

N° 5924²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

P R O J E T D E L O I

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 DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(13.11.2008)

Par dépêche du 9 octobre 2008, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, „dans les meilleurs délais“ bien évidemment, l’avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l’intitulé.

*

REMARQUE PRELIMINAIRE

Le projet de loi sous avis a pour objet la continuation de la politique fiscale du gouvernement mise en oeuvre à partir de 2008 et marquée par des allègements fiscaux, tant pour les personnes physiques que pour les sociétés, ainsi que l’introduction de mesures fiscales innovantes à partir de l’année 2009. Etant donné qu’une multitude d’articles de la loi de l’impôt sur le revenu et de règlements grand-ducaux seront modifiés, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics regrette que les projets des règlements afférents n’aient pas été présentés ensemble avec le texte du projet de loi. (Le texte se trouvant sous le numéro 5924 au rôle des affaires de la Chambre des Députés est complété par un seul règlement, à savoir celui concernant les normes comptables internationales).

*

MESURES TARIFAIRES

En premier lieu, le projet de loi véhicule l’adaptation du barème de l’impôt sur le revenu de l’ordre de 9% à partir de l’exercice 2009. Après l’adaptation de 6% au 1er janvier 2008, ce nouvel ajustement dépasse celui annoncé au même taux de 6% le 22 mai 2008 à l’occasion de la déclaration sur l’état de la Nation par le Premier Ministre. Toujours est-il que cette adaptation a priori „génèreuse“ n’est que la régularisation d’une situation de retard, générée par l’évolution des prix à la consommation constatée depuis l’année 2002 et s’élevant à plus de 16%. Encore faut-il souligner qu’il ne s’agit pas d’une baisse du tarif de 9%, mais seulement d’une diminution de la cote d’impôt dû sur un revenu imposable de 9% inférieur à celui de l’année précédente. La Chambre salue bien évidemment cette décision favorable au pouvoir d’achat des contribuables.

Au bénéfice des entreprises, le gouvernement avait annoncé une réduction de la charge fiscale globale (impôt sur le revenu des collectivités et impôt commercial communal) en plusieurs étapes de 29,6% à 25,5% dans les années à venir. Le projet de loi sous avis prévoit une réduction du tarif de l’impôt sur le revenu des collectivités de 22% à 21%, ce qui correspond désormais à une charge fiscale globale de 28,59%. A partir de 2009, il n’y aura donc plus que deux taux, à savoir 21% et 20%, selon que le bénéfice imposable dépasse ou ne dépasse pas 15.000 euros. C’est le signe évident que le gouvernement est sur le chemin du rapprochement des taux afin d’arriver à un taux d’imposition unique („flat tax“), avec les inégalités fiscales connues, surtout pour les petites et moyennes entreprises. Pour celles-ci, un abaissement du taux de 20% à 19% ou même à 18% aurait pu conserver une certaine progressivité et un minimum d’avantage fiscal.

Une autre mesure du projet de loi concerne l’exemption des dividendes versés à des bénéficiaires résidant dans un pays avec lequel le Grand-Duché de Luxembourg a signé une convention contre les doubles impositions. A partir de 2009, le taux actuel de 15% sur les dividendes bruts distribués ne sera donc plus applicable dans ces cas.

Pour être complet, la Chambre rappelle qu’un projet de loi à part a pour objet l’abolition du droit prélevé au taux de 0,5% sur les apports en société. Globalement, les réductions fiscales en faveur des sociétés sont certes de nature à accroître la compétitivité de l’économie luxembourgeoise, mais elles comportent le risque d’un déséquilibre croissant entre la charge fiscale grevant les personnes physiques et celle à supporter par les entreprises.

*

CREDITS D'IMPOTS

La politique fiscale du gouvernement vise aussi à remplacer des abattements par des crédits d'impôt. D'une manière générale, l'introduction des crédits d'impôt est une bonne chose dans la mesure où elle frôle la caractéristique de l'impôt négatif en faveur des personnes disposant de revenus n'atteignant pas la limite d'imposition. C'est d'ailleurs pour cette raison que la loi générale des impôts est également modifiée par l'introduction des notions „*impôt positif*“ et „*impôt négatif*“, au même titre que les notions existantes de revenu positif et revenu négatif, de sorte que dorénavant un bénéficiaire de crédits d'impôt sera également désigné par le terme „*contribuable*“.

Pour la grande majorité des contribuables cependant, la transformation d'abattements en crédits d'impôt est une opération fiscalement neutre puisqu'elle n'aura pas ou peu d'incidence sur le revenu net disponible ou le pouvoir d'achat. En vue d'un réel effet fiscal positif, il faudrait d'abord augmenter les montants en question. Toujours est-il que la plupart des abattements n'ont guère connu d'adaptation durant deux décennies, sauf qu'en 2002 les montants en question ont été légèrement arrondis vers le haut lors du passage à l'euro. Dans cet ordre d'idées, la Chambre constate par exemple que le montant de 922,50 euros du bonus pour enfant introduit à partir de 2008 ne sera pas adapté, alors qu'il aurait profité de l'adaptation barémique de 9% du projet de loi sous avis si la bonification d'impôt pour enfant était encore accordée à travers l'ancienne classe d'impôt! Mais du moins, le bonus sera alloué mensuellement à partir de 2009, comme la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics l'avait d'ailleurs exigé depuis le départ.

L'abattement compensatoire des salariés et l'abattement de retraite se sont élevés à 24.000 LUF depuis 1989 et s'élèvent à 600 euros depuis l'année 2002. Ils seront transformés en crédits d'impôt de 300 euros liquidés par respectivement les employeurs et les caisses de pension. Dans ce cas précis, le gouvernement a effectivement augmenté les montants car le gain d'impôt correspondant à 600 euros n'est que de 233,70 euros au taux maximal de 38,95%. En contrepartie, cette mesure permet aux entreprises de déduire parmi leurs frais généraux un montant déclenchant un gain d'impôt de 300 euros par application du nouveau taux d'imposition prévu dans ce projet de loi. La Chambre estime que cette mesure a effectivement un impact financier pour le contribuable, surtout pour les bénéficiaires de bas salaires ou de pensions modestes.

L'abattement monoparental s'est élevé à 77.400 LUF depuis 1994 et s'élève à 1.920 euros depuis l'année 2002. Il sera transformé en crédit d'impôt monoparental de 750 euros, correspondant à peu près au gain net d'impôt au taux maximal de 38,95%. Le nouveau crédit d'impôt suivra le sort du bonus pour enfant et sera liquidé par la Caisse nationale des prestations familiales, disposant des informations nécessaires sur la situation familiale et la composition des ménages concernés.

Concernant l'introduction d'un crédit d'impôt pour intérêts déductibles sur un prêt destiné à financer l'habitation personnelle du contribuable, la Chambre regrette que le gouvernement ait reporté la mesure au motif de faire d'abord une analyse globale du problème. Toujours est-il que les montants des intérêts débiteurs en question ont connu une évolution vertigineuse en raison des prix de l'immobilier et des montants empruntés par les propriétaires visés.

*

NORMES COMPTABLES

Les nouvelles normes comptables internationales IFRS „*International Financial Reporting Standards*“ permettent d'évaluer les biens de l'actif (immeubles, actions etc.) au-dessus du prix d'acquisition et de comptabiliser en contrepartie une „*réserve de juste valeur*“. Cette réserve figure parmi les capitaux propres de l'entreprise, une présentation qui est sans doute une des causes du marasme financier et bancaire de l'automne 2008. En effet, par cet artifice, les entreprises ont pu solliciter des crédits moyennant des garanties basées sur des plus-values spéculatives. Après les turbulences des derniers mois, les nouvelles normes comptables ont perdu de leur superbe et la Chambre se doit de mettre en garde contre cette méthode anglo-saxonne, dans la mesure où ces normes ne permettent plus l'existence de réserves occultes, pourtant si importantes pour garantir les crédits des entreprises.

Suite à l'introduction des nouvelles normes comptables, le texte du projet sous avis a pour objet de conserver l'accrochement du bilan fiscal au bilan commercial en vue de l'imposition correcte des entreprises. Pour éviter que la surévaluation des actifs n'ait une influence sur la base imposable, la loi

doit assurer la neutralité fiscale du surplus bénéficiaire résultant de la „*juste valeur*“. En clair, il s’agit d’un ajustement technique qui vise à neutraliser les plus-values non réalisées lors de la détermination du bénéfice imposable d’une entreprise.

*

GARANTIE DES DEPOTS

L’introduction des normes IFRS en matière de comptes annuels nécessite également une adaptation de la loi modifiée du 5 avril 1993 relative au secteur financier (et non pas „*secteur bancaire*“, comme il est erronément écrit à l’intitulé du projet sous avis) en ce qui concerne le système de garantie de dépôts et autres instruments financiers. Dorénavant, il ne sera plus possible de comptabiliser des dotations de provisions à charge du bénéfice commercial pour garantir les dépôts, mais les entreprises concernées seront obligées de constituer des réserves spéciales par prélèvement sur les bénéfices nets. Afin d’indemniser les épargnants et les investisseurs en cas de sinistre, cette mesure est d’une importance toute particulière en ces temps de crise financière et bancaire. Dans l’espoir que les indemnisations resteront un phénomène rare, la Chambre approuve cette mesure, sachant que le gouvernement a pris la décision d’augmenter le montant de la garantie et qu’il a à cet effet récemment proposé un amendement au projet de la loi budgétaire.

*

TAXE SUR LES VEHICULES

Il y a un an, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait émis son avis sur le projet de loi contenant les mesures fiscales applicables à partir de 2008. Parmi les mesures fiscales du projet en question figurait aussi le refus de la déduction fiscale de l’amortissement et de tous les frais généraux en relation avec les voitures polluantes. Sur pression des milieux concernés, le gouvernement avait abandonné et reporté la mesure fiscale, tout en annonçant de mener d’abord des pourparlers avec la branche de l’automobile afin d’éliminer les différences de vue. Or, la Chambre constate que le projet de loi sous avis est muet au sujet des voitures polluantes. Seulement un poste de frais de ces voitures semble avoir survécu aux négociations entre le gouvernement et le secteur de l’automobile, à savoir la taxe sur les véhicules automoteurs. Dorénavant, cette taxe ne sera donc plus déductible parmi les frais généraux des entreprises et des exploitants individuels.

Si la Chambre approuve cette innovation, elle émet toutefois des doutes quant à son application pratique. En effet, dans le cadre du système déclaratif des entreprises, le contrôle de l’application correcte de cette mesure s’avère difficile, étant donné que la taxe sur les véhicules se retrouvera au compte des „*autres impôts et taxes*“ et que la coopération entre les administrations concernées n’est toujours pas réalisée.

*

PHILANTHROPIE ET MECENAT

La déduction fiscale de dons en faveur d’associations ou de fondations est bien ancrée dans la législation fiscale luxembourgeoise et largement utilisée par les contribuables. Le projet sous avis entend réformer la déductibilité fiscale en rendant éligible la dotation initiale d’un créateur d’une fondation et en augmentant les montants déductibles. De même, l’autorisation sera accélérée en passant du règlement grand-ducal au règlement ministériel, les dons excédentaires d’une année sont reportables sur les deux années suivantes et les dons deviennent déductibles pour le calcul de l’impôt commercial communal des entreprises.

En termes idéologiques, la philanthropie est étroitement liée au système économique du monde occidental, où le riche mécène exploite les classes populaires pour ensuite faire du bien en soutenant les plus démunis. En quelque sorte, les bienfaiteurs s’achètent une bonne conscience moyennant des dons. Dans tous les cas, le gain d’impôts résultant de la déductibilité fiscale des dons semble être le premier but poursuivi par les philanthropes, mécènes et donateurs visés par le projet de loi.

Si ces innovations ne vont guère révolutionner la déduction fiscale des dons traditionnels de fin d'année ou en cas de catastrophes naturelles, elles peuvent constituer un nouveau créneau destiné à financer des fondations aux activités les plus variées.

D'un autre côté, la Chambre se demande cependant si l'amélioration de la législation sur les fondations ne risque pas d'attirer les foudres des autres pays de l'UE dans la mesure où les fondations risquent d'être confondues avec des organismes du genre de la „*Liechtensteiner Stiftung*“. En effet, celle-ci connaît également l'objet social d'intérêt général („*Gemeinnützigkeit*“) à côté de l'objectif testamentaire ou successoral. Si le projet de loi sous avis veille au grain en matière de blanchiment d'argent, la Chambre regrette toutefois qu'il n'existe pas d'organisme central de contrôle des fondations et associations. Certaines de celles-ci ont certes une activité susceptible d'être contrôlée par un service ministériel, mais ce n'est pas le cas pour la grande majorité des organismes existants. Et les administrations fiscales ne s'intéressent pas aux associations, seulement au cas où elles dépassent leur objet social et exercent une activité commerciale ou si elles remplissent les conditions pour être assujetties à la TVA.

Au cas où le créneau des fondations connaîtrait le succès escompté, la Chambre se demande aussi si l'Etat n'aura pas tendance à se libérer progressivement de sa responsabilité et surtout de l'aide financière directe en faveur de bon nombre d'organismes sociaux, médicaux, de recherche, sportifs et culturels.

*

AUTRES MESURES

L'exemption du forfait d'éducation

La Chambre approuve la volonté exprimée dans le projet de loi sous avis d'exonérer à partir de 2009 le forfait d'éducation introduit en 2002 et versé depuis 2003. A l'époque, le gouvernement n'a pas voulu exonérer le forfait d'éducation rentrant dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Aujourd'hui, l'imposition de la „*Mammerent*“ peut être considérée comme un coup d'épée dans l'eau, dans la mesure où le résultat fiscal comparé au coût administratif de l'imposition ne s'est guère justifié. En raison des critiques incessantes de la part des bénéficiaires, l'imposition du forfait d'éducation est un exemple flagrant qui démontre comment une décision politique peut créer des ressentiments inutiles entre une administration et ses administrés ...

