faisant, le symbole risque d'être d'une bien faible portée, tant il est vrai que les revenus du capital représentent la majorité des revenus des plus aisés et constituent de plus l'une des principales causes de la hausse des inégalités de revenus et de patrimoines.

L'impôt sur les sociétés : un équilibre partiellement rétabli

En matière d'impôt sur les sociétés (IS) également, les mesures du projet de loi de finances 2013 visent plus particulièrement les grandes entreprises. Il en va ainsi de la limitation à 85% (puis à 75% à partir de 2014) de la déduction des charges financières, du durcissement du « report en avant » des déficits, deux mesures qui élargissent l'assiette de l'IS en s'inspirant de l'IS allemand (qui limite selon d'autres modalités la déduction des charges financières et le report des déficits) , ou bien encore du coup de rabet sur la niche dite « Copé » (qui consiste en une exonération des plus values tirées de la cession de titres de participation).

Les régimes dérogatoires coûtent cher à l'IS. Le Conseil des prélèvements obligatoires² avait ainsi constaté que leur coût augmentait de manière continue. A périmètre constant, le coût de ces dispositifs était ainsi passé de 20,3 milliards d'euros en 2005 à 35,3 milliards d'euros en 2010, soit une hausse de 73,6%. Ces régimes bénéficient principalement aux grandes entreprises, notamment aux groupes de sociétés. Ils expliquent les écarts d'imposition constatés dans divers travaux entre petites et grandes entreprises.

En la matière, les méthodes de calculs divergent mais les constats demeurent. Le Conseil des prélèvements obligatoires a ainsi établi que le taux implicite d'imposition des bénéficiaires des sociétés s'élevait à 28 % pour les très petites entreprises (les entreprises individuelles sans salarié) mais à 13 % pour les grandes entreprises qui emploient plus de 2 000 salariés et à 8% pour les entreprises du CAC 40³. Ce déséquilibre dans l'imposition des sociétés est également dénoncé par la Commission des finances de l'Assemblée nationale qui, dans un rapport de juillet 2011, note que l'impôt sur les sociétés n'est pas confiscatoire et que les grands groupes sont moins imposés que les petites et les moyennes entreprises, l'écart d'imposition atteignant 21 points entre les PME et les groupes du CAC 40⁴. Les mesures du projet de loi de finances 2013 contribueront à réduire cet écart sans toutefois l'annuler. En matière d'IS comme pour les autres impôts, une remise à plat des mesures dérogatoires s'impose donc.

² *Entreprises et « niches » fiscales et sociales*, Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires d'octobre 2010.

³ Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie mondialisée*, La documentation française, octobre 2009.

⁴ Rapport d'information sur l'application de la loi fiscale, rédigé par le rapporteur général du budget à l'Assemblée, l'UMP Gilles Carrez, juillet 2011.

Pour une révision des niches fiscales

Notre organisation syndicale porte de nombreuses propositions en matière de fiscalité. L'une d'elles consiste à revoir l'ensemble des niches fiscales. En effet, qu'il s'agisse de l'IR, de l'ISF ou même de l'impôt sur les sociétés, la question des « niches fiscales » (et des régimes dérogatoires de toutes sortes) est sans aucun doute l'un des grands défis pour une réforme fiscale de fond et d'ampleur. L'empilement des niches fiscales s'est traduit par un système fiscal complexe, instable et souvent injuste. Elles sont en général identifiées comme des sources d'injustice fiscale et mettent donc en danger le consentement à l'impôt.

Au surplus, les trop rares études menées sur l'efficacité des niches fiscales (toujours officiellement présentées comme des mesures de soutien à tel ou tel secteur d'activité, à telle ou telle catégorie de contribuables) n'ont pas démontré qu'elles étaient efficaces. Toutes ont en revanche conclu à leur coût exorbitant et ont dénoncé les effets pervers qu'elles provoquent. Un rapport de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale de 2008 avait ainsi établi que, contrairement à son principe fondateur, l'IR devenait dégressif au-delà d'un certain niveau de revenu tant la défiscalisation était développée.

Que faire ? Deux principes pourraient guider une réforme de fond de la fiscalité dérogatoire. Au-delà du plafonnement, qui constitue une réponse immédiate dont l'efficacité doit encore être démontrée, une stratégie de plus long terme, mais plus efficace, pourrait être mise en place. Un programme de révision de l'ensemble des niches fiscales doit être mené : celles qui ne seraient pas efficaces ou seraient trop injustes seraient supprimées voire réformées, les autres seraient maintenues, éventuellement ajustées. Par ailleurs, toute nouvelle « niche » devrait être limitée dans le temps et, surtout, être dûment contrôlée.

Pour ce faire, la Cour des comptes et l'administration fiscale (notamment pour le contrôle des conditions permettant de bénéficier d'une « niche ») ont un rôle majeur à jouer, pour peu qu'on leur donne les moyens. Sur ce point, il importe de préciser que la question des moyens de l'administration ne peut être déconnectée de celle d'une réforme fiscale. La meilleure des réformes ne donnera rien si les contribuables ne sont pas informés, si l'impôt n'est pas bien géré, contrôlé et recouvré, si les collectivités locales ne sont pas bien conseillées, si la dépense publique n'est pas bien gérée... De ce point de vue, un renforcement des moyens humains, matériels et juridiques de l'administration fiscale est indispensable.

Le Parlement serait ainsi régulièrement informé des résultats de ces contrôles macroéconomiques et fiscaux, et pourrait ainsi procéder à des réajustements en cas de besoin. Quant à la politique économique de l'Etat, elle pourrait tout à la fois retrouver des marges de manœuvre grâce aux ressources supplémentaires dégagées par la suppression de nombreuses niches fiscales et gagner en efficacité grâce à un meilleur suivi et contrôle de ces dispositifs. A l'heure où l'on parle de gestion « rigoureuse » des fonds publics, on peut s'étonner qu'une telle stratégie n'ait pas déjà été mise en œuvre. C'est aussi l'un des enjeux d'une réforme fiscale.