

N° 6497²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

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 concernant l'impôt sur la fortune;
- de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 („Abgabenordnung“);
- de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant
 1. création d'un fonds pour l'emploi;
 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;
- 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 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
- de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre de Commerce (30.11.2012)	2
2) Avis de la Chambre de Commerce sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 46, n° 9 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le projet de règlement grand-ducal modifiant à partir de l'année d'imposition 2013 le règlement grand-ducal du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (fixation des recettes provenant de l'économie et de la bonification d'intérêts), le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1974 relatif à la détermination de la retenue d'impôts sur les salaires et les pensions et le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 6 mai 2004 relatif aux dotations fiscales du fonds pour l'emploi (4.12.2012).....	23

- 3) Avis de la Chambre des Salariés sur le projet de loi, le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 46, n° 9 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le projet de règlement grand-ducal modifiant à partir de l'année d'imposition 2013 le règlement grand-ducal du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (fixation des recettes provenant de l'économie et de la bonification d'intérêts), le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1974 relatif à la détermination de la retenue d'impôts sur les salaires et les pensions et le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 6 mai 2004 relatif aux dotations fiscales du fonds pour l'emploi (22.11.2012)..... 25

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(30.11.2012)

L'objet du projet de loi sous rubrique s'inscrit dans le cadre des mesures fiscales proposées par le Gouvernement pour réduire l'envergure du déficit budgétaire au titre de l'exercice budgétaire 2013. Le projet de loi fait suite notamment au projet de loi n° 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013, ainsi qu'aux amendements gouvernementaux qui ont été présentés dans son sillage.

Etant donné l'important déficit qu'éprouvera l'Administration centrale en 2013, à savoir 1,292 milliard EUR d'après le projet de budget 2013, le projet de loi n° 6500 avait fait l'objet de certains amendements gouvernementaux, publiés en date du 6 novembre 2012, pour un volume total de 251,5 millions EUR, dont 181,5 millions EUR (ou 72%) au titre de mesures fiscales. Le projet de loi sous avis vise précisément à apporter les détails juridiques des mesures fiscales annoncées dans la lignée du projet budgétaire, et ce en proposant des modifications dans diverses législations ayant trait à des impôts tant directs qu'indirects.

De surcroît, outre les amendements gouvernementaux précités, le projet de loi sous avis entend „transposer“ certaines mesures fiscales annoncées au moment de la présentation du projet de loi budgétaire en date du 2 octobre 2012 et qui n'avaient pas, jusqu'à présent, été entérinées sous forme d'une proposition de modification d'une loi fiscale (p. ex. la réduction de la déduction forfaitaire pour frais de déplacement) et, par conséquent, n'étaient pas incluses dans le projet de loi n° 6500 sur le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013.

Hormis quelques mesures isolées, la Chambre de Commerce se doit de marquer son opposition par rapport au resserrement fiscal sous-jacent au projet de loi sous avis. Les mesures sont dans une large mesure unilatérales et discriminatoires. Certaines „plus-values“ fiscales escomptées risquent de se muer, tôt ou tard, en moins-value suite à l'effritement des bases fiscales sur lesquelles elles se fondent. Les entreprises sont de nouveau mises rudement à l'épreuve, alors que le contexte compétitif, conjoncturel et structurel ne pourra guère être plus précaire et incertain. Le fossé déjà très important en matière de répartition de la charge fiscale sur le revenu des personnes physiques se creusera suite à l'introduction des mesures fiscales proposées par le projet de loi n° 6497. L'attractivité du territoire dans le chef des investisseurs et des talents étrangers périclitera.

Les perspectives d'investissements des entreprises localisées sur le territoire, et notamment celles des entreprises industrielles et en général des sociétés ayant une certaine structure en place sur le sol luxembourgeois, se dégraderont davantage. *In fine*, le projet de loi aura comme conséquence un effet contraire à son intention: au lieu de contribuer à l'assainissement budgétaire, il contribuera à accélérer la désindustrialisation, il détruira des emplois et il réduira la rentabilité des entreprises. Finalement, le Luxembourg fera un pas de plus pour perdre un de ses avantages historiques: la performance, et surtout, la prévisibilité, de son cadre fiscal. Et pourtant les alternatives existent, comme la Chambre de Commerce a notamment pu le démontrer à travers son récent avis budgétaire.

*

En l'occurrence, le projet de loi propose les mesures fiscales suivantes:

1) Concernant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (ci-après „LIR“):

1.1. Impôt sur le revenu des personnes physiques (titre I LIR)

– Suppression de la déduction forfaitaire pour frais de déplacement (modification aux articles 105bis, 107bis, 138 et 139 LIR): dans un souci de réduire l'impact financier de cette déduction sur la base imposable des contribuables, il est proposé de supprimer les quatre premières unités d'éloignement. En d'autres termes, le forfait minimal pour frais de déplacement (s'élevant actuellement à 396 EUR par an par contribuable), ne serait plus déductible de la base imposable.

o plus-value fiscale escomptée: 35 millions EUR.

– Réduction de moitié du plafond de déductibilité des intérêts débiteurs (modification à l'article 109 LIR): „afin de réduire le coût budgétaire des abattements, et accessoirement en vue de lutter contre le surendettement, il est envisagé d'abaisser le maximum des intérêts déductibles en tant que dépenses spéciales à la moitié du plafond¹“.

o plus-value fiscale escomptée: 7 millions EUR.

– Tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (modification aux articles 118, 120bis et 131 LIR): à travers le projet de loi sous avis, il est proposé d'adapter le tarif de base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par l'ajout d'un dernier échelon imposé à 40% pour la tranche de revenu dépassant 100.000 EUR (classe 1), respectivement 200.000 EUR (classe 2).

o plus-value fiscale escomptée: 18,5 millions EUR.

– Il est par ailleurs proposé d'abroger l'article 125 LIR permettant, sous certaines conditions, l'adaptation du tarif (échelons d'imposition) à la variation de l'indice pondéré des prix à la consommation. En l'occurrence, d'après l'article 125 LIR, „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 de tarif de l'impôt dûment adapté“.

– Etablissement de la fiche de retenue d'impôt (article 143 LIR): le projet de loi apporte certaines modifications législatives découlant du fait que l'Administration des contributions directes assurera à elle seule l'émission des fiches de retenue d'impôt à compter de l'année fiscale 2013. Parallèlement, le recensement fiscal annuel sera aboli.

o aucune incidence fiscale

– Bonification pour investissement (modification à l'article 152bis LIR): certains taux déterminant les bonifications d'impôt pour investissements sont réduits d'un point de pour cent. Actuellement, le paragraphe 2 de l'article 152bis LIR donne lieu à une bonification d'impôt pour *investissement complémentaire* de l'ordre de 13%. Il est proposé de remplacer par le taux de 12%. *L'investissement global*, quant à lui, fait l'objet du paragraphe 7 de l'article 152bis LIR. Pour ce dernier, il est envisagé de réduire le taux de 3% à 2% pour la tranche d'investissement dépassant 150.000 EUR. Les autres taux, à savoir le taux de 7% pour la première tranche d'investissement ne dépassant pas 150.000 EUR et ceux en relation avec les investissements en immobilisations concernant la protection de l'environnement et l'économie d'énergie, seront maintenus au niveau actuel.

o plus-value fiscale escomptée: 20 millions EUR.

¹ Source: Exposé des motifs.

1.2. Impôt sur le revenu des collectivités (titre II LIR)

– Impôt minimum sur le revenu des collectivités (modification à l'article 174 LIR):

- o en premier lieu, est prévu un doublement de l'impôt minimum dû par les sociétés de participation (SOPARFI), qui s'élèverait donc, à l'avenir, à 3.000 EUR au lieu de 1.500 EUR (hors contribution au Fonds pour l'emploi). D'après les auteurs du projet de loi, „ces sociétés dégagent en majeure partie des revenus exonérés en vertu de diverses dispositions fiscales. Sous cet angle de vue, un impôt minimum (dans leur chef) a été introduit avec effet à partir de l'année d'imposition 2011 (...)“. Outre à doubler l'impôt minimum, le projet de loi propose d'élargir le périmètre de l'impôt minimum (voir *infra*);
 - plus-value fiscale escomptée: 50 millions EUR.
- o en second lieu, le projet de loi prévoit d'introduction d'un impôt minimal pour les collectivités autres que les sociétés de participation. Cet impôt minimal tiendrait compte de la „capacité contributive des entreprises“ dans la mesure où le projet de loi sous avis prévoit 6 paliers différents, en fonction du total du bilan, en fonction duquel l'impôt minimal atteindrait entre 500 EUR et 20.000 EUR.
 - plus-value fiscale escomptée: 50 millions EUR.

2) Concernant la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune

- o Par le biais d'une modification substantielle du paragraphe 8a de la loi modifiée du 16 octobre 1934, le projet de loi sous avis prévoit d'importantes modifications dans le contexte de la réduction optionnelle de l'impôt sur la fortune.

Actuellement, la réduction optionnelle de l'impôt sur la fortune (ci-après l'„IF“) est limitée au montant de l'impôt sur le revenu des collectivités avant imputations. Il est notamment proposé d'apporter une modification à ce dispositif dans le sens que la limitation de la réduction n'est plus déterminée par rapport à la cote d'impôt sur le revenu dû avant, mais après d'éventuelles imputations.

En sus, la réduction optionnelle n'est pas accordée à hauteur de l'impôt sur le revenu des collectivités minimum que le projet de loi entend introduire.

En dernier lieu, sont prévus des amendements dans le contexte de la réduction optionnelle de l'impôt sur la fortune dans le contexte de groupes d'entreprises fiscalement intégrées: pour les sociétés intégrées (sociétés consolidées), la réduction ne serait pas accordée à hauteur de l'impôt sur le revenu (ci-après l'„IRC“) qui serait dû par chacune des sociétés du groupe en l'absence de l'intégration fiscale.

- plus-value fiscale escomptée: non quantifiée directement par les auteurs du projet de loi.

3) Concernant la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 („Abgabenverordnung“ (AO))

Est prévu dans ce cadre l'abolition du recensement fiscal annuel en lien avec l'établissement des fiches de retenu d'impôt par l'Administration des contributions directes (suppression des §§ 165, 165a et 165b AO).

D'après les auteurs du projet de loi sous rubrique, les dispositions des articles 11, 12 et 13 de la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire permettent, dorénavant, à l'Administration des contributions directes d'émettre les fiches de retenue d'impôt. Les informations nécessaires pour l'émission de ces fiches de retenue d'impôts sont communiquées à l'Administration des contributions directes par le Centre commun de la sécurité sociale, la Caisse nationale des prestations familiales et le Fonds national de solidarité. Il s'ensuivrait que, puisque les §§ 165, 165a et 165b de la loi générale des impôts sont devenus caducs, leur abrogation s'impose.

4) Concernant la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet

- Impôt de solidarité (modification à l'article 6 de la loi du 30 juin 1976): il est proposé d'augmenter les taux d'imposition actuels prévus pour l'alimentation du Fonds pour l'emploi à raison de 3% pour

les personnes physiques et de 2% pour les collectivités pour dorénavant atteindre, dans les deux cas, un taux de majoration de 7% sur l'impôt dû sur le revenu au titre d'alimentation du Fonds pour l'emploi.

Les personnes physiques réalisant un revenu supérieur à 150.000 (classe 1), respectivement 300.000 EUR (classe 2) verront l'impôt dû au titre du Fonds pour l'emploi atteindre 9% sur la tranche de revenu dépassant ce seuil.

o plus-value fiscale escomptée: 150 millions EUR; dont:

- personnes physiques: 102 millions EUR
- collectivités: 36 millions EUR
- communes: 12 millions EUR.

5) Concernant 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

– Abolition de la réduction de 50 EUR de la taxe annuelle aux voitures de tourisme Diesel qui émettent 10 mg ou moins de particules par kilomètre: le projet de loi se propose d'abroger le „bonus“ de 50 EUR qui s'apprécie exclusivement dans le chef des véhicules Diesel équipés d'un système de réduction de particules.

– Instauration d'une taxe minimale en matière de taxe sur les véhicules automoteurs: il est proposé d'introduire une taxe minimale de 30 EUR, „destinée à couvrir les frais purement administratifs du traitement du dossier, de l'envoi et des rappels éventuels nécessaires²“.

Ces deux dispositions seraient introduites moyennant modification aux articles 36, 37 et 46 de la loi du 22 décembre 2006.

o Plus-value fiscale escomptée: 6 millions EUR.

6) Concernant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

L'article 57 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée permet aux assujettis, dont le chiffre d'affaires n'excède pas un certain seuil (en l'occurrence 10.000 EUR), de bénéficier d'une franchise de la taxe sur la valeur ajoutée, et de ce fait, de bénéficier également d'un régime simplifié en ce qui concerne les obligations déclaratives, voire même d'être dispensés d'obligations incombant à un assujetti en régime normal.

Les modifications proposées ont pour but d'élargir le champ d'application de ce régime de franchise en portant le seuil de 10.000 EUR actuellement en vigueur à 25.000 EUR.

Le régime de l'atténuation dégressive, qui s'applique précisément aux assujettis dont le chiffre d'affaires reste en deçà du plafond fixé pour l'application de la franchise, „vu la complexité de son calcul et son incidence fiscale minimale est abandonné³“.

7) Concernant la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation

A la suite d'une procédure d'infraction initiée par la Commission européenne contre le Luxembourg, la législation relative au crédit d'impôt immobilier („*Bëllegen Akt*“) est rendue conforme au droit communautaire, et ce par le biais d'une modification de l'article 8 de la loi du 30 juillet 2002. D'après les auteurs du projet de loi sous avis, „il y a lieu d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 8 afin de mettre sur un pied d'égalité en matière de conditions d'octroi du crédit d'impôt, toutes les personnes résidentes au sein de l'Espace Economique Européen. Dorénavant, toute personne résidente dans l'un des

2 Source: Exposé des motifs

3 Source: Commentaire des articles

Etats de l'Espace Economique Européen peut se faire imputer le crédit d'impôt directement au moment de la passation de l'acte notarié. Seules les personnes avec résidence en dehors de l'un de ces Etats restent tenues d'occuper personnellement l'immeuble acquis en vue de cette imputation“.

Il est *in fine* à relever que l'exposé introductif du projet de loi sous avis inclut un paragraphe prévoyant un réaménagement fiscal du régime des „**stock options**“, dont la plus-value fiscale est estimée à 50 millions EUR. Or, „*le régime fiscal des „stock-options“ ne fait pas l'objet d'une disposition légale particulière, mais les avantages résultant des plans d'options sur acquisition de parts sont imposés selon les articles 104 et 108 L.I.R. Le régime d'imposition des plans d'option sur acquisition d'actions fait l'objet de la circulaire L.I.R. n° 104/2 du 11 janvier 2002. Cette circulaire sera modifiée, avec effet au janvier 2013, notamment en ce qui concerne le champ d'application du régime*“.

- Par le biais de la quantification dudit réaménagement du régime des „stock options“ dans la fiche financière accompagnant le projet de loi sous avis, les auteurs du projet de loi exigent implicitement que la circulaire 104/2 soit amendée au point de donner lieu à une plus-value fiscale de l'ordre de 50 millions EUR. Il s'agit d'un montant tout à fait substantiel représentant, par exemple, presque 3 fois l'incidence du relèvement du taux marginal d'imposition du revenu des personnes physiques.
- En l'absence toutefois de propositions de textes réglementaires afférents, en l'occurrence des changements envisagés à la circulaire 104/2, il est difficile, pour la Chambre de Commerce, de rendre un avis circonstancié dans le contexte de cet amendement. Toutefois, d'une manière générale, elle estime d'ores et déjà qu'il s'agit de nouveau d'une mesure fiscale unilatérale pénalisant encore davantage les „acteurs clés“ ou les piliers de l'économie luxembourgeoise: les entreprises et leurs décideurs qui rendent possibles la création de valeur qui pourra être redistribuée par la suite.
- En cumulant la hausse du taux marginal d'imposition, le relèvement de l'impôt de solidarité et cette mesure particulière, il s'avère, de nouveau, que le Luxembourg persévère dans une politique qui mine progressivement le cadre accueillant, prévisible et performant en matière fiscale, au lieu de maintenir son attractivité, sa pérennité et sa crédibilité.

Compte tenu, *in fine*, du fait que les „**stock options**“ sont souvent utilisées au Luxembourg comme un complément incitatif pour les salariés expatriés, il est regrettable que les indications sur les intentions du Gouvernement en la matière restent si peu précises. **L'on peut même douter de la conformité de cette approche au regard de l'article 99 de la Constitution, lequel dispose que „aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi“**, une circulaire administrative n'étant pas une loi tout en ayant, ostensiblement, la prétention de générer une imposition additionnelle de l'ordre de 50 millions EUR. En tout état de cause, la Chambre de Commerce estime que, vu les effets potentiels sur l'attrait de la Place pour le personnel hautement qualifié, les acteurs concernés devraient être consultés préalablement à toute modification du régime.

*

Par *la suite*, la Chambre de Commerce analysera les mesures fiscales proposées par le projet de loi sous avis à la fois sous un angle économique et sous un angle juridique. Elle conclut son analyse par des propositions alternatives en matière fiscale, extraites de son récent avis budgétaire⁴.

*

RESUME SYNTHETIQUE

Après analyse du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce estime que certaines des mesures envisagées sont de nature à porter fortement atteinte à la compétitivité et à l'image de stabilité du pays. Il en est ainsi tout particulièrement des dispositions du projet de loi modifiant (i) l'article 174 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et relatif à l'impôt minimum applicable aux organismes à caractère collectif et (ii) le paragraphe 8a de la loi du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune et relatif à la réduction de l'impôt sur la fortune.

Dans le contexte économique actuel et considérant la concurrence accrue au niveau international, de telles mesures risquent d'entraîner une perte d'intérêt des investisseurs pour le Luxembourg et ce,

⁴ Avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi n° 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013: „Le Luxembourg à la dérive ... et pourtant les solutions existent!“ 14 novembre 2012.

en faveur de pays européens tels que les Pays-Bas, Malte, Chypre ou d'autres plateformes d'investissements en plein essor telles que Singapour et Hong-Kong pour ne citer que ces quelques cas. En effet, considérant également l'augmentation de l'impôt de solidarité qui pèse sur toute entité luxembourgeoise, il y a lieu de noter que le coût minimum des charges fiscales s'élèvera à 3.210 EUR pour les Soparfi. Une telle augmentation des coûts, combinée aux difficultés économiques rencontrées actuellement par certains acteurs, pénalisera, dans un certain nombre de cas, davantage des entreprises déjà fragiles.

En outre, **la formulation actuelle du nouvel impôt minimum, basée sur le total du bilan, paraît être non appropriée en matière d'impôt sur le revenu. Une telle formulation s'apparente davantage au mécanisme de l'impôt sur la fortune – qui serait par la même occasion en quelque sorte dédoublé – qu'au mécanisme de l'impôt sur le revenu et frappera en premier lieu les entreprises dont les investissements sont importants.** La Chambre de Commerce ajouterait à ces considérations que les investissements importants seront doublement pénalisés en raison de la hausse significative d'impôt sur la fortune (ci-après „IF“) résultant de la modification envisagée selon laquelle la réduction de l'IF sera déterminée par référence à la côte d'impôt sur le revenu des collectivités après imputations. Les contribuables bénéficiant d'importantes bonifications pour investissement subiront dès lors une très forte majoration de leur côte d'IF.

Le projet de loi prévoit en outre que chaque membre d'un groupe consolidé subit l'impôt minimum afin d'éviter que l'intégration fiscale ne confère un avantage par rapport aux collectivités non intégrées. Cette mesure semble contraire tant au mécanisme de l'intégration fiscale, qu'à sa philosophie. La Chambre de Commerce s'oppose à une telle „déconsolidation“ et souhaite qu'il soit à tout le moins introduit un plafond afin de ne pas courir le risque de réduire singulièrement le mécanisme de consolidation à cet égard, et, d'une manière plus générale le recours à l'article 166 LIR par voie de conséquence. Ce plafond pourrait être fixé à une valeur proche de 20.000 EUR, en alignement par rapport à l'impôt minimal dû par les collectivités autres que les SOPARFIS.

Pour les raisons développées ci-dessus, les modifications susmentionnées seront perçues par bon nombres d'acteurs comme un frein à l'implantation ou au maintien de structures luxembourgeoises ainsi qu'au maintien ou au développement d'investissements significatifs.

Bien que la Chambre de Commerce ne puisse dûment appréhender les raisons budgétaires à l'origine des mesures envisagées, elle considère que de telles augmentations d'impôt, de par l'étendue des acteurs touchés, risquent d'avoir un effet pervers sur le nombre de structures et pourraient entraîner une perte de recettes fiscales ainsi que d'inévitables problématiques d'emploi en cas de départ massif de sociétés luxembourgeoises vers des pays à la fiscalité plus favorable.

En effet, il y a lieu de noter que les différentes catégories suivantes seront notamment affectées par les nouvelles mesures:

- les PME, déjà fragilisées par le contexte économique actuel;
- les fleurons de l'industrie luxembourgeoise en raison de leurs importants investissements. La diversification de l'économie luxembourgeoise, fondamentale au développement de la place luxembourgeoise, semble dès lors mise en péril;
- les groupes internationaux ayant décidé de faire de Luxembourg leur plate-forme d'investissements et y ayant localisé de nombreuses sociétés de détention de participation ou de financement;
- les petits investisseurs dont la gestion de leur patrimoine familial a été confiée à une société luxembourgeoise.

Par ailleurs, il est indispensable de considérer l'ensemble des impôts à charge d'une entité afin d'estimer sa contribution réelle au budget de l'Etat. Outre les impôts touchant directement l'entité (tels que l'IRC, l'ICC, l'IF), il y a également lieu de considérer les recettes indirectes liées à l'impôt sur les personnes physiques dû par les salariés de l'entreprise.

CONSIDERATIONS GENERALES

Concernant les modifications à la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu – Impôt sur le revenu des personnes physiques (titre I LIR)

Considérations économiques

Concernant la suppression de la déduction forfaitaire minimum pour frais de déplacement

Dans son avis budgétaires⁵, la Chambre de Commerce avait repris, au niveau de ses propres propositions en matière fiscale, une mesure dans le contexte des frais de déplacement. En effet, la Chambre de Commerce estime qu'une réduction de la déductibilité du forfait kilométrique s'impose, le système actuel étant incohérent par rapport aux velléités en matière d'aménagement du territoire en donnant un avantage fiscal plus grand en cas d'allongement des distances parcourues.

La réforme proposée (suppression du forfait de 396 EUR qui concerne les 4 premières unités d'éloignement) est toutefois peu pertinent, en ce sens que le fait de s'éloigner de son lieu de travail est, implicitement, soutenu davantage que le rapprochement.

La Chambre de Commerce propose donc de maintenir, pour tous les travailleurs, un forfait kilométrique équivalent au prix d'un abonnement annuel des transports en commun valable au Grand-Duché de Luxembourg (voir également l'encadré en fin d'avis).

La Chambre de Commerce souhaite à cet endroit attirer l'attention des auteurs du projet de loi sur une incohérence au niveau de la modification de l'article 143 LIR (article 1, n° 10 du projet de loi).

L'article 143 LIR concerne l'établissement des fiches de retenues d'impôt. Le projet de loi prévoit de supprimer le point a) de l'alinéa 1 de cet article, c'est-à-dire de supprimer totalement la référence à l'inscription par l'Administration des Contributions de la déduction pour frais de déplacement sur les fiches de retenue d'impôt. Cette suppression ne semble pas correcte et prête à confusion. En effet, le projet de loi prévoit uniquement la suppression de la déduction forfaitaire minimale pour frais de déplacement (c'est-à-dire les 4 premières unités), mais ne prévoit en aucun cas la suppression complète de la déduction pour frais de déplacement prévue à l'article 105bis LIR. Par ailleurs, l'article 139 LIR qui traite des déductions fiscales à opérer dans le cadre du calcul de la retenue d'impôt sur salaires est correctement modifié par le projet de loi (article 1 er n° 9), qui reconnaît la déduction du forfait pour frais de déplacement pour les unités supérieures à 4 et inférieures ou égales à 30 kilomètres.

Par conséquent, il semble que l'article 143 alinéa 1 a) LIR devrait être maintenu, mais modifié pour tenir compte de l'abolition de la déduction du minimum forfaitaire pour frais de déplacement (ainsi que pour tenir compte du changement de compétence en ce qui concerne l'émission des fiches de retenue d'impôt des contribuables résidents). Sa rédaction pourrait par exemple être la suivante: „*par l'administration des contributions, de la déduction forfaitaire pour frais de déplacement visée à l'article 105bis LIR*“.

Concernant le relèvement du taux d'imposition marginal dans le chef des personnes physiques

Faisant écho à ses critiques formulées dans le cadre de son avis relatif au projet de loi n° 6166⁶ fin 2010 et celles faites, de manière récurrente, dans ses avis budgétaires, la Chambre de Commerce ne saurait guère approuver ce nouveau resserrement fiscal dans le chef des personnes physiques. La focalisation continue sur les prétendues „larges épaules“ constitue une impasse qui risque, *in fine*, de s'avérer contre-productive.

En effet, si cette mesure fiscale est censée générer un rendement fiscal de 18,5 millions EUR par an (15 millions EUR en 2013, d'après les amendements gouvernementaux au projet de budget présenté en date du 6 novembre 2012), il en ressort implicitement que seulement environ 45 millions EUR de revenus seront effectivement imposés dans cette tranche marginale, soit un montant insignifiant par

⁵ ibidem.

⁶ Projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise financière et économique et portant: 1. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; 2. modification de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant; 3. création d'un fonds pour l'emploi; 4. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; 5. introduction d'une contribution de crise.

rapport à une masse salariale qui atteint quelque 20 milliards EUR. Il en résulte que le vivier des „larges épaules“ risque d’avoir été amplement surestimé.

D’une manière générale, la Chambre de Commerce estime qu’il existe des limites intrinsèques quant au relèvement continu des taux d’imposition marginaux: outre à réduire l’attractivité du Luxembourg pour les entrepreneurs, les investisseurs et les ressortissants étrangers, il convient de relever que notre système fiscal, fortement progressif, fait déjà apparaître une répartition très déséquilibrée de la charge fiscale totale, dans la mesure où quelque 3,79% des ménages contribuent à concurrence de 42,5% au rendement fiscal total, 5% paient 51%, 15% des ménages contribuent à concurrence de 75% et que 40% des ménages aux revenus les moins élevés ne payent pas d’impôts⁷. Ainsi, une nouvelle augmentation du taux marginal aura pour conséquence de déséquilibrer davantage la répartition de la charge fiscale, avec une baisse corrélée de l’attractivité territoriale dans le chef des personnes physiques.

Concernant la bonification d’impôt pour investissements

La Chambre de Commerce est d’autant plus perplexe eu égard à la proposition des auteurs du projet de loi sous avis de baisser certains taux en la matière que cette bonification a seulement fait l’objet d’une amélioration en 2011, et ce grâce au projet de loi n° 6166 portant introduction des mesures fiscales relatives à la crise économique et financière.

Le relèvement effectué en 2011 de la bonification était considéré comme étant une mesure favorable pour les entreprises réalisant des investissements (aux yeux des auteurs du projet de loi n° 6166⁸ et aux yeux de la Chambre de Commerce) alors que le pays était confronté à une récession économique inédite. La bonification pour investissement est singulièrement intéressante pour les entreprises industrielles et manufacturières, touchées de plein fouet par la crise économique et la dégradation de la compétitivité-coûts et prix du Luxembourg.

Le fait de revenir sur l’un des seuls avantages dont peuvent encore se prévaloir les entreprises industrielles constitue une méconnaissance dangereuse des réalités socio-économiques et risque d’accélérer encore la désindustrialisation du Grand-Duché, qui, pour rappel, est déjà la plus rapide de l’ensemble de la zone euro. D’une manière générale, la propension à investir est faible à l’heure actuelle, et le fait de réduire le soutien fiscal aux investissements constitue un très mauvais signal tant aux entreprises présentes sur le sol luxembourgeois qu’aux investisseurs potentiels.

En 2011, la Chambre de Commerce avait salué le soutien fiscal renforcé à l’investissement dans une période économique marquée par un niveau d’incertitude élevé dans le chef des entreprises, se répercutant naturellement au niveau de la propension à investir de celles-ci. Force est de constater que depuis 2011, le contexte économique n’a guère changé, mais s’est au contraire dégradé davantage suite au renforcement de la crise de la dette souveraine. En ce sens, et au vu des éléments de réflexion susmentionnés (hausse du coût salarial suite aux automatismes réglementaires, repli de la production industrielle, dégradation de la productivité, etc.) la Chambre de Commerce n’est nullement en mesure d’appréhender les raisons sous-jacentes ou le bien-fondé de l’amendement proposé et qui consiste à revenir sur des améliorations décidées seulement deux ans auparavant.

Le manque de stratégie globale en matière de consolidation budgétaire, et un certain pilotage à vue, semblent visiblement tracer la feuille de route des autorités dans l’exercice crucial qui consiste à assurer la souveraineté budgétaire et la sécurisation de la compétitivité économique du Luxembourg.

Considérant que cet amendement à la législation fiscale risque d’accélérer dangereusement le processus de désindustrialisation au Luxembourg, considérant par ailleurs que d’autres pays pratiquent une politique fiscale en faveur de l’investissement industriel, la Chambre de Commerce invite les auteurs du projet de loi à reconsidérer la modification projetée au niveau de la bonification pour investissement.

⁷ Source: Discours sur l’état de la nation 2010.

⁸ Citation issue de l’exposé des motifs du projet de loi n° 6166: „Dans le but de renforcer la compétitivité des entreprises, il est proposé d’augmenter davantage l’attrait de la bonification d’impôt pour investissement faisant l’objet de l’article 152bis L.I.R. par une augmentation d’un point de pour cent des taux de la bonification d’impôt pour investissement global, ainsi que de celui de la bonification d’impôt pour investissement complémentaire“.

Concernant la suppression envisagée de l'article 125 LIR relatif à l'indexation des barèmes d'imposition

L'article 125 LIR 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 de tarif de l'impôt dûment adapté“. Il s'agit, en l'occurrence, d'une disposition qui permet une indexation du barème d'impôt à l'inflation, si cette dernière dépasse 3,5%.

En proposant la suppression de cet article, „vu les contraintes budgétaires auxquelles doit faire face le Gouvernement⁹“, les autorités proposent de revenir sur un des très nombreux „automatismes réglementaires“ qui existent dans la législation socio-économique luxembourgeoise. La Chambre de Commerce prend acte de cette donne, tout en invitant les autorités à persévérer dans cette voie en inventoriant l'ensemble de ces automatismes et de proposer les mesures législatives et réglementaires qui s'imposent „dans le contexte actuel¹⁰“, à commencer par les automatismes dissociant le coût du travail de l'évolution de la productivité.

La Chambre de Commerce relève par ailleurs que le Gouvernement pourra toujours, même après avoir procédé à la suppression de l'article 125 LIR, proposer à la Chambre des Députés, à un moment qu'il juge opportun, de procéder à l'indexation des barèmes d'imposition. Ainsi, le fait de proposer la suppression de l'article 125 a surtout un effet de signal. De surcroît, étant donné que – de manière générale – la non-indexation des barèmes d'imposition constitue, ni plus, ni moins qu'un tour de vis fiscal quelque peu déguisé mais continu dans tout scénario inflationniste (phénomène qualifié de „*Kalte Progression*“ en Allemagne), la Chambre de Commerce estime que les autorités devraient s'abstenir d'ajouter à cette mesure un nouveau relèvement des taux d'imposition.

Considérations juridiques

La Chambre de Commerce souhaite relever en premier lieu que s'agissant de mesures de crise, il est indispensable que le projet de loi sous avis prévoit de manière expresse que ces mesures cesseront dès lors que la crise sera passée et qu'une relance économique suffisante pourra le justifier. Le libellé actuel du projet de loi laisse en effet entendre que les mesures projetées deviendraient purement et simplement pérennes, alors qu'elles sont justifiées par la crise économique, et qu'une crise, même prolongée, est par définition censée prendre fin à un moment.

Ensuite, la Chambre de Commerce est d'avis que divers amendements du projet de loi sous avis introduisent des modifications qui sont critiquables à deux égards au moins:

- **au regard des nombreuses interrogations techniques et du principe d'égalité devant l'impôt dans la mesure où le projet de loi prévoit des règles en matière d'imposition minimale qui diffèrent en fonction du type d'activité de la société, les SOPARFIS notamment étant soumises à une imposition minimale différente des autres sociétés qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 174, alinéa 6, n° 1 du projet de loi;**
- **au regard également des conventions fiscales conclues par le Grand-Duché de Luxembourg, d'autre part, dans la mesure où les sociétés immobilières dont la majorité, voire la totalité, des revenus sont imposables dans un autre pays (lieu de situation de l'immeuble) en vertu des conventions fiscales, vont se retrouver soumises à l'impôt luxembourgeois et subiront *de facto* une double imposition, alors que ces sociétés sont déjà imposées à l'étranger.**

⁹ Source: Commentaire des articles.

¹⁰ Source: Exposé des motifs.

**Concernant les modifications à la loi modifiée du 4 décembre
1967 concernant l'impôt sur le revenu – Impôt sur le revenu
des collectivités (titre II LIR)**

Considérations économiques

Concernant l'impôt minimum dans le chef des entreprises

En ce qui concerne l'introduction d'un impôt minimal dans le chef des collectivités, la Chambre de Commerce considère que même un impôt ostensiblement faible (500 EUR à 20.000 EUR) peut porter préjudice à la pérennité d'activités économiques relevant, singulièrement, de petites structures (micro-entreprises). Cette mise en garde s'impose d'autant plus que 95% des entreprises luxembourgeoises relèvent de cette catégorie. A noter encore que l'association à cet effort de solidarité, même des entreprises qui ne paient actuellement pas d'impôt au titre de l'IRC, ne trouve pas de contrepartie dans le chef des personnes physiques. En effet, il s'avère qu'environ 4 ménages sur 10 ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu, ce qui souligne le caractère discriminatoire de l'imposition minimale dans le seul chef des entreprises.

Etant donné la croissance économique nulle en termes cumulatifs sur les cinq années précédentes, vu la dégradation substantielle de la productivité du travail (-8,8% entre 2007 et 2010), la hausse substantielle du coût du travail notamment due aux échéances répétées de l'échelle mobile des salaires (5 tranches échues entre 2008 et 2012, soit 12,5%), le relèvement répété additionnel du salaire social minimum (2% en 2009, 1,9% en 2011, 1,5% en 2013), il s'avère que les entreprises nationales sont d'ores et déjà mises rudement à l'épreuve suite à l'effritement de leur compétitivité et leur rentabilité. En plus, l'impôt minimal envisagé risque définitivement de dépasser les capacités contributives des entreprises et de menacer directement de nombreux emplois, surtout dans les petites structures.

En effet, les petites entreprises ne font guère recours aux instruments d'optimisation fiscale permettant de réduire leurs bases d'imposition. Si aucun impôt n'est dû dans leur chef, c'est en raison de leur base imposable insuffisante qui fait suite à la marche opérationnelle mitigée de leurs affaires au cours d'un exercice fiscal donné.

A titre de mesure d'accompagnement des paquets de consolidation agissant sur les dépenses, et par opposition au relèvement généralisé des taux d'imposition, la Chambre de Commerce plaide plutôt pour une révision du système fiscal dans sa globalité. Si l'idée d'un impôt minimal était retenue suite à une mise à plat intégrale du système fiscal, elle devrait, aux yeux de la Chambre de Commerce, s'appliquer à l'ensemble des contribuables, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de sociétés.

D'une manière générale, la Chambre de Commerce estime que le fait d'introduire un impôt minimal dans le seul chef des entreprises – qui sont à la base de toute création de richesse et donc de toute base imposable, et ce même dans le chef de personnes physiques – ne constitue ni une piste réfléchie, ni une mesure apte à contribuer à résoudre les problèmes structurels qui grèvent le modèle socio-économique luxembourgeois et les finances publiques. Qui plus est, le moment d'introduction de cet impôt – qui, par définition, touchera avant tout des entreprises vulnérables qui ne réalisent pas, ou plus, un niveau de bénéfice suffisant afin de générer une base imposable conséquente – semble particulièrement mal choisi en ces temps de crise.

Il ressort de ces considérations qui précèdent que la Chambre de Commerce ne peut soutenir une mesure qui consiste à introduire une imposition minimale et unilatérale dans le chef des entreprises. Si, malgré cette mise en garde, les autorités politiques allaient dans cette direction, la Chambre de Commerce considère que cette mesure devrait impérativement respecter les considérations mises en exergue brièvement par la suite.

La Chambre de Commerce estime qu'un impôt minimum devrait revêtir un caractère forfaitaire, avec une importance en ligne avec la capacité contributive des entreprises. Toute imposition minimale dans le chef des entreprises, s'il fallait l'introduire, devrait impérativement répondre aux critères qualitatifs suivants:

- une approche prenant en compte l'envergure ou la taille des entreprises – et donc leur capacité contributive – sur base d'un jeu de critères transparent et dûment reconnu (nombre de collaborateurs, chiffres d'affaires, total du bilan; cf. logique du „Small business act“ de la Commission euro-

péenne¹¹). Il faut, en effet, éviter de ne retenir qu'un seul critère de taille, tel que le chiffre d'affaires ou le total bilantaire, puisque la prise en compte d'un seul critère peut refléter une image erronée de la santé financière, respectivement de l'envergure d'une entreprise et, *in fine*, de sa capacité contributive;

- une approche prenant en compte les prémisses de la simplification administrative;
- une approche qui ne nuise au développement économique des plus petites entreprises et à l'attractivité du Luxembourg;
- une approche qui exclue d'office les entreprises individuelles.

D'après le projet de loi sous avis, un seul critère serait toutefois retenu aux fins de la détermination de l'impôt minimal: la somme du bilan. Or, au vu des explications qui précèdent, la prise en compte d'un seul critère est insuffisante aux yeux de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce s'étonne par ailleurs que, entre le dépôt du projet de budget et la présentation des amendements, l'amplitude de l'imposition minimale soit passée de 500 EUR à 20.000 EUR – contre 500 EUR à 10.000 EUR annoncé précédemment – alors que le rendement escompté (50 millions EUR) n'a pas changé (et reste ainsi fixe depuis la 13e actualisation du programme de stabilité et de croissance, rendue publique fin avril 2012). Ce sont, pour la Chambre de Commerce, des constats qui minent quelque peu la crédibilité et la cohérence des discussions devant mener, le cas échéant, à une mesure aussi fondamentale que l'instauration d'un impôt minimal au titre des entreprises.

Avant de clôturer la présente partie de son avis dédiée à l'imposition minimale des entreprises, la Chambre de Commerce souhaite rappeler que l'instauration d'une imposition minimale des sociétés, sur base du chiffre d'affaires réalisé, avait été proposée dès le printemps 2008 dans un rapport rendu par le Comité pour l'Observation des marchés (COBMA) à la demande du CODEPLAFI¹². Cette mesure avait été retenue par le COBMA comme une possible contrepartie à l'abolition de l'impôt sur la fortune dans le cadre d'une réflexion globale sur la fiscalité luxembourgeoise. Il est regrettable que, dans le projet de loi budgétaire sous revue, cette mesure, instaurée dans l'urgence et sans contrepartie directe pour les contribuables concernés, ait ainsi été détournée de son contexte initial pour ne constituer au final qu'un impôt supplémentaire, en lieu et place d'une contrepartie constructive visant à améliorer, ou tout au moins de consolider la compétitivité de Luxembourg en matière d'imposition des sociétés.

Cette nouvelle mesure double, de fait, la charge pour celles, parmi les sociétés, qui sont les plus lourdement affectées par une imposition sur la substance, à savoir les sociétés enregistrant des pertes.

Concernant les modifications envisagées dans le contexte de l'impôt minimal crevant les SOPARFI

Lors de l'introduction dudit impôt, dans son avis relatif au projet de loi n° 6166 concernant les mesures fiscales suite à la crise économique et financière, la Chambre de Commerce s'y était formellement opposée. Il s'agissait, en l'occurrence, d'une imposition qualifiée de discriminatoire, de non compétitive par rapport à certains pays concurrents et dont les effets indirects et collatéraux sont difficilement prévisibles, voire maîtrisables. La Chambre de Commerce avait critiqué singulièrement la façon de procéder des autorités ayant introduit une nouvelle mesure fiscale sans avoir chiffré au préalable les effets en découlant à plus long terme. La Chambre de Commerce demeure persuadée que cet impôt forfaitaire causera aux sociétés concernées, dans un contexte concurrentiel aigu, au niveau européen un coût qui les incitera à la délocalisation.

A terme, l'impact favorable en découlant sur les recettes fiscales sera fortement régressif, puisque de nombreuses entités seront délocalisées vers des juridictions plus intéressantes et moins coûteuses de sorte que l'assiette de cette imposition se rétrécira sérieusement. Le doublement du tarif de l'impôt tel qu'il est envisagé, ainsi que l'ajout de certains comptes comptables de classe 4 au titre des éléments déterminant le champ d'application de cette imposition minimale dans le chef des sociétés financières, ne fait qu'exacerber ces risques.

Alors que l'impôt SOPARFI, en soi, a seulement été introduit en 2011 – et les ramifications à moyen et à long terme de cet impôt n'étant pas connu au jour d'aujourd'hui – il est proposé, désormais, un doublement de cette taxe (hors impôt de solidarité). Les arguments quant au fond n'ayant pas changé

¹¹ Voir: http://ec.europa.eu/entreprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2010-2011/luxembourg_en.pdf.

¹² Rapport du Groupe de Travail „Observatoire Fiscal“, rendu le 29 avril 2008, pages 25 à 27.

depuis 2011, le Luxembourg, à travers l'amendement projeté, ne réduira pas seulement davantage sa compétitivité fiscale dans le chef des sociétés financières, mais fait un pas de plus vers l'effritement irrémédiable d'un de ces atouts traditionnels et phares: la stabilité et la prévisibilité de son cadre fiscal.