L'exemption des indemnités de maintien dans l'emploi versées à des personnes physiques dans le cadre d'un tel plan est saluée par la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

L'exemption des intérêts de comptes d'épargne-logement

Le projet de loi sous avis prévoit enfin l'exemption fiscale des intérêts créditeurs touchés sur un compte d'épargne-logement. Le fait que ces intérêts se trouvent actuellement dans le champ d'application de la retenue sur intérêts introduite à partir de l'année 2006 repose sur un malentendu. En décembre 2005, il y avait deux bonnes solutions au choix du gouvernement:

- considérer ces intérêts comme revenus de capitaux rentrant dans l'assiette imposable avec les abattements traditionnels de 1.500 euros (3.000 euros en cas d'imposition collective) ou
- exonérer tout simplement ces intérêts créditeurs.

Intransigeant, le gouvernement avait opté pour une troisième solution, à savoir la retenue à la source de 10% sur les intérêts touchés sur des comptes d'épargne-logement. A partir de 2009 l'erreur sera enfin redressée.

Pour une raison tout aussi incompréhensible les intérêts créditeurs bonifiés sur des sommes empruntées, temporairement transférées sur un compte transitoire servant au paiement des tranches d'une construction en cours, tombent aussi dans le champ d'application de la retenue de 10%. La Chambre propose en conséquence au gouvernement d'amender le projet dans le sens d'exempter également ces intérêts de la retenue à la source. Les contribuables visés, souvent écrasés par des intérêts débiteurs largement plus élevés que les intérêts créditeurs, sauront faire la part des choses et en fin de compte ce seront les corps de métiers du bâtiment qui en profiteront également.

L'atténuation de la taxe sur les véhicules

Le projet sous avis prévoit le remboursement partiel de la taxe sur les véhicules automoteurs des familles nombreuses. Il s'agit d'une petite mesure symbolique issue du mouvement de protestation surgi lors de l'augmentation de la taxe sur les véhicules en 2007. La Chambre approuve cette mesure, mais elle se demande pourquoi le gouvernement se contente de miettes en faveur des familles. Elle plaide en faveur d'une vraie politique familiale avec des mesures appropriées comme par exemple:

- l'augmentation du bonus pour enfant bloqué à 922,50 euros,
- l'aide aux loyers exorbitants,
- l'augmentation des plafonds des intérêts déductibles sur l'habitation,
- la garantie de l'Etat pour les prêts en relation avec l'habitation.

L'exemption des revenus de propriété intellectuelle

A partir de 2008, la législation fiscale luxembourgeoise a été enrichie de ce régime d'imposition particulièrement compliqué, pour arriver quasiment à une exemption totale des revenus visés. On ne peut qu'espérer que la modification prévue simplifie ledit régime d'imposition. Si le projet de loi sous avis élargit l'exemption des revenus et ajoute l'exemption des droits de l'impôt sur la fortune, la Chambre se demande si l'exemption totale ne sera pas programmée pour l'année prochaine.

La bonification d'impôt pour embauchage de chômeurs

Le projet de loi prévoit la prorogation pour trois ans de la bonification pour embauchage de chômeurs tout en augmentant le taux applicable sur la masse salariale des chômeurs de 10% à 15%. Cette mesure devrait inciter les entreprises à engager davantage de personnes inscrites à l'Administration de l'Emploi. D'un autre côté, la Chambre se demande si les entreprises ne seront pas tentées de profiter constamment de cette mesure tarifaire par le renouvellement répété des contrats d'embauche desdites personnes, au lieu de leur offrir des contrats CDD ou, mieux encore, des contrats CDI.

*

CONCLUSION

Vu l'envergure du projet de loi et la complexité de la matière, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'est concentrée sur les modifications essentielles, intéressant le commun des contribuables, sans entrer dans la finesse de toutes les mesures fiscales envisagées.

Certaines formulations critiques de cet avis expriment la volonté de la Chambre d'inciter les responsables politiques à mener une réflexion en profondeur en ce qui concerne le rôle de l'Etat et la politique fiscale de demain. La crise financière et bancaire nous apprend que l'activité économique déréglée et concurrentielle a des limites et des failles.

Qui est demandeur d'un taux fixe unique d'imposition sans aucune déduction de charges? Qui est demandeur du démantèlement progressif de l'assiette d'imposition, de la capacité contributive des contribuables et des taux progressifs? Qui est demandeur du transfert d'une quote-part de plus en plus élevée de la charge d'impôt globale sur le dos des personnes physiques?

Après les événements de cet automne 2008, le contrôle de l'Etat est redevenu inéluctable et un revirement de l'orientation de la politique fiscale est devenu nécessaire afin d'éviter une évolution néfaste au-delà de 2009.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les réflexions et propositions formulées ci-dessus que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 novembre 2008.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

