

N° 5924⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant modification**

- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs;
- de la loi modifiée du 1er décembre 1936 sur l'impôt commercial communal;
- de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière;
- de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauche de chômeurs;
- de la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes, des droits d'accise sur l'eau-de-vie et des cotisations d'assurance sociale;
- de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes;
- de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement;
- de la loi modifiée du 9 juillet 1937 concernant l'impôt sur les assurances;
- de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(18.11.2008)

Par lettre en date du 9 octobre 2008, M. le Ministre des Finances a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique qui prévoit des mesures ayant pour effet de réduire la charge fiscale tant des personnes physiques que des entreprises exploitées à titre individuel ou constituées sous forme de sociétés.

Le coût total de ce plan fiscal, toutes mesures confondues (personnes physiques, entreprises exploitées à titre individuel, collectivités) se chiffre à quelque 720 millions d'euros, y compris les moins-values fiscales dues à l'abolition du droit d'apport.

Pour la Chambre de travail, la politique fiscale doit être un instrument du rôle fondamental de l'Etat qui est d'accroître de façon durable le bien-être de tous ceux qui habitent et travaillent au Luxembourg.

Pour cette raison, le financement des biens collectifs et de la protection sociale ne doit jamais être bloqué par une politique fiscale consistant en des réductions fiscales trop avantageuses.

La Chambre de travail approuve le volet „personnes physiques“ des mesures fiscales. En effet, certaines de ces mesures reposent sur la nécessité de compenser l’inflation et de faire participer les salariés et pensionnés à revenus modestes moyennant des crédits d’impôt aux adaptations en matière d’impôt.

*

1. MESURES EN FAVEUR DES MENAGES

1.1. Adaptation du tarif de l’impôt sur le revenu des personnes physiques

Le tarif de l’impôt sur le revenu est adapté de façon linéaire à raison de 9%. Le gain maximum annuel de cette mesure (par rapport au tarif de 2008 et y compris le remplacement des abattements compensatoires pour salariés et de retraite par des crédits d’impôt) s’élève à 820 € dans la classe 1, à 928 € dans la classe 1a, à 1.573 € dans la classe 2 avec 1 salaire et à 1.640 € dans la classe 2 avec 2 salaires.

L’adaptation du barème est, en termes budgétaires, la mesure la plus importante, le déchet fiscal représentant 342 millions € pour 2009.

La Chambre de travail salue le principe de l’adaptation.

Toutefois, au vu de l’excellente santé des finances publiques, elle estime qu’une adaptation au-delà de 9% aurait été parfaitement possible et souhaitable. En effet, le défaut d’adaptation constitue un alourdissement de la charge fiscale grevant proportionnellement plus les revenus faibles et moyens que les hauts revenus.

Notre chambre ne partage pas l’attitude du gouvernement, qui, lors de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays du 9 mai 2007, a estimé que nous avons une avance en matière d’adaptation à l’inflation, et pas un retard. Les modifications de la législation fiscale en 2001 et 2002 ne concernaient en effet pas seulement une adaptation du barème à l’inflation, mais contenaient aussi des éléments structurels comme une baisse des taux d’imposition.

Etant donné que l’inflation cumulée (IPCN) des années 2003 à 2008 s’élève à 16,4%, l’adaptation du barème de 6% en 2008 et 9% en 2009 ne peut pas être considérée comme cadeau fiscal. Elle ne permet même pas de restituer intégralement aux contribuables les impôts prélevés par l’Etat en raison de la seule hausse des prix (*kalte Progression*). L’adaptation du barème à l’inflation ne peut non plus remplacer le mécanisme de l’échelle mobile des salaires, puisqu’elle ne fait que corriger les effets de la progressivité de l’impôt sur le revenu.

Notre chambre fait en outre savoir que le gouvernement aurait de toute façon dû procéder à une adaptation du tarif à l’inflation. En effet, l’article 125 L.I.R. dispose que *„Lorsque la moyenne de l’indice des prix à la consommation des six premiers mois d’une année accuse par rapport à la moyenne de l’indice des prix des six premiers mois de l’année précédente une variation de 3,5 pour cent au moins, le tarif de l’impôt sur le revenu des personnes physiques applicable à compter de l’année d’imposition suivante est à réviser en raison de la variation de l’indice des prix constatée. A cette fin le Gouvernement soumettra à la Chambre des Députés le projet du tarif de l’impôt dûment adapté.“*

La moyenne des indices des prix à la consommation (IPCN) des 6 premiers mois de 2008 accuse en effet une augmentation de 3,6% par rapport à la moyenne des indices de prix à la consommation des 6 premiers mois de 2007.