Le doublement de cet impôt et la redéfinition de son champ d'application deux ans seulement après son introduction mine la crédibilité des autorités dans le chef des investisseurs étrangers et menace en outre directement le déploiement de la stratégie de „*headquartering*“, pourtant élevée au titre de priorité en matière de diversification du tissu économique national. Une telle façon de procéder est de nature à compromettre fortement l'attractivité fiscale du Grand-Duché et les futures bases imposables, et ce au-delà du seul secteur concerné directement.

Les pays et territoires concurrents ne manqueront pas à se repositionner suite à ce resserrement fiscal significatif au Grand-Duché; l'impôt minimal passant de 1.500 + 5% (au titre de l'impôt de solidarité) – soit 1.575 EUR – à 3.000 + 7% = 3.210 EUR; soit une progression de 104%. En ce sens, la plus-value fiscale escomptée de cet impôt (50 millions EUR) risque d'être de très courte durée.

Alors que certains commentateurs estiment que les entreprises de type SOPARFI n'ont qu'un faible impact économique, la réalité en est une autre: d'après les récents calculs de la LIMSA, la Luxembourg International Management Services Association, le secteur de la domiciliation luxembourgeoise emploie directement quelque 2.400 salariés qualifiés, génère un rendement fiscal de l'ordre de 630 millions EUR au total et un chiffre d'affaires estimé à 450 millions EUR. Au-delà de cet impact direct, la création de SOPARFI induit un effet indirect positif considérable dans le chef des prestataires de service autour de la place financière, lequel engendre également des recettes fiscales indirectes de sorte que, toute mesure visant à en réduire l'attractivité dans notre pays risque d'avoir l'effet contraire à celui escompté sur les finances publiques.

Sur base des considérations qui précèdent, la Chambre de Commerce estime que la portée du changement envisagé au niveau de la législation fiscale relative aux SOPARFI a été rigoureusement sous-estimée par ses initiateurs. La Chambre de Commerce demande ainsi que cette modification soit reconsidérée. S'il est sans aucun doute nécessaire d'accélérer le rythme d'assainissement de nos finances publiques, force est de constater que des alternatives existent. Dans son avis budgétaire, la Chambre de Commerce avait proposé un paquet d'assainissement pour un volume total de 979 millions EUR en 2013, dont 260 millions EUR au titre de mesures fiscales et 719 millions EUR au titre de mesures agissant sur les dépenses.

S'il était la volonté des autorités de compenser le déchet fiscal suite à la renonciation à la mesure grevant les SOPARFI par d'autres mesures fiscales, la Chambre de Commerce estime qu'une refonte de certains abattements fiscaux, un réaménagement du crédit d'impôt immobilier ou encore une légère hausse des accises sur les produits énergétiques, l'alcool et le tabac pourraient parvenir à un même but sans pour autant ternir davantage notre réputation de pays financièrement solide et prévisible.

Considérations juridiques

Concernant l'impôt minimum dans le chef des entreprises et les modifications envisagées dans le contexte de l'impôt minimal grevant les SOPARFI

En premier lieu, il importe à la Chambre de Commerce de relever que les mesures prises il y a à peine deux ans pour les SOPARFIS, et auxquelles elle s'était opposée avec force à l'époque, sont déjà modifiées pour doubler purement et simplement l'impôt forfaitaire minimum, celui-ci passant de 1.575 EUR à 3.210 EUR, en ce inclus la contribution au fonds pour l'emploi qui passe quant à elle de 5% à 7%. Parallèlement, d'autres mesures sont introduites pour assurer une imposition minimale forfaitaire de toute société ne qualifiant pas de SOPARFI, allant de 535 EUR minimum, à 21.400 EUR maximum, en ce inclus la contribution au fonds pour l'emploi. Il va sans dire que ces mesures ne vont pas seulement à l'encontre de la stabilité prônée du cadre législatif et fiscal de notre pays en hypothéquant sérieusement la prévisibilité en matière de planification économique et fiscale pour les entreprises désireuses de s'établir, mais **risquent par ailleurs d'être contraires au principe de l'égalité devant l'impôt.**

En effet, les SOPARFIS notamment seraient soumises à une imposition minimale différente des autres sociétés qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 174, alinéa 6, n° 1

du projet de loi, et qui serait bien plus favorable, spécialement en ce qui concerne les véhicules de plus grande envergure¹³.

Compte tenu des nombreuses interrogations techniques qui seront développées ci-après et des incidences financières qui découleraient de la modification législative proposée pour l'imposition minimum, se pose la question de savoir si l'articulation de cet impôt minimum ne devrait pas être revue de manière plus globale.

Le projet de loi apporte par ailleurs des précisions en matière d'immobilisations financières. Dans sa version actuelle, la loi fiscale prévoit que l'impôt forfaitaire minimum est dû par les organismes dont la somme des immobilisations financières (comptes de la classe 23 du plan comptable normalisé (ci-après („PCN“), des valeurs mobilières (classe 50 du PCN) et des avoirs en compte courant et encaisse (classe 51 du PCN) dépassent 90% du total du bilan. Dans le but de remédier à certaines failles, le projet de loi prévoit que les comptes de classe 41 du PCN (créances sur entreprises liées et sur des entreprises avec lesquelles la société a un lien de participation) sont également à prendre en compte pour le calcul des 90%. Il est par ailleurs précisé que les parts détenues dans des sociétés communes en général (c'est-à-dire des parts détenues notamment dans des sociétés fiscalement transparentes, telles les sociétés civiles ou encore les sociétés en nom collectif) sont supposées être comptabilisées dans la classe 23 du PCN pour le calcul des 90%, indépendamment de la classification comptable. Ceci aurait évidemment pour effet d'agrandir singulièrement le nombre de sociétés visées et d'accroître leur charge fiscale en conséquence.

En second lieu, le Grand-Duché de Luxembourg n'a cessé d'agrandir son réseau de conventions préventives de double imposition, ce qui est vivement salué par la Chambre de Commerce. Ce large réseau de conventions fiscales est un argument majeur en faveur de l'attractivité du pays qui a pu s'imposer de manière crédible comme juridiction de choix, notamment pour la localisation de fonds immobiliers.

Or, en vertu des conventions conclues sur base du modèle OCDE, certains revenus, ainsi que certains éléments de fortune, tombent sous la juridiction fiscale exclusive du pays cocontractant. Ainsi, en matière immobilière, les revenus immobiliers sont imposables dans le lieu de situation de l'immeuble. Des nombreux groupes ont ainsi établi des dizaines de sociétés au titre de la structuration de fonds immobiliers ou de plateforme immobilière au Grand-Duché de Luxembourg. **L'introduction d'une imposition minimale projetée aura donc comme conséquence que des revenus** ou éléments de revenus qui devraient échapper à l'imposition luxembourgeoise en vertu desdites conventions (la double imposition étant éliminée par voie d'exonération) tomberont dans le champ de la compétence fiscale luxembourgeoise et **subiront de facto une double imposition**. Il ne semble pas approprié de soumettre à une imposition supplémentaire pouvant atteindre EUR 20.000 une société dont le seul actif serait un immeuble situé à l'étranger ou des sociétés détenant des immeubles étrangers *via* une entité fiscalement transparente et entrant dans le champ d'application de l'article 174 (6) l'alinéa 1 LIR projeté à une imposition minimum de EUR 3.000 pour les raisons développées ci-après.

L'imposition minimale forfaitaire créerait en effet un frottement fiscal supplémentaire. Certaines sociétés, et non les moindres, risquent dès lors de se tourner vers des juridictions garantissant une absence de frottement fiscal. Les structures immobilières risquent donc de ne plus transiter par le Luxembourg, mais par des Etats concurrents, fiscalement plus attractifs et plus stables. Les mesures projetées risquent en conséquence d'entraîner la mise en péril du Luxembourg comme leader en la matière.

A cela s'ajoute que l'approche comptable retenue dans l'article 174 alinéa 6 LIR va à l'encontre des conventions fiscales (qui bénéficient d'une primauté sur le droit interne) en ce qui concerne les sociétés ayant des établissements stables à l'étranger. La prise en compte de tous les

¹³ Un exemple de quatre SARL, toutes en perte, permettra d'illustrer la différence de traitement:

La société A détient un immeuble comptabilisé pour 20 millions d'euros

La société B détient des équipements et du matériel comptabilisé pour 20 millions d'euros

La société C détient des brevets comptabilisés pour 20 millions d'euros

La société D, tombant par hypothèse dans l'article 174 (6) al. 1 projeté, détient des participations comptabilisées pour 20 millions d'euros

Selon le projet de loi n° 6497, les sociétés A, B et C, paieront un impôt sur le revenu de 21.400 euros, la société D ne payant que 3.120 euros.

actifs (sur base du bilan commercial) pour déterminer si la société est une SOPARFI (article 174 alinéa n° 1) ou une société non SOPARFI (article 174 alinéa n° 2), semble aller à l'encontre des conventions. Cette imposition minimale pourrait donc également mettre à mal la crédibilité du Grand-Duché de Luxembourg en tant que partenaire conventionnel et même créer un dangereux précédent dont pourraient s'emparer nos partenaires conventionnels afin de justifier à leur tour des dispositions nationales pour imposer les contribuables luxembourgeois, et ce, contrairement aux conventions.

Il semblerait dès lors plus prudent d'adopter soit (i) une approche fiscale plutôt que fondée sur le bilan commercial. Une telle approche permettrait en effet de résoudre la question pour les sociétés qui détiennent des immeubles à l'étranger, soit directement, soit au travers de sociétés transparentes, ainsi que pour les sociétés ayant un établissement stable à l'étranger. Les valeurs des actifs et passifs correspondants ne seraient en effet pas pris en considération, soit (ii) de prévoir, pour les besoins de l'application du paragraphe 6 alinéa 2, d'exclure du total du bilan la valeur nette comptable des actifs produisant ou susceptibles de produire des revenus dont le droit d'imposition appartient à un autre Etat en vertu d'une convention préventive de la double imposition.

Dans ce contexte, il y a également lieu de noter que la récente introduction d'une clause de prépondérance immobilière dans les conventions préventives de la double imposition conclues avec l'Allemagne et la Pologne a déjà provoqué une perte d'attrait des investisseurs pour le Luxembourg. L'introduction de l'impôt minimum, tel que prévu par les dispositions actuelles, ne fera qu'amplifier ce désintérêt des investisseurs immobiliers pour le Luxembourg et ce, au profit de juridictions plus avantageuses pour ce genre d'investissements.

Compte tenu de ceci, si imposition minimale forfaitaire il devait y avoir, il serait recommandé d'avoir une imposition identique pour toutes les sociétés, telle que déjà en place pour les SOPARFIS, tout en prévoyant des montants réduits qui tiennent compte de critères objectifs, tels que précisés ci-dessus et tenant compte notamment de la taille de l'entreprise et de sa capacité contributive. En cas de maintien d'une imposition distincte, et compte tenu des remarques qui précèdent, il serait plus judicieux de traiter les impositions distinctes dans deux articles également distincts l'un de l'autre.

Pour résoudre la problématique conventionnelle, il conviendrait par ailleurs en toute hypothèse de prévoir une exonération d'imposition minimale au profit des sociétés dont les revenus sont exonérés en vertu d'une convention préventive de double imposition.

Un dernier point que la Chambre de Commerce souhaite soulever est le changement d'approche en matière d'intégration fiscale. A l'heure actuelle, en cas de consolidation, seule la société mère (*head-quarter*) paie l'impôt en tant que tête de groupe. Il est désormais prévu que l'impôt dû par la société mère est à augmenter le cas échéant, de l'impôt minimum qui résulterait de l'imposition individuelle de **chacune** des sociétés intégrées. Chaque entité intégrée subirait dès lors l'impôt minimum, l'impôt restant payable par la société mère, ce qui grèvera considérablement l'impôt de sociétés faitières (*headquarters*) localisées au Grand-Duché et risque d'entraîner un intérêt nettement moindre à s'y établir. **La Chambre de Commerce s'oppose à une telle „déconsolidation“ et souhaite qu'il soit à tout le moins introduit un plafond afin de ne pas courir le risque de réduire singulièrement le mécanisme de consolidation à cet égard, et, d'une manière plus générale le recours à l'article 166 LIR par voie de conséquence. Ce plafond pourrait être fixé à une valeur proche de 20.000 FUR, en alignement par rapport à l'impôt minimal dû par les collectivités autres que les SOPARFIS.**

Imposition minimale dans le chef des SICARs, des véhicules de titrisation réglementés, des sociétés actives dans le domaine de la propriété intellectuelle, etc.

La rédaction actuelle du projet de loi sous avis laisse sous-entendre que tous les organismes à caractère collectif non visés par l'alinéa 1 (SOPARFI) tombent automatiquement dans le champ d'application de l'alinéa 2, à savoir celui instaurant un impôt minimum progressif dont le montant maximum atteint 20.000 EUR. **Un tel impôt trouverait donc à s'appliquer, notamment, dans les chefs des SICARs, des véhicules de titrisation réglementés, des sociétés actives dans le domaine de la propriété intellectuelle, etc.**

SICARs, sociétés de titrisation et sociétés de réassurances

Afin de permettre la diversification de la place luxembourgeoise et le développement, sur le territoire luxembourgeois de sociétés d'investissement en capital à risque („SICAR“), ces dernières bénéficient actuellement d'un régime fiscal spécifique. Ne constituent en effet pas des revenus imposables dans le

chef d'une SICAR, les revenus provenant des valeurs mobilières ainsi que les revenus dégagés par la cession, l'apport ou la liquidation de ces actifs. De ce fait, les SICARs ne souffrent pas ou peu d'imposition à ce jour. Compte tenu de la situation actuelle, la Chambre de Commerce peut appréhender le souhait de soumettre ces entités à une imposition minimum. Il ne semble toutefois guère approprié, à ses yeux, de les soumettre à une imposition minimum dont le montant pourrait s'élever à 20.000 EUR. Passer d'une imposition nulle à une imposition de 20.000 EUR en une seule étape semble en effet constituer une augmentation significative à laquelle les investisseurs ne sont pas préparés.

Les sociétés de titrisation supportent également une imposition très faible à l'heure actuelle en raison des dispositions de l'article 97 (6) LIR qui rendent déductibles les dividendes et autres produits alloués aux investisseurs et autres créanciers des sociétés de titrisation. Dans la grande majorité des cas, les sociétés de titrisation supporteront l'imposition minimum de 3.000 EUR en raison du fait qu'il s'agira d'organismes non soumis à un agrément de la CSSF. Les sociétés dont l'activité requiert un agrément se verront, quant à elles, soumises à l'imposition minimum pouvant atteindre 20.000 EUR. Outre le montant significatif d'une telle imposition, **une telle différenciation dans le traitement fiscal due au seul agrément de la CSSF ne semble pas justifiée ou justifiable et risque d'encourir une rupture du principe d'égalité.**

Par ailleurs et concernant ces deux types de sociétés, il existe un consensus très large quant au fait que **l'imposition de ces structures doit se faire au niveau de l'investisseur final et non au niveau du véhicule intermédiaire. Un régime fiscal aussi neutre que possible doit dès lors être mis en place.** A titre d'exemple, la Chambre de Commerce citerait la récente enquête lancée par la Commission européenne, en date du 3 août dernier, sur les problèmes fiscaux liés aux investissements transfrontaliers de capital-risque. Référence peut également être faite au rapport du groupe d'experts publié en avril 2010 par la Commission européenne sur la suppression des obstacles fiscaux aux investissements transfrontaliers de capital-risque.

La Chambre de Commerce ne peut donc être en faveur de l'assujettissement de ces entités à un impôt minimum quel qu'il soit. **Dans l'hypothèse où il serait néanmoins souhaité soumettre ces sociétés à une imposition minimum, le champ d'application de l'alinéa (6) 1 devrait alors être modifié afin d'inclure également ces entités et ce malgré l'agrément d'une autorité de surveillance dont elle bénéficie. Le même raisonnement semble devoir être suivi également en matière de sociétés de réassurances. La Chambre de Commerce propose en conséquence de supprimer les termes „dont l'activité n'est pas soumise à un agrément d'un ministre ou d'une autorité de surveillance“ à l'article 174 (6) 1 LIR.**

Sociétés actives dans le domaine de la propriété intellectuelle

Les sociétés actives dans le domaine de la propriété intellectuelle se verront également soumises à l'imposition minimum pouvant atteindre 20.000 EUR. De nouveau, la Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence d'une telle imposition dans la mesure où le législateur luxembourgeois a souhaité encourager de telles activités via un régime fiscal de faveur prévu à l'article 50bis LIR.

Sociétés maritimes

Les sociétés maritimes luxembourgeoises se verront également soumises à cette imposition minimum. Compte tenu de la valeur d'acquisition des navires en général, on peut considérer qu'elles seront soumises automatiquement au montant maximum de 20.000 EUR. La Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence de ces dispositions qui risquent de mettre à mal l'attractivité de la plateforme maritime luxembourgeoise dans un contexte généralisé de „tonnage tax“.

Méthodologie

Finalement, la formulation actuelle basée sur le total du bilan paraît par ailleurs être non appropriée en matière d'impôt sur le revenu. Une telle formulation s'apparente davantage au mécanisme de l'impôt sur la fortune, dédoublé par la même occasion, qu'au mécanisme de l'impôt sur le revenu. Une telle formulation ne tient en effet nullement compte de la capacité contributive du contribuable et une formulation axée sur le chiffre d'affaires ou sur d'autres données du compte de pertes et profits semblerait davantage justifiable et ce, sans préjudice des commentaires exprimés plus haut. A titre d'exemple, notons que cela correspond notamment à l'approche suivie en

France où l'assujettissement à l'Imposition Forfaitaire Annuelle (IFA) ainsi que son montant sont déterminés en fonction du chiffre d'affaires.

**Concernant les modifications à la loi modifiée du 16 octobre 1934
concernant l'impôt sur la fortune**

Considérations économiques et juridiques

La Chambre de Commerce propose depuis 2005 de réduire substantiellement, voire d'abolir, cet impôt antiéconomique qui frappe les sociétés. Outre le fait que le Grand-Duché demeure l'un des derniers pays à avoir conservé une imposition sur la fortune applicable aux collectivités¹⁴, cet impôt, antiéconomique par nature, constitue, en réalité, un important désavantage concurrentiel pour le Luxembourg.

Son abolition générant un déchet fiscal, la Chambre de Commerce invite le législateur à opter pour une abolition en plusieurs étapes de cet impôt, en choisissant de répartir, par exemple, la compensation du déchet fiscal sous forme de baisse appropriée des dépenses publiques ou grâce à une meilleure maîtrise de ces dernières. Pour ce faire, la Chambre de Commerce plaide pour exploiter au mieux tous les gisements d'efficacité possibles à travers l'ensemble des politiques publiques, explicitées en détail dans ses derniers avis budgétaires (voir également l'encadré en fin d'avis pour un aperçu des mesures fiscales proposées par la Chambre de Commerce).

Il est regrettable que le projet de loi considéré non seulement confirme, mais de surcroît renforce, dans son principe l'impôt sur la fortune, lequel semble, d'année en année et malgré la généralisation envisagée du principe de l'imposition minimale à l'ensemble des sociétés, constituer un poste incontournable du budget de l'Etat¹⁵. Cette situation est préoccupante dans la mesure où cette forme d'imposition constitue bien une „exception luxembourgeoise“, exception de surcroît contre-productive dans la mesure où il a été démontré que celle-ci résulte en une „sur-fiscalisation“ difficilement justifiable des revenus patrimoniaux.

Hormis cette considération générale, **le projet de loi sous avis contient une modification très importante des modalités de calcul de la réduction d'IF. Cette modification semble de nature à poser d'importantes questions d'équité entre contribuables et d'efficacité économique.** Le projet de loi indique en effet que la réduction d'IF serait dorénavant calculée par rapport à l'impôt sur le revenu des collectivités, majoré de la contribution au fonds pour l'emploi, dû après d'éventuelles imputations au titre de la même année d'imposition et non plus avant de telles imputations.

Parmi les „éventuelles imputations“ visées au paragraphe 8a, l'une des principales en termes de volume et de fréquence d'utilisation devrait être la bonification pour investissement prévue à l'article 152bis LIR. Depuis son introduction dans la loi modifiée du 16 octobre 1934 par la loi du 21 décembre 2001, le calcul de la réduction d'impôt se fait par rapport à la situation avant d'éventuelles imputations au titre de la même année d'imposition et donc avant bénéfice éventuel de la bonification pour investissement prévue à l'article 152bis LIR. Des sociétés pour lesquelles la cote IRC est en grande partie ou intégralement réduite par l'utilisation de bonification d'impôt ou autres imputations peuvent dès lors encore le cas échéant bénéficier d'une réduction totale de l'IF.

Pour certains contribuables, investissant de manière très importante dans des actifs coûteux éligibles à la bonification pour investissement prévue à l'article 152bis LIR, telles que les entreprises agissant notamment dans les secteurs du transport international de marchandises ou de voyageurs ou encore les entreprises de télécommunication, la modification proposée du paragraphe 8a pourrait se traduire par une augmentation très importante de la charge d'IF annuellement due.

En outre, en cas d'impôt minimum forfaitaire, celui-ci ne sera pas en considération dans le calcul, ce qui réduit encore d'autant la réduction possible d'IF. Pour les sociétés intégrées (sociétés consolidées), la réduction ne serait pas ailleurs pas accordée à hauteur de l'IRC qui serait dû par chacune des sociétés du groupe en l'absence de l'intégration fiscale.

¹⁴ KPMG (2010), „Plein feu sur les modifications des taux d'imposition des sociétés et indirects dans le monde: Rapport de KPMG International“.

¹⁵ De l'ordre de 250 millions EUR au titre de l'année 2011 selon le rapport d'activité de l'Administration des contributions.

Les modifications projetées au niveau de la réduction possible de l'IF risquent ainsi de causer des pertes significatives à des (groupes de) sociétés qui se situent au Grand-Duché de Luxembourg compte tenu des lois fiscales favorables et qui y ont de ce fait localisé beaucoup de substance et donc accumulé une fortune nette considérable. A nouveau, les mesures projetées risquent d'entraîner une délocalisation, ou à tout le moins, une perte de substance importante pour l'industrie luxembourgeoise, en totale contradiction avec les souhaits de développements de l'industrie tant recherchée en ces heures de crise.

Ceci est d'autant plus vrai que nombre de ces entreprises sont également concernées par la détention de certificats pour investissement audiovisuels acquis dans le passé et pour lesquels ces entreprises n'ont pas encore bénéficié du crédit d'impôt y afférant. Il est rappelé ici que cette question est indépendante de la fin programmée du régime fiscal particulier des certificats d'investissement audiovisuels dans la mesure où l'imputabilité des crédits d'impôts relatifs aux certificats émis ou dont l'émission future a déjà été confirmée par arrêté ministériel n'est nullement remise en question par l'absence d'émission de nouveaux certificats pour le futur.

Ces entreprises dont les investissements bénéficient à l'ensemble de l'économie du Grand-Duché et qui constituent les fleurons de l'économie nationale se trouveraient ainsi pénalisées du fait même de leurs investissements et s'en trouveraient grandement dissuadées de poursuivre et a fortiori d'augmenter leurs investissements.

Outre les conséquences potentiellement préjudiciables de cette situation pour l'économie du Grand-Duché, c'est l'objectif même poursuivi à travers l'existence de la bonification pour investissement prévue à l'article 152bis LIR qui s'en trouverait atteint.

Les questions de la violation de la confiance légitime des contribuables et de l'équité d'une mesure telle que celle proposée pour des contribuables qui ont été incités à investir à travers le mécanisme de la bonification pour investissement prévue à l'article 152bis LIR et à acquérir des certificats d'investissement audiovisuels semblent par ailleurs posées. En effet, ces entreprises ont établi leur plan de financement à long terme notamment sur la base des incitations fiscales prévues par la loi au moment de leur prise de décision et qui avaient été mis en avant, en leur temps, par le gouvernement. Si l'annulation ou la modification substantielle de mesure proposée dans le cadre du projet de loi sous avis ne devait pas être possible, **du moins conviendrait-il à minima de prévoir une clause de grand-père pour les investissements réalisés jusqu'à une date postérieure au 1er janvier 2013 à déterminer.**

La modification proposée du paragraphe 8a de loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune semble, *in fine*, ignorer un arrêt rendu cette année par la Cour de justice de l'Union européenne en relation avec cette même disposition¹⁶. Dans cet arrêt, la Cour a en effet statué que le dispositif relatif à l'octroi d'une réduction de l'impôt sur la fortune prévu au paragraphe 8a (par constitution d'une réserve appropriée) est contraire à la liberté d'établissement dans la mesure où le bénéfice de ladite réduction est subordonné à la condition de rester assujéti à l'impôt sur la fortune pendant les cinq années d'imposition suivantes. La Chambre de Commerce s'étonne que le projet de loi considéré reste silencieux sur ce point alors que la jurisprudence évoquée ci-dessous appellerait une révision en profondeur des modalités d'application de l'impôt sur la fortune.

Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, **la Chambre de Commerce propose tant pour des raisons de prévisibilité fiscale que pour raisons liées à des difficultés d'application technique que le régime de l'IF soit maintenu tel qu'il est actuellement en vigueur, en dehors peut-être de la proposition concernant la non-imputation sur le revenu minimum forfaitaire.**

**Concernant les modifications à la loi modifiée du 30 juin 1976
portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation
de l'octroi des indemnités de chômage complet;**

Considérations économiques

Faisant écho aux remarques formulées *supra* (cf. relèvement du taux d'imposition marginal dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques), la Chambre de Commerce regrette un nouveau resserrement fiscal dans le chef des personnes physiques et morales; l'impôt de solidarité devant pro-

¹⁶ C-380/11 du 6 septembre 2012

gresser de 4% à 7% dans le chef des personnes physiques et de 5% à 7% pour ce qui est des collectivités. Bien que les fonds ainsi récoltés alimenteront directement le Fonds pour l'emploi, la Chambre de Commerce estime que les autorités publiques devraient réorienter les moyens d'actions substantiels déjà disponibles au Fonds pour l'emploi (environ 700 millions EUR), et ce notamment en privilégiant la subsidiation du travail au financement intégral de l'inactivité.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce estime qu'un avantage clé du site économique luxembourgeois, à savoir la prévisibilité de son cadre fiscal, est de nouveau largement compromis suite à cette nouvelle hausse de l'impôt de solidarité; la dernière hausse ayant lieu seulement en 2011. Dans le chef des personnes physiques, l'attractivité du cadre fiscal est également réduite; alors que le pays dépend d'une immigration qualifiée pour déployer les niches de compétences à haute valeur ajoutée qui sont pourtant considérées comme prioritaires dans le programme gouvernemental.

S'impose en outre un rééquilibrage budgétaire au niveau des initiatives sociales en faveur de l'emploi. Ces structures d'insertion comportent des dépenses budgétaires d'environ 56 millions EUR en 2013, sans indication aucune quant à leur capacité de réintégrer les demandeurs d'emploi sur le premier marché du travail. De nombreuses mesures sont par ailleurs susceptibles de créer des situations de concurrence déloyale au détriment d'entreprises commerciales et d'y détruire des emplois.

Concernant les modifications à 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

Considérations économiques

Les deux mesures proposées concernant la taxe sur les véhicules automoteurs (suppression du bonus pour filtre à particules, d'une part, introduction d'une taxe minimale de 30 EUR, d'autre part) trouvent l'assentiment de la Chambre de Commerce et sont économiquement justifiées. D'une manière générale, lors d'une révision du système fiscal dans son ensemble, les autorités doivent systématiquement revoir toutes sortes de taxes ou d'impôts dont le coût de collecte est disproportionné par rapport au rendement escompté; l'efficacité du système fiscal étant aussi primordiale que son caractère équitable.

Concernant les modifications à la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

Considérations économiques

Le relèvement projeté de la franchise de la TVA dans la législation nationale (de 10.000 EUR à 25.000 EUR), et par souci de faire bénéficier un plus grand nombre d'assujettis de ce régime trouve l'assentiment de la Chambre de Commerce. La Chambre de Commerce tient à saluer cette simplification administrative dans le chef notamment des très petites entreprises, voire dans le chef de personnes physiques se livrant à une activité occasionnelle.