La Chambre de travail rappelle qu’avant l’année 1996, l’on ne mettait pas le compteur à zéro chaque année, l’article 125 ancien exigeant l’adaptation du tarif *„lorsque la moyenne des indices pondérés des prix à la consommation des six premiers mois d’une année accusait par rapport à la moyenne des indices des six premiers mois de l’année précédant l’entrée en vigueur du tarif une variation de 5 pour cent au moins“*.

Avec l’ancienne formulation de l’article 125 L.I.R., les contribuables auraient droit toutes les 2 années environ à une adaptation du tarif. Pour que ce droit puisse être maintenu, la Chambre de travail se prononça contre la nouvelle formulation dans son avis du 22 août 1995 relatif au projet de loi afférent.

1.2. Introduction de crédits d'impôt pour personnes physiques

Les actuels abattements compensatoires des salariés (600 € par an), de retraite (600 € par an) et monoparental (1.920 € par an) sont abolis et remplacés par des crédits d'impôt imputables ou même restituables. Il s'agit du crédit d'impôt pour salariés (300 € par an), du crédit d'impôt pour pensionnés (300 € par an) et du crédit d'impôt monoparental (750 € par an). Le montant des nouveaux crédits qui remplacent les abattements actuels est dans tous les cas supérieur à l'allègement fiscal maximal procuré par les abattements.

Impact budgétaire:

- crédit d'impôt salariés: 55 millions € pour 2009
- crédit d'impôt pensionnés: 36 millions € pour 2009
- crédit d'impôt monoparental: 12 millions € pour 2010.

Après l'introduction du **boni pour enfant** à partir du 1er janvier 2008, le projet de loi sous avis prévoit donc l'introduction de crédits d'impôt nouveaux.

La Chambre de travail salue ces innovations qui contribuent à améliorer la situation financière des ménages modestes.

Dans le passé, notre chambre a souvent remarqué qu'avec chaque adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu, il est procédé à une hausse du minimum exonéré, ce qui est évidemment une mesure positive en faveur des ménages qui ont un revenu relativement faible. Cependant, cette politique avait comme effet qu'à chaque réforme ultérieure, de moins en moins de ménages pouvaient bénéficier d'allègements fiscaux et étaient donc exclus de réductions d'impôt.

En l'absence d'une augmentation parallèle de transferts sociaux ou d'instauration d'autres mécanismes de redistribution, cette politique aurait entraîné un accroissement des inégalités de revenus.

C'est pourquoi notre chambre réclamait à maintes reprises l'introduction de mécanismes d'imposition négative qui assureraient également aux ménages qui ne peuvent pas bénéficier des allègements fiscaux une participation à la distribution des fruits de la croissance.

C'est donc avec grande satisfaction que la Chambre de travail prend note de la décision du gouvernement de suivre ses propositions.

La Chambre de travail demande cependant que les crédits d'impôt ne soient pas pris en compte pour la détermination des ressources d'un ayant droit à l'allocation complémentaire en matière de revenu minimum garanti, ceci pour éviter que l'allocation complémentaire ne soit réduite du montant du crédit d'impôt, annulant ainsi la nouvelle mesure sociale. L'article 19, paragraphe (1), alinéa 3 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti doit donc être modifié en conséquence.

En outre, notre chambre se doit de faire remarquer que ces nouvelles prestations ne doivent pas préjudicier des améliorations futures en matière de salaires, traitements et pensions.

Le **crédit d'impôt pour salariés** est fixé à 300 euros par an. Le montant mensuel s'élève à 25 euros et le montant journalier à 1 euro. La transformation de l'abattement compensatoire pour salariés en crédit d'impôt pour salariés peut en effet être un moyen en vue de réduire la population de travailleurs pauvres et de bénéficiaires de bas salaires, qui est relativement élevée au Luxembourg, comparée aux autres pays européens.

D'après le récent rapport „Travail et cohésion sociale“ du Statec, les données sur les bas salaires au Luxembourg sont à rapprocher de celles relatives au salaire social minimum (SSM). Cette observation est intéressante et va à l'encontre de la critique envers le salaire social minimum luxembourgeois, critique qui affirme que le SSM serait trop élevé parce qu'il est le plus élevé de l'Union européenne. Effectivement, on constate que selon l'enquête communautaire sur la structure des salaires (ECSS2006), la part des travailleurs touchant des bas salaires peut être évaluée à 12,3%, à comparer aux estimations de l'IGSS qui font état d'une part relative de bénéficiaires du SSM comprise entre 11% et 12%.