*

En guise de conclusion, le resserrement fiscal envisagé, le second en deux ans, mine la stabilité et la prévisibilité du cadre fiscal luxembourgeois, lequel constitue pourtant l'un des dix arguments mis en avant, à juste titre, par le Gouvernement pour attirer des investisseurs à choisir le Luxembourg¹⁷. Au-delà de son principe, le resserrement envisagé offre d'autant plus le flanc à la critique que celui-ci pèse en grande partie sur les entreprises et l'investissement, bon nombre des mesures les plus importantes applicables aux sociétés ne trouvant aucune contrepartie dans le chef des personnes physiques.

Les mesures proposées semblent être dictées par l'urgence plus qu'elles ne résulteraient d'une réforme cohérente de la fiscalité luxembourgeoise. En cumulant les mesures d'exception, destinées à palier d'une année à l'autre à une détérioration croissante du solde public, sans pour autant appréhender

¹⁷ <http://www.luxembourg.public.lu/fr/economie/investir/10raisons/index.html>: „La politique économique libérale pratiquée par les gouvernements successifs a contribué à la création d'un environnement fiscal prévisible, particulièrement favorable aux investissements.“

dans sa globalité le système fiscal luxembourgeois, il est à craindre que le Gouvernement ne se prive de toute marge de manoeuvre lorsqu'il souhaitera entreprendre les réformes structurelles que la pérennité de l'économie luxembourgeoise exige.

Suite à l'énonciation de l'ensemble des considérations économiques et juridiques sous-jacentes au projet de loi sous référence, la Chambre de Commerce souhaite conclure le présent avis par des propositions alternatives en matière fiscale, extraites de son récent avis budgétaire¹⁸. Pour un volume total de 260 millions EUR en 2013, les mesures proposées par la Chambre de Commerce devraient notamment amener les auteurs du projet de loi sous avis de renoncer aux mesures les plus préjudiciables à la compétitivité, à l'attractivité et à la prévisibilité fiscale – et, partant, contre-productives – incluses dans le projet de loi n° 6497. Il s'agit notamment du relèvement de la tranche d'imposition marginale dans le chef des personnes physiques, du doublement de l'impôt SOPARFI tel qu'il est envisagé, de l'introduction d'un impôt minimal dans le chef des collectivités, des changements envisagés en matière d'impôt sur la fortune (réduction optionnelle avant ou après imputations) et de la baisse de certains taux en matière de bonification d'impôt pour investissement.

Pour ce qui est d'une refonte éventuelle en matière de déductibilité des frais de déplacement, la méthode présentée ci-après par la Chambre de Commerce s'apprécie en tant qu'alternative à celle proposée par les auteurs du projet de loi sous avis.

**Contribution des mesures fiscales à l'assainissement budgétaire:
Propositions de la Chambre de Commerce**

Remarque préliminaire

A titre de mesure d'accompagnement des paquets de consolidation agissant sur les dépenses (voir notamment le récent avis budgétaire de la Chambre de Commerce), et par opposition au relèvement généralisé des taux d'imposition, la Chambre de Commerce plaide pour une révision du système fiscal dans sa globalité, en y intégrant, entre autres, une radiographie des divers abattements et autres déductions qui, s'ils ont pu être justifiés à une époque, ne le sont plus forcément aujourd'hui.

Dans la suite de cet encadré, la Chambre de Commerce se propose d'énoncer certaines pistes de réflexion plus concrètes en ce qui concerne l'instrument fiscal et sa contribution à l'effort d'assainissement. En effet, alors que la Chambre de Commerce a traditionnellement estimé que cet effort budgétaire pouvait provenir, à titre quasi exclusif, de mesures d'efficience sur le versant des dépenses, la détérioration progressive du solde public au cours de cette dernière décennie – renforcée en partie par des développements conjoncturels mais provoquée, à la base, et aggravée, par la suite, par des problèmes structurels et l'absence de mesures suffisantes à leur égard – ne permet désormais plus d'articuler une consolidation qui se focalise exclusivement sur ce volet spécifique tout en permettant d'atteindre l'objectif budgétaire dans un délai raisonnable.

Etant donné la forte volatilité des bases fiscales, et la dépendance du Luxembourg de la dépense de consommation étrangère, une politique qui soit apte à sécuriser davantage le rendement fiscal doit être définie, et puis mise en oeuvre. De surcroît, il faudrait s'abstenir, au titre de la préservation de la compétitivité et de l'attractivité de l'économie luxembourgeoise, mais également au nom du pouvoir d'achat des contribuables, d'augmenter purement et simplement les taux d'imposition. *A contrario*, il importe plutôt de réfléchir davantage à l'équité et à l'efficacité du système fiscal en général.

Les propositions qui suivent ne sont pas avancées suite à une conviction que le système fiscal soit trop laxiste ou généreux, mais se fondent plutôt sur un „moindre mal nécessaire“ qui permette de réaligner les finances publiques sur une trajectoire plus durable dans un esprit d'effort collectif et d'équité.

Mesures fiscales qui ne nécessitent pas de relèvement des taux d'imposition

1. D'après les informations de la Chambre de Commerce, les abattements fiscaux représentent, au total, un manque à gagner fiscal de l'ordre de 275 millions EUR par an dans le chef de l'Etat. Une réduction d'un tiers des abattements donnerait lieu à une plus-value fiscale de l'ordre de 90 millions

¹⁸ Avis de la Chambre de Commerce relatif au projet de loi n° 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013: „Le Luxembourg à la dérive ... et pourtant les solutions existent!“, 14 novembre 2012.

EUR (sans préjudice à une suppression intégrale de l'abattement extra-professionnel qui représente la partie la plus substantielle de ce manque à gagner).

– *Plus-value potentielle: 90 millions EUR (hypothèse conservatrice en matière d'abattement extra-professionnel)*

2. Il faudra par ailleurs se poser la question de la pertinence et de la légitimité d'une déductibilité fiscale de certaines primes d'assurances obligatoires (notamment RC auto et RC chasse).

– *Plus-value potentielle: 25 millions EUR (estimation approximative et conservatrice)*

3. Il peut être envisagé de réduire/de supprimer le forfait de frais d'obtention: 540 EUR actuellement pour un contribuable en classe I pour les revenus d'une occupation salariée.

– *Plus-value potentielle: 25 millions EUR (estimation approximative et conservatrice)*

4. Une abolition partielle du crédit d'impôt en matière immobilière est une autre piste à explorer (au maximum 180 millions EUR).

Après l'échec de la refonte projetée du „*Bëllegen Akt*“ en 2010, un projet de loi se propose à l'heure actuelle de réformer le crédit d'impôt en prévoyant de limiter le crédit d'impôt „inconditionnel“ à 10.000 EUR tandis que les 10.000 EUR restant seraient soumis à des critères d'efficacité énergétique.

– *Proposition de ne maintenir que la partie „efficacité énergétique“ de 10.000 EUR en supprimant la partie inconditionnelle ou en la liant aux revenus dans le but, par exemple, de réaliser une plus-value de l'ordre de 30 à 50 millions EUR seulement.*

– *Plus-value potentielle: 40 millions EUR*

5. Une réduction de la **déductibilité du forfait kilométrique** s'impose, le système actuel étant incohérent par rapport aux velléités en matière d'aménagement du territoire en donnant un avantage fiscal plus grand en cas d'allongement des distances parcourues. La réforme proposée (suppression du forfait de 396 EUR qui concerne le 4 premiers kilomètres) est incohérente, en ce sens que le fait de s'éloigner de son lieu de travail est, implicitement, soutenu davantage que le rapprochement.

– *Proposition de maintenir, pour tous les travailleurs, un forfait kilométrique équivalent au prix d'un abonnement annuel des transports en commun valable au Grand-Duché de Luxembourg.*

– *Plus-value additionnelle: 25 millions EUR (hypothèse conservatrice)*

Mesures fiscales qui nécessitent un relèvement des taux d'imposition

6. **L'impôt foncier** ne rapporte actuellement que 30 millions EUR à l'Administration publique. Un doublement pourrait générer une plus-value de 30 millions EUR sans véritablement constituer une charge insurmontable (des mesures compensatoires pourraient par ailleurs être envisagées pour les ménages les moins bien lotis, par exemple en redistribuant, sous une forme à déterminer, 5 millions EUR de la plus-value de 30 millions EUR à ces ménages).

– *Plus-value additionnelle: 25 millions EUR*

7. **Hausse de 1 centime/litre** des droits d'accises supplémentaire sur les produits pétroliers.

– *Plus-value additionnelle: 30 millions EUR*

Tableau: Tableau synthétique des mesures fiscales

		2013	2014	
1.	Abattements fiscaux: baisse 1/3 par an	90	90	
2.	Déductibilité fiscale primes RC auto, chasse, etc.	25	n.d.	<i>Estimation approximative</i>
3.	Réduction du forfait de frais d'obtention	25	n.d.	<i>Estimation approximative</i>
4.	Crédit d'impôt immobilier	40	n.d.	
5.	Ajustement additionnel forfait kilométrique	25	n.d.	
6.	Impôt foncier + mesures comp.	25	n.d.	
7.	Hausse des accises sur produits pétroliers	30	n.d.	
		260	90	

Soit une plus-value totale de 260 millions EUR en 2013.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous rubrique et demande que le projet de loi soit modifié selon les propositions faites dans le présent avis.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 46, n° 9 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le projet de règlement grand-ducal modifiant à partir de l'année d'imposition 2013 le règlement grand-ducal du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (fixation des recettes provenant de l'économie et de la bonification d'intérêts), le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1974 relatif à la détermination de la retenue d'impôts sur les salaires et les pensions et le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 6 mai 2004 relatif aux dotations fiscales du fonds pour l'emploi

(4.12.2012)

L'objet des projets de règlement grand-ducal sous avis est de porter transposition du projet de loi n° 6497¹ portant modification de certaines dispositions en matière d'impôts directs et indirects en amendant quatre règlements grand-ducaux au total. Il s'agit en l'occurrence du volet „impôts“ de l'effort budgétaire 2013, proposé à travers les amendements gouvernementaux apportés au projet de loi budgétaire n° 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2013² et qui nécessite la mise en concordance de ces règlements grand-ducaux par rapport aux modifications proposées par le projet de loi n° 6497. Ces quatre projets de règlement grand-ducal s'inscrivent dans le cadre des mesures prises par le Gouvernement pour réduire le déficit budgétaire au titre de l'exercice budgétaire 2013.

Le premier règlement grand-ducal sous avis concerne la suppression de la déduction forfaitaire minimum pour frais de déplacement (modification aux articles 105bis, 107bis, 138 et 139 LIR du projet de loi n° 6497). Pour davantage de considérations à ce sujet, la Chambre de Commerce renvoie à son avis n° 4055 sur le projet de loi n° 6497 portant modification du volet „impôts“ de l'effort budgétaire 2013³, ainsi qu'à son avis n° 4036 sur le projet de loi budgétaire n° 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour 2013⁴.

Le second règlement grand-ducal sous avis reconduit, pour l'année d'imposition 2013 et les années d'imposition subséquentes, le taux d'intérêt forfaitaire de 2% permettant le calcul de l'économie d'intérêt pour les salariés bénéficiant d'un prêt sans intérêt ou à intérêts réduits, considéré comme un avantage en nature. Les taux des prêts hypothécaires sont actuellement à un niveau très bas et demeureront stables pour les années à venir. La Chambre de Commerce est donc en mesure d'approuver le maintien d'un taux d'intérêt forfaitaire de 2% pour l'année d'imposition 2013 et les années d'imposition subséquentes, sous condition de surveillance des taux directeurs au-delà de l'exercice 2013.

Le troisième règlement grand-ducal sous rubrique adapte les dispositions se rapportant à la retenue d'impôt à charge des rémunérations supplémentaires, suite notamment à l'adaptation envisagée du tarif et la majoration de l'impôt sur le revenu en faveur du fonds pour l'emploi. Les taux applicables aux classes d'impôt 1, 1a et 2 sont augmentés, respectivement, de 30% à 33%, de 18% à 21% et de 12% à 15%, soit de 3% pour chaque tranche. La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver la forme

1 Projet de loi n° 6497 portant modification (i) de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; (ii) de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune; (iii) de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 („Abgabenverordnung“); (iv) de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant (1) création d'un fonds pour l'emploi; (2) réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet; (v) 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; (vi) de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée; (vii) de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

2 Voir dossier complet sur: <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6500#>.

3 Avis de la Chambre de Commerce du 30 novembre 2012 relatif au projet de loi n° 6497.

4 Avis de la Chambre de Commerce du 14 novembre relatif au projet de loi n° 6500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2013: „Budget de l'Etat 2013. Le Luxembourg à la dérive ... et pourtant les solutions existent!“; http://www.cc.lu/uploads/media/Avis_budget_Etat_2013_14_11_2012.pdf.

de cette disposition qui a pour objectif d'adapter la retenue sur salaire d'éléments tels que les primes et les indemnités de fin d'année, notamment suite à l'augmentation de la charge fiscale sur les revenus (relèvement impôt solidarité, nouvelles tranches à 40% – voir avis n° 4036 et n° 4055 de la Chambre de Commerce précités). Néanmoins, si la Chambre de Commerce approuve la forme de cette disposition, elle en rejette la substance et renvoie à ses considérations et pistes de recommandations formulées dans ses avis n° 4036 et n° 4055 précités.

Le quatrième règlement grand-ducal sous rubrique fait suite à la proposition du projet de loi n° 6497 d'augmenter, à titre d'impôt de solidarité, les taux d'imposition actuels prévus pour l'alimentation du Fonds pour l'emploi à raison de 3% pour les personnes physiques, soit de 4% à 7%. Les personnes physiques réalisant un revenu supérieur à 150.000 (classe 1), respectivement 300.000 EUR (classe 2), verront l'impôt dû au titre du Fonds pour l'emploi atteindre 9% sur la tranche de revenu dépassant ce seuil. La Chambre de Commerce renvoie à son avis sur le projet de loi n° 6497 portant modification du volet „impôts“ de l'effort budgétaire 2013 pour davantage de précisions à cet égard.

Dans le cadre du présent avis, la Chambre de Commerce ne souhaite pas revenir à ses critiques et recommandations formulées dans ses deux avis précités. Elle tient toutefois à rappeler, qu'à ses yeux, le paquet d'amendements proposé par le Gouvernement est déséquilibré, avec seulement à peine plus d'un septième (16%) de l'effort concerne des réductions de dépenses courantes. 12% des économies sont relatives à un nouvel ajustement vers le bas des dépenses d'investissements, au détriment des perspectives de croissance future du Luxembourg. Les 72% qui restent s'articulent autour d'un nouveau resserrement fiscal, objet des règlements grand-ducaux sous rubrique, qui, s'il est déjà dangereux et contre-productif en soi, mine la prévisibilité fiscale, réduit l'attractivité de notre pays et grève dans une très large mesure les entreprises alors que ces dernières sont dans une situation compétitive des plus détériorée.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver les quatre projets de règlement grand-ducal sous avis quant à leur forme, sans préjudice quant à la substance de ceux-ci qui mine l'avantage compétitif du Luxembourg en la matière.

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

sur le projet de loi, le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 46, n° 9 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, le projet de règlement grand-ducal modifiant à partir de l'année d'imposition 2013 le règlement grand-ducal du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (fixation des recettes provenant de l'économie et de la bonification d'intérêts), le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1974 relatif à la détermination de la retenue d'impôts sur les salaires et les pensions et le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 6 mai 2004 relatif aux dotations fiscales du fonds pour l'emploi

(22.11.2012)

Par lettre en date du 8 novembre 2012, Monsieur Luc Frieden, ministre des Finances, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi et les quatre projets de règlement grand-ducal sous rubrique.

Suite à un commentaire liminaire, nous reprenons ci-dessous les différentes dispositions des projets avec les observations et revendications de la Chambre des salariés.

*

1. REMARQUES LIMINAIRES

1. Les mesures fiscales faisant l'objet du projet de loi et des projets de règlement grand-ducal sous avis représentent des dispositions assez disparates, les unes touchant tous les contribuables physiques, donc également ceux à revenus faibles, tandis que d'autres concernent uniquement des contribuables touchant des revenus plus élevés.

2. La Chambre des salariés ne peut pas accepter une aggravation de la pression fiscale sur les revenus faibles et moyens par la voie d'une suppression de la déduction forfaitaire minimum pour frais de déplacement ou encore la réduction du plafond de la déductibilité des intérêts débiteurs. Elle se prononce contre l'abrogation de l'article 125 L.I.R. et demande que le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques tienne compte non seulement de l'évolution des prix en 2011, mais aussi du retard de l'adaptation qui aurait déjà dû intervenir pour le tarif de 2012.

3. En revanche, l'augmentation de l'impôt de solidarité et sa différenciation en fonction du revenu du contribuable est une mesure socialement juste dans la mesure où elle représente une majoration d'un impôt qui répond à des critères de progressivité. L'ajout d'une tranche supplémentaire au taux marginal maximal de 40% est également à saluer, étant donné qu'elle correspond à une revendication de la Chambre des salariés.

4. Quant à l'imposition des collectivités, notre chambre estime que les mesures proposées vont dans le bon sens, même si elles sont largement insuffisantes, au vu du déséquilibre de la charge fiscale supplémentaire causé par les dispositions sous avis en défaveur des personnes physiques.

5. L'introduction de l'impôt minimum pour les sociétés est à saluer, mais la CSL ne peut pas se soustraire à l'impression que l'introduction d'un impôt minimum équivaut au constat que les avantages fiscaux accordés aux entreprises dans les dernières décennies ont été poussés trop loin, diminuant excessivement le revenu imposable des collectivités pour le motif d'une amélioration de la compétitivité.

En outre, certaines dispositions, telles la déductibilité des intérêts débiteurs ou la bonification pour investissement, ont été introduites pour être modifiées quelques années plus tard, laissant apparaître un manque de transparence et de continuité.

6. Par conséquent, la CSL propose au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour que, d'une part, l'assiette fiscale des entreprises soit revue comme le Premier ministre en avait parlé jadis, lors de la dernière baisse de leur taux d'imposition, et, d'autre part, pour que les phénomènes d'arriérés d'impôt, de fraude et d'optimisation fiscales soient étudiés et mis à jour; l'opinion publique les ignore en effet, alors qu'elle serait en droit d'en connaître l'ampleur pour qu'un véritable débat démocratique serein et éclairé puisse avoir lieu.

7. La CSL donne à considérer que, d'une manière générale, tout changement dans les possibilités de déduction fiscale ou encore tout refus d'adapter le barème fiscal à l'inflation sont favorables aux plus aisés, s'il n'y a pas de transformation du barème lui-même, que ce soit par modification ou ajout de tranches d'imposition. C'est la raison pour laquelle la CSL invite de nouveau le Gouvernement à procéder à un rééchelonnement de l'imposition des revenus qui diminuerait à la fois la pression fiscale sur les classes moyennes, pour la répartir plus équitablement non seulement entre les ménages, mais aussi pour rééquilibrer l'imposition entre personnes physiques et collectivités.

8. Dans ce contexte, aux yeux de la CSL, il faut assurer que les revenus du capital contribuent plus largement aux recettes publiques afin d'enrayer la dégressivité fiscale à mesure que les contribuables disposent de revenus du capital, ce qui entraîne des situations où les ménages les plus aisés, disposant d'une plus grande proportion de ce type de revenu dans leur revenu total, en viennent à payer moins d'impôts en pourcentage de leur revenu que les moins nantis. Le traitement fiscal excessivement avantageux des options („warrants“) sur actions est à rendre plus juste en matière d'égalité de traitement des contribuables.

*

2. LES MODIFICATIONS DU PROJET DE LOI

2.1. Frais de déplacement (Article 1er, 1° et 2°)

9. La déduction forfaitaire minimum pour frais de déplacement (4 km) sera supprimée. Les frais de déplacement actuellement accordés à une personne sont à réduire de 396 EUR et la déduction maximum est limitée à 2.574 EUR.

*Pertes annuelles pour différents montants de salaire
brut mensuel (en euros)*

Salaire mensuel	1.847	2.300	2.900	3.500	4.100	4.700	5.300	5.900	6.500	7.100	7.700	8.300
Perte en classe 1	58	82	107	137	160	160	160	160	160	160	160	160
Perte en classe 1a	0	49	112	160	160	160	160	160	160	160	160	160
Perte en classe 2	0	33	41	58	75	82	99	115	124	139	160	160

10. On peut constater que, surtout en classes d'impôt 1 et 1a, le contribuable atteint rapidement la perte maximum de 160 euros par an, due à la suppression de la déduction forfaitaire minimum pour frais de déplacement.

11. Dans un souci d'accroître la mobilité des travailleurs et donc aussi leur employabilité, le Gouvernement aurait du moins pu introduire la gratuité des transports publics, répondant ainsi à une revendication de longue date de la Chambre des salariés et des organisations syndicales.

Or, ce qui est prévu, c'est justement le contraire. Parallèlement à la suppression de la déduction forfaitaire minimum pour frais de déplacement, le subventionnement des transports publics diminuera, conduisant ainsi à un renchérissement des billets de transport pour les salariés.

Pour les travailleurs qui se rendent en voiture sur leur lieu de travail, une augmentation du prix du diesel est également projetée.

2.2. Dépenses spéciales (Article 1er, 3°)

12. Les intérêts débiteurs ne peuvent plus être déduits qu'à concurrence d'un montant annuel de 336 EUR (au lieu de 672 EUR). Le plafond est majoré de son propre montant pour le conjoint et pour chaque enfant vivant dans le ménage du contribuable.

Hausse annuelle de l'impôt en 2013 pour différents montants de salaire brut mensuel (en euros) – classe 1

SSM	2.300	2.900	3.500	4.100	4.700	5.300	5.900	6.500	7.100	7.700	8.300
51	62	95	118	142	142	142	142	142	142	142	142

Hausse annuelle de l'impôt en 2013 pour différents montants de salaire brut mensuel (en euros) – classe 2 avec 2 enfants, les 2 conjoints travaillent

2 SSM	4.100	4.700	5.300	5.900	6.500	7.100	7.700	8.300
168	189	241	281	337	386	421	477	528

13. La diminution de moitié du plafond de déductibilité des intérêts débiteurs est présentée principalement comme une réduction du coût budgétaire des abattements, et accessoirement comme un moyen de lutter contre le surendettement.

Ce dernier argument n'est pas admissible pour notre chambre.

14. S'il existait un lien entre abattement des intérêts débiteurs pour les prêts à la consommation et surendettement, on pourrait aussi bien argumenter que l'introduction de cet abattement a justement attisé le surendettement, poussant les contribuables à contracter de tels prêts en raison de leur traitement fiscal de faveur. En outre, le surendettement ne provient pas prioritairement d'un prêt à la consommation, mais des prêts hypothécaires.

15. La réduction du plafond n'est d'ailleurs pas limitée aux futurs prêts accordés, mais elle s'applique également aux prêts existants, aggravant ainsi la situation financière des ménages, comme le montrent les tableaux ci-dessus.

16. La problématique du surendettement est beaucoup plus liée à la crise et à la situation budgétaire difficile des ménages. Or, le pouvoir d'achat de ces derniers sera considérablement réduit par la mise en oeuvre de toutes les mesures d'économies budgétaires planifiées par les pouvoirs publics.

17. L'introduction de l'abattement maximum de 672 euros pour la déductibilité des intérêts a sans doute amélioré le chiffre d'affaires du commerce luxembourgeois. Avec la réduction de moitié du plafond, ce sont les contribuables personnes physiques qui supportent maintenant le coût de cette mesure d'économies budgétaires.

C'est pourquoi la Chambre des salariés ne peut pas l'approuver.

2.3. Tarif d'imposition (Article 1er, 4°, 5° et 7°)

18. Le projet de loi laisse inchangé le tarif d'imposition, avec une seule exception: pour la tranche de revenu imposable ajusté dépassant 100.000 EUR, il est proposé d'introduire un dernier échelon du tarif fixant le taux d'imposition pour cet échelon à 40%.

L'avant-dernier échelon à 39% s'applique à la tranche de revenu imposable comprise entre 41.793 et 100.000 EUR. Les tarifs des classes d'impôt 1a et 2 ainsi que le taux réduit à appliquer aux revenus extraordinaires sont à adapter en conséquence.

19. Par l'ajout de cette tranche, le nouveau taux marginal maximum intervient donc à un revenu imposable ajusté de 100.000 EUR (en classe 1). Il faut toutefois rappeler que le taux

marginal maximal précédent de 39% intervenait déjà à un niveau très bas en comparaison avec beaucoup d'autres pays et notamment nos pays voisins, si l'on fait abstraction de la Belgique.

Taux d'impositions marginaux maximaux et seuils à partir desquels ils s'appliquent en 2011

<i>Pays</i>	<i>Taux marginal maximal</i>	<i>Seuil de revenu à partir duquel s'applique le taux marginal maximal (en euros)</i>
Luxembourg	39% + IS 4%	41.794
	39% + IS 6%	150.000
	0,8% contribution de crise	
Allemagne	45% + 5,5% Solidaritätszuschlag (= 47,48%)	250.730
Belgique	50% Bruxelles: 53,5%	35.060
Danemark	Plafond de 51,5%	Pas de seuil unique
France	41%	70.830
	+ majoration 4%	500.000
	+ majoration contributions sociales 8% maximum 50,7%	
Irlande	41%	32.800
	+ majoration impôt spécial 7%	16.016
Italie	43%	75.000
	+ majoration impôt spécial 3% régions 1,15% (= 47,15%)	300.000
Norvège	Etat: 12%	98.395
	Communes: 28% (= 40%)	taux unique (flat tax)
Suisse (différent selon cantons et communes)	Etat fédéral: 11,5%	638.535
	Canton de Zurich et commune de Zurich: 28,47% (= 39,97%)	199.643
Etats-Unis (différent selon Etats, communes et comtés)	Etat fédéral: 35%	265.809
	Etat de New York: 8,97%	
	Ville de New York: 3,88% (= 43,35%) (assiette de l'Etat fédéral est réduite en fonction des impôts régionaux)	350.533 350.533

Année 2011, Source: Bundesministerium der Finanzen, Bundesrepublik Deutschland

20. Dans sa structure actuelle, la progression du tarif luxembourgeois se déroule pour les revenus de la classe d'impôt 1 entre 11.265 euros et 41.793 euros, soit sur une largeur allant de 1 à 3,71.

21. Il est intéressant de rappeler que le taux d'imposition marginal maximum s'élevait à 56% en 1990 pour un revenu de plus de 1.321.200 LUF, c'est-à-dire 32.752 euros, soit 52.285 euros de 2011, avec un échelonnement en 25 tranches. En 1913, la progressivité de l'impôt mobilier révisé, ancêtre de l'impôt sur le revenu, reposait sur 128 tranches (cf. la loi du 8 juillet 1913 portant révision de la législation sur l'impôt mobilier). Actuellement, le taux maximal n'est que de 39% à partir d'un revenu de 41.793 euros, d'après un barème en 18 tranches et une progression linéaire de deux points de %, excepté pour la dernière tranche qui ne progresse que d'un point. A partir de l'année d'imposition 2013, les deux dernières tranches connaîtront une progression de 1 point chacune. L'envergure de la

progressivité, même avec une tranche supplémentaire à 40%, ne sera plus que de 32 points de % entre le taux minimal et le taux maximal, alors qu'elle était encore de 40 points en 2000 et de 46 en 1990.

22. Cette progression rapide des taux et des tranches d'imposition fait que l'impôt sur le revenu des personnes physiques est actuellement pénalisant pour les classes moyennes. Il serait dès lors souhaitable d'aménager le barème d'imposition des revenus des personnes physiques en augmentant le nombre de tranches ainsi que le taux marginal maximal. Une telle modification de la structure viserait aussi à élargir les tranches afin d'enlever de la progressivité pour les classes moyennes et notamment ajouter des tranches supplémentaires pour les revenus élevés. De la même manière, celle-ci permettrait de rendre les augmentations indiciaires de salaires plus „sociales“, pour satisfaire ainsi les besoins de justice sociale que certains regrettent dans le mécanisme de l'indexation des salaires.