Pour des revenus n'atteignant pas au moins un montant de respectivement 936 euros par an, 78 euros par mois ou 3,12 euros par jour, le crédit d'impôt pour salariés n'est pas accordé. Le crédit d'impôt est versé par l'employeur au cours de l'année d'imposition au salarié dont le droit d'imposition revient au Luxembourg et qui est en possession d'une fiche de retenue d'impôt. Toutefois, pour les salariés dont l'ensemble des salaires sont soumis à l'imposition forfaitaire (personnel de ménage), l'une des institutions de sécurité sociale leur bonifie le crédit d'impôt pour salariés.

A tout contribuable réalisant un revenu résultant de pensions ou de rentes dont le droit d'imposition revient au Luxembourg et étant en possession d'une fiche de retenue d'impôt, il est octroyé un **crédit d'impôt pour pensionnés**. Le crédit d'impôt pour pensionnés est fixé à 300 euros par an. Le montant mensuel s'élève à 25 euros. Il est versé par la caisse de pension ou tout autre débiteur de la pension au cours de l'année d'imposition à laquelle il se rapporte, suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal. Pour des revenus n'atteignant pas au moins le montant de respectivement 300 euros par an ou 25 euros par mois, le crédit d'impôt pour pensionnés n'est pas accordé.

La Chambre de travail n'a pas trouvé la justification des limites au-dessous desquelles les crédits d'impôt ne sont pas accordés et elle demande que le règlement grand-ducal déterminant les modalités de versement soit pris rapidement après consultation des chambres professionnelles.

Le **crédit d'impôt monoparental** s'élève à 750 euros. Lorsque l'assujettissement à l'impôt n'a pas existé durant toute l'année, le crédit d'impôt se réduit à 62,5 euros par mois entier d'assujettissement.

Le crédit d'impôt monoparental, tout comme l'abattement monoparental qu'il remplacera, ne sera accordé que sur demande. Or, beaucoup de contribuables ne sont pas en pleine connaissance de leur droit à cette mesure fiscale.

La Chambre de travail demande par conséquent d'accorder le crédit d'impôt monoparental de façon automatique ou, si ceci n'était pas faisable, de mieux informer les contribuables sur leurs droits. Une meilleure information des citoyens doit de toute façon être un objectif prioritaire de la réforme administrative.

1.3. Exemption fiscale du forfait d'éducation et des indemnités versées dans le cadre du maintien dans l'emploi

Le présent projet de loi prévoit d'exempter le forfait d'éducation de l'impôt sur le revenu, au vu des sommes modiques qui seraient en jeu. Cette mesure serait à voir en relation avec l'introduction du crédit d'impôt pour pensionnés. Le forfait d'éducation par enfant s'élève à 1.038,48 € et qui donne dans ce cas un montant imposable de 138,48 €.

En outre, le projet de loi vise à exempter les indemnités versées dans le cadre du maintien dans l'emploi. A ce sujet, notre chambre, sans vouloir s'opposer à cette mesure, tient à faire remarquer que le but principal de la politique de maintien dans l'emploi doit être le remplacement du travailleur menacé de licenciement dans un autre emploi.

1.4. Retrait du champ d'application de la loi du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière des intérêts payés par les caisses d'épargne-logement et exemption de l'impôt de ces intérêts

Le projet de loi prévoit l'adaptation des dispositions relatives à l'imputation de la retenue européenne sur intérêts aux nouvelles mesures introduites par la loi du 17 juillet 2008 modifiant la loi du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière.

Il est également proposé de retirer du champ d'application de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière, les intérêts payés par les caisses d'épargne-logement. Cette mesure est à voir ensemble avec l'introduction d'une exemption de l'impôt de ces intérêts.

Notre chambre renvoie à ce sujet à son avis du 9 décembre 2005 relatif au projet de loi portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière, dans lequel elle avait exprimé son opposition à la réduction de l'imposition des intérêts de l'épargne et l'abolition concomitante de l'impôt sur la fortune des personnes.

1.5. Modification de la législation sur la taxe sur les véhicules automoteurs

Un remboursement de 80 euros par année de la taxe payée peut être accordé sur demande pour une seule voiture à personnes par ménage se composant d'au moins 5 personnes. Le projet de loi prévoit aussi l'exonération pour les voitures appartenant à des personnes invalides.

Cette mesure est accueillie favorablement par notre chambre. En effet, le but de l'augmentation de la taxation des voitures grosses cylindrées doit être d'orienter le comportement du consommateur vers des achats plus écologiques, mais non pas de pénaliser des ménages ayant de toute façon besoin d'une voiture plus grande en raison de leur composition.

1.6. Philanthropie et mécénat

Les dons et libéralités accordés à des organismes reconnus d'utilité publique ainsi que la dotation initiale en espèces apportée par le fondateur à une fondation sont déductibles dans la mesure où ils ne dépassent pas 20% du total des revenus nets, ni 1.000.000 euros (doublement du montant actuel). De plus, le projet de loi prévoit la possibilité du report de ces dépenses spéciales sur les deux années suivant celle de la donation.

*

2. MESURES EN FAVEUR DES ENTREPRISES

La Chambre de travail note que le projet de loi vise à alléger également la charge fiscale des entreprises par un certain nombre de mesures qui sont reprises ci-dessous. Ces mesures viennent s'ajouter à la suppression du droit d'apport comportant un déchet fiscal d'environ 100 millions d'euros, disposition qui fait l'objet d'un projet de loi à part.

Les réductions d'impôt en faveur des entreprises sont presque toujours motivées par la compétitivité de l'économie luxembourgeoise et l'attractivité du pays pour les investisseurs étrangers.

Afin de pouvoir suivre le bien-fondé de cette argumentation, qui est souvent difficile de vérifier ou d'infirmer, notre chambre demande au gouvernement de faire un bilan des différentes mesures en faveur des entreprises les mettant en relation avec les emplois créés et l'impact budgétaire.

Notre chambre tient à mettre en évidence le danger d'un „dumping fiscal“ selon lequel une économie nationale devrait s'orienter en fonction des pays qui ont les prélèvements obligatoires les plus bas. Elle ne saurait accepter une telle politique qui conduirait à moyen ou à long terme à une situation où seuls les salariés et les consommateurs payeraient des impôts.

La Chambre de travail estime que les mesures fiscales en faveur des entreprises doivent avoir comme contrepartie l'obligation pour les entreprises bénéficiaires de garantir l'existence, voire la création, d'emplois stables et rémunérateurs, obligation assortie également des dispositions de formation continue.

D'une manière générale, notre chambre demande que les moyens financiers libérés par une réduction de l'imposition des entreprises soient obligatoirement réinvestis par celles-ci au Luxembourg.

Elle ne peut en effet accepter que des entreprises, qui, après avoir profité de subventions de la part de l'Etat luxembourgeois, abandonnent leur production au Luxembourg pour la délocaliser vers des pays à coût salarial beaucoup plus bas, le coût du chômage en résultant devant ensuite également être supporté en grande partie par notre pays.

2.1. Elargissement du périmètre des bénéficiaires de dividendes exonérés de la retenue d'impôt à la source à des organismes à caractère collectif qui sont des résidents d'un Etat conventionné

L'impact budgétaire de cette mesure est estimé à -20 millions € pour 2009.

2.2. Adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des collectivités

Dans une première étape, le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités diminue de 22% à 21%.

Impact budgétaire: -85 millions € répartis sur plusieurs années budgétaires.

2.3. Accrochement du bilan fiscal au bilan commercial évaluant certains instruments financiers à la juste valeur ou établi selon les normes comptables internationales „IFRS“¹

Le projet de loi adapte et précise les critères de la détermination du bénéfice commercial tout en maintenant en vigueur le principe de l'accrochement du bilan fiscal au bilan commercial, indépendamment du référentiel comptable choisi par l'entreprise. Ces adaptations tendent à neutraliser les effets fiscaux non désirés qui peuvent résulter du passage d'un référentiel comptable vers un autre, notamment de l'adoption d'une comptabilité basée sur la juste valeur au lieu de celle basée sur des valeurs historiques.

Cette valorisation des actifs prônée par les normes comptables internationales IFRS (International Financial Reporting Standards) n'est pas exempte de critiques.

Dans son avis du 30 septembre 2005 relatif au projet de loi sur l'application des normes comptables internationales dans le secteur des assurances, la Chambre de travail avait rendu attentif au danger qu'une adoption générale des normes comptables anglo-saxonnes constituerait une approche fondamentalement différente de la comptabilité, dans la mesure où on abandonnerait un plan comptable basé sur des fonctions économiques de l'entreprise au profit d'une vue principalement financière de celle-ci. Un tel revirement risquerait e. a. de créer des difficultés lors de l'établissement des comptes nationaux.

La remise à jour régulière des valeurs des actifs entraîne une volatilité des comptes et des résultats des sociétés sans correspondance avec leur activité économique.

En outre, plusieurs responsables d'institutions financières critiquent le fait que la valorisation s'applique à des actifs destinés à être conservés à moyen ou à long terme et pour lesquels la valorisation instantanée n'a pas de sens.

La crise financière et boursière a mis au grand jour les défauts du principe de la juste valeur. En raison de la baisse de valorisation de nombreux actifs financiers, les établissements financiers à travers le monde ont enregistré des milliards de „pertes“ correspondant à des dépréciations d'actifs réalisées en vertu du principe de la juste valeur.

Ces dépréciations ont entraîné de nombreuses critiques contre la norme de la juste valeur et son principe a même été mis en cause.

En juin 2008, le directeur général de la banque française BNP Paribas, Baudoin Prot, estimait que *„La plupart des banques et des régulateurs dans le monde semblent être en accord“* pour *„ne plus étendre le périmètre d'application de la „fair market value“, mais au contraire trouver les moyens de limiter ses effets pro-cycliques.“*²

2.4. Le système de garantie de dépôts et de créances et instruments d'investissement autres que des dépôts en argent du secteur financier

Le présent projet de loi oblige dorénavant les membres d'un système de garantie (comme l'AGDL) qui fait appel aux contributions de ceux-ci de façon „ex post“, à constituer des réserves spéciales, à prélever sur le bénéfice net, destinées à couvrir les paiements à effectuer en cas de sinistre.

L'impact budgétaire est estimé à -70 millions €, répartis sur plusieurs années budgétaires.

La Chambre de travail estime cependant qu'un système de garantie ex ante, qui impose aux institutions financières de faire chaque année une contribution à un fonds de garantie préexistant, offrirait plus de sécurités. Un tel système est d'ailleurs en application dans la majorité des Etats membres de l'Union européenne.

Dans le contexte de la garantie des dépôts, notre chambre accueille favorablement l'amendement gouvernemental au projet de loi budgétaire ayant pour objet de relever de 20.000 à 100.000 euros la garantie pour les dépôts des citoyens prévue aux paragraphes (2) et (3) de l'article 62-2 de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier.

¹ International Financial Reporting Standards

² *Les Echos*, 16 juin 2008, page 14

2.5. Non-déduction de la taxe automobile sur les véhicules automoteurs destinés au transport de personnes, autres que les bus et les taxis

Cette mesure est accueillie favorablement par la Chambre de travail. Elle rappelle à ce sujet son commentaire fait dans son avis du 10 décembre 2007 relatif au projet de loi

1. portant modification

- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- de la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions aux impôts directs;
- de la loi modifiée du 30 juin 1967 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;
- de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934;

2. portant introduction de la loi concernant le boni pour enfant;

3. portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée.

„Notre chambre rappelle que des augmentations des taxes sur les véhicules automoteurs selon des critères environnementaux ont eu lieu par le chapitre 1er du titre 3 de la loi du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement. Cette loi a aussi introduit un relèvement progressif du taux des accises sur les carburants routiers, qui d'ailleurs, ne sont pas pris en compte au niveau de l'échelle mobile des salaires et qui pénalisent par conséquent spécialement les ménages modestes. A cela, il faut ajouter la taxe sur l'électricité alimentant le fonds de compensation, payée par tous les ménages.

Au vu de ces développements, il n'est pas admissible que la collectivité subventionne, à travers des mécanismes de déduction fiscale, les dépenses d'exploitation de voitures de luxe qui sont dans la plupart des cas également les plus polluantes en matière de CO₂.

C'est pourquoi la Chambre de travail salue expressément la mesure prévue au projet de loi initial et elle aurait souhaité une entrée en vigueur ensemble avec les autres dispositions du projet de loi.

La mesure était en effet prévue dans un premier temps en 2007, mais a été (temporairement) abandonnée par la suite.

2.6. Bonification d'impôt sur le revenu pour embauchage de chômeurs

Le présent projet de loi prévoit la reconduction pour trois ans de cette bonification d'impôt en portant le taux de la bonification de 10% à 15%, déductibles de l'impôt sur le revenu.

La Chambre de travail accueille favorablement cette mesure dont l'impact budgétaire est très limité (-1 million € annuellement).

2.7. Philanthropie et mécénat

Les dons et libéralités deviennent déductibles de l'impôt commercial communal, à l'instar des frais d'exploitation courants tels que les frais de marketing et publicité ou de sponsoring.

Luxembourg, le 18 novembre 2008

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
René PIZZAFERRI

Le Président,
Nando PASQUALONI