23. Le tarif actuel crée un phénomène connu sous le nom de „Mittelstandsbuckel“, illustré par le tableau suivant.

Le phénomène du „Mittelstandsbuckel“

	<i>Revenu imposable mensuel</i>	<i>Revenu imposable annuel</i>	<i>Impôt à payer en classe 1</i>
Revenu A	1.500	18.000	713
Revenu B	5.000	60.000	14.122
Rapport B/A	3,33	3,33	19,81
	<i>Revenu imposable mensuel</i>	<i>Revenu imposable annuel</i>	<i>Impôt à payer en classe 1</i>
Revenu A	2.500	30.000	3.153
Revenu B	5.000	60.000	14.122
Rapport B/A	2	2	4,48
	<i>Revenu imposable mensuel</i>	<i>Revenu imposable annuel</i>	<i>Impôt à payer en classe 1</i>
Revenu A	5.000	60.000	14.122
Revenu B	10.000	120.000	37.522
Rapport B/A	2	2	2,66

On constate que les salaires/revenus plus élevés subissent proportionnellement moins la progressivité du barème. Le phénomène du „Mittelstandsbuckel“ se décrit de la sorte: tandis que le revenu imposable double ou triple, la charge fiscale progresse beaucoup plus rapidement, augmentant d'autant plus la pression sur les classes moyennes. Ceci n'est toutefois plus vrai à partir d'un certain niveau de salaire où la progressivité du barème ne joue plus.

24. En vue d'accroître le processus redistributif, il conviendrait de procéder à une adaptation structurelle du barème en augmentant et élargissant le nombre des tranches et, de ce fait, le taux d'imposition marginal maximal.

Dès lors, une modification de la structure comme suit pourrait déjà atténuer le phénomène énoncé:

Exemple de réforme de la structure d'imposition des personnes physiques

<i>Tranches</i>			<i>Taux marginal</i>	<i>Impôt dû</i>
<i>min</i>	<i>max</i>	<i>largeur</i>		
0	11.265	11.265	0,00	0
11.265	12.765	1.500	0,08	120
12.765	14.265	1.500	0,09	135
14.265	15.765	1.500	0,10	150
15.765	17.265	1.500	0,11	165
17.265	18.765	1.500	0,12	180
18.765	20.265	1.500	0,13	195
20.265	21.765	1.500	0,14	210
21.765	23.265	1.500	0,15	225
23.265	24.765	1.500	0,16	240
24.765	26.265	1.500	0,17	255
26.265	27.765	1.500	0,18	270
27.765	29.265	1.500	0,19	285
29.265	30.765	1.500	0,20	300
30.765	32.265	1.500	0,21	315
32.265	33.765	1.500	0,22	330
33.765	35.265	1.500	0,23	345
35.265	36.765	1.500	0,24	360
36.765	38.265	1.500	0,25	375
38.265	39.765	1.500	0,26	390
39.765	41.265	1.500	0,27	405
41.265	42.765	1.500	0,28	420
42.765	44.265	1.500	0,29	435
44.265	45.765	1.500	0,30	450
45.765	47.265	1.500	0,31	465
47.265	48.765	1.500	0,32	480
48.765	50.265	1.500	0,33	495
50.265	51.765	1.500	0,34	510
51.765	53.265	1.500	0,35	525
53.265	54.765	1.500	0,36	540
54.765	56.265	1.500	0,37	555
56.265	57.765	1.500	0,38	570
57.765	59.265	1.500	0,39	585
59.265	60.765	1.500	0,40	600
60.765	62.265	1.500	0,41	615
62.265	63.765	1.500	0,42	630
63.765	65.265	1.500	0,43	645
65.265	66.765	1.500	0,44	660
66.765	68.265	1.500	0,45	675
68.265	9.999.999	9.931.734	0,46	4.568.595

Effets d'un tel rééchelonnement de l'impôt

	<i>Revenu mensuel</i>	<i>Revenu annuel</i>	<i>Impôt</i>
	1.500	18.000	658,2
	5.000	60.000	11.574
Variation	3,33	3,33	17,58

	<i>Revenu mensuel</i>	<i>Revenu annuel</i>	<i>Impôt</i>
	2.500	30.000	2.577
	5.000	60.000	11.574
Variation	2,00	2,00	4,49

	<i>Revenu mensuel</i>	<i>Revenu annuel</i>	<i>Impôt</i>
	5.000	60.000	11.574
	10.000	120.000	38.903
Variation	2,00	2,00	3,36

25. En comparant ce tableau avec le tableau analogue précédent, on constate que la pression fiscale augmente moins rapidement dans les catégories inférieures de revenu, si ceux-ci progressent vers des tranches supérieures, alors que la progression devient un peu plus forte dans des tranches élevées de revenus.

Certes, dans notre exemple, la pression fiscale sur les classes inférieures et moyennes continuerait à exister, mais elle serait amoindrie. Il serait également possible de moduler les taux inférieurs, notamment le taux d'entrée ou le seuil d'entrée ou d'amoindrir encore plus la progressivité pour les revenus moyens.

26. Le barème tarifaire présenté est bien sûr tout à fait hypothétique, et vu l'absence de données publiques sur la composition des ménages et leurs revenus respectifs, il est impossible de calculer les éventuels déchets fiscaux d'une telle restructuration. En outre, le tarif se veut illustratif et ne saurait être utilisé en tant que proposition concrète de la Chambre des salariés.

27. Dans le souci d'une plus grande transparence, mais aussi, au bout du compte, de démocratie, il serait d'ailleurs souhaitable que les administrations fiscales rendent publiques leurs données sous forme anonyme.

2.4. Abrogation de l'article 125 L.I.R. (Article 1er, 6°)

28. L'article 125 L.I.R., dans sa teneur actuelle, prévoit une adaptation quasi automatique du tarif d'imposition à l'évolution des prix si la moyenne de l'indice des prix des 6 premiers mois d'une année accuse une progression de 3,5 % au moins par rapport à la moyenne de l'indice des prix des 6 premiers mois de l'année précédente.

29. Le projet de loi prévoit l'abrogation de cet article en raison des „contraintes budgétaires auxquelles doit faire face le Gouvernement“.

30. L'article 125 L.I.R. poursuit l'objectif d'un correctif à la ponction fiscale aggravée suite à l'érosion monétaire due à la hausse continue des prix. Sans ce correctif, les augmentations nominales de revenu se trouveraient imposées à un taux d'imposition renforcé, alors que de fait la capacité contributive des contribuables n'a pas été augmentée.

L'adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à l'indice des prix à la consommation permet de neutraliser l'impact de l'évolution des prix en assurant le principe du maintien

du taux global de l'impôt pour un revenu donné. Partant, les contribuables continuent à payer proportionnellement le même montant d'impôt qu'auparavant dans la mesure où le revenu n'est pas affecté par un accroissement réel et que la structure de la progressivité du tarif de base n'est pas modifiée.

31. Dans la version existant jusqu'en 1995, l'article 125 L.I.R. avait créé pour le Gouvernement l'obligation de proposer, en conformité avec les besoins budgétaires à apprécier par la Chambre des Députés, par projet de loi, un nouveau tarif d'impôt à appliquer à partir de l'année d'imposition suivante, chaque fois que l'indice du coût de la vie avait enregistré une variation de cinq pour cent au moins. La variation s'établissait en raison de la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois d'une année par rapport à celle de l'année ayant précédé l'entrée en application du tarif en vigueur.

32. Cette formule avait été contestée à maintes reprises pour être insatisfaisante parce que trop peu conséquente. Par ailleurs, le seuil de 5 pour cent à la base de l'adaptation avait souvent été jugé trop élevé en cas de période d'inflation peu prononcée. Afin de tenir compte de ces critiques et de **permettre un déclenchement pratiquement automatique** compatible avec les contraintes du principe de période annuelle d'imposition, le Gouvernement de 1995 entendait modifier l'article 125 L.I.R. dans ce sens qu'une **révision du tarif d'impôt devrait nécessairement intervenir** dès que la moyenne de l'indice des prix à la consommation des six premiers mois d'une année a varié de 3,5 pour cent au moins par rapport à la même moyenne de l'indice de l'année précédente.

Dans le commentaire des articles du projet de loi n° 4069, on peut lire ce qui suit:

„La solution proposée donne aux contribuables la garantie qu'en cas de variation annuelle des prix, pour la période de référence, de seulement 3,5 pour cent au lieu de 5 pour cent pour le moment, le tarif d'impôt à mettre en vigueur pour l'année d'imposition suivante sera en conséquence adapté au taux de variation interannuelle. Des considérations de politique budgétaire ne sauraient tenir en suspens ou ne faire réaliser que partiellement l'ajustement indiciaire du tarif d'impôt. De ce point de vue il n'y a plus, en matière d'adaptation du tarif à l'indice des prix, de compétence discrétionnaire d'élaboration ou de disposition.

En effet il n'appartiendra au Gouvernement que de constater le coefficient de variation annuelle et de déterminer par suite – dans l'hypothèse d'une variation égale ou supérieure à 3,5 pour cent – le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en vue de son vote par la Chambre des Députés dans le cadre normal de la loi budgétaire.“

33. Or, la moyenne de l'indice des prix à la consommation des six premiers mois de l'année 2011 a progressé de 3,52% par rapport à la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois de l'année 2010.

Le Gouvernement aurait donc dû soumettre à la Chambre des députés un projet de loi adaptant le tarif de l'impôt déjà dès l'année 2012! Or, cela n'a pas été réalisé. Si le Gouvernement argumente maintenant que cette adaptation ne serait pas faisable en raison des contraintes budgétaires, les salariés peuvent constater concrètement et directement l'emprise du carcan budgétaire idéologique européen en matière de finances publiques sur l'état de droit et l'application des lois des pays membres. Une loi nationale est effectivement violée avec pour justification le respect de la législation et des normes budgétaires européennes.

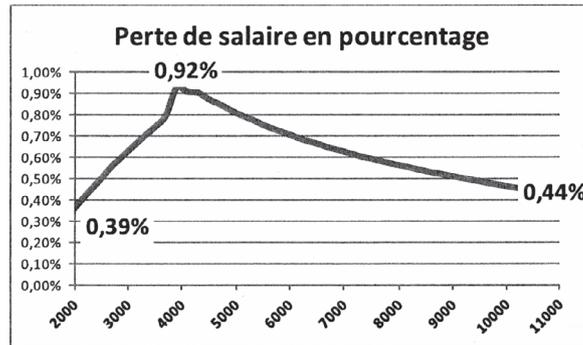
34. En 1995, on voulait à tout prix garantir au contribuable l'adaptation du tarif („des considérations de politique budgétaire ne sauraient tenir en suspens ou ne faire réaliser que partiellement l'ajustement indiciaire du tarif d'impôt“). Il est particulièrement curieux que le Gouvernement formé des mêmes partis que celui de 1995 et en partie des mêmes personnes utilise justement l'argumentation des contraintes budgétaires pour abroger l'article 125 L.I.R.

35. La Chambre des salariés demande que le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques tienne compte non seulement de l'évolution des prix en 2011, mais aussi du retard de l'adaptation qui aurait déjà dû intervenir pour le tarif de 2012.

*Pertes annuelles en raison de la non-adaptation du
tarif d'imposition (classe 1)*

Salaire mensuel en euros	1.847	2.300	2.900	3.500	4.100	4.700	5.300	5.900
Perte annuelle en euros	66	103	168	239	329	338	338	338

36. En termes relatifs, cette non-adaptation occasionne des pertes plus importantes pour les revenus moyens que pour les revenus élevés, comme le montre le graphique suivant:



37. La CSL rappelle que des adaptations très régulières du tarif d'imposition avaient lieu avant la modification de l'article 125 L.I.R. Ces modifications, si on les met en relation avec le relèvement de la tranche exonérée, étaient bien conformes à l'obligation résultant de l'article 125 L.I.R. ancienne version, qui prévoyait une adaptation chaque fois que l'indice des prix à la consommation avait enregistré une variation de 5% au moins durant les six premiers mois d'une année par rapport à la même période de l'année ayant précédé l'entrée en application du tarif en vigueur.

2.5. Etablissement des fiches de retenue d'impôt (Article 1er, 10°)

38. Après la mise en production au courant du dernier trimestre de l'année 2009 de la phase du projet RTS (retenue sur les traitements et salaires) qui a permis dès janvier 2010 à l'Administration des contributions directes d'établir les fiches de retenue d'impôt des salariés et pensionnés des résidents de la commune de Luxembourg, la 2e phase de ce projet vise à étendre, à partir de l'année d'imposition 2013, l'établissement par l'Administration des contributions directes des fiches de retenue d'impôt des salariés et pensionnés aux résidents de toutes les autres communes du pays.

En conséquence, certains articles de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (Abgabenordnung) sont abrogés (article 4 du projet de loi).

2.6. Réduction de certains taux de la bonification d'impôt pour investissement (Article 1er, 11°)

39. Le projet de loi prévoit de réduire d'un point de pour cent deux taux de l'article 152bis L.I.R. La bonification d'impôt pour investissement est accordée en fonction, d'une part, de l'investissement complémentaire et, d'autre part, de l'investissement global effectués au cours de l'exercice d'exploitation.

40. Actuellement, le paragraphe 2 de l'article 152bis L.I.R. donne lieu à une bonification d'impôt pour investissement complémentaire de l'ordre de 13%. Il est proposé de le remplacer par le taux de 12%. Par son mécanisme, l'investissement complémentaire peut être défini comme étant l'investissement qui dépasse le réinvestissement des amortissements.

41. L'investissement global fait l'objet du paragraphe 7 de l'article 152bis L.I.R. La bonification d'impôt y relative est calculée sur le prix d'acquisition ou de revient des investissements effectués au cours d'un exercice d'exploitation. Il est envisagé de réduire le taux de 3% à 2% pour la tranche d'investissement dépassant 150.000 EUR.

Les autres taux, à savoir le taux de 7% pour la première tranche d'investissement ne dépassant pas 150.000 EUR et ceux en relation avec les investissements en immobilisations concernant la protection de l'environnement et l'économie d'énergie, seront maintenus au niveau actuel.

42. Lors de son introduction en 1986, le taux de la bonification pour investissement était de 12%. Il a été réduit par la suite pour remonter à nouveau, sans qu'il y ait une explication transparente de ces mouvements.

43. La bonification a été introduite pour favoriser l'investissement d'installations productives physiques sur le territoire du Grand-Duché, un but louable en soi.

44. Or, suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)¹, l'octroi d'une bonification d'impôt pour investissement au sens de l'article 152bis L.I.R. n'est plus limité aux investissements éligibles mis en oeuvre physiquement sur le territoire luxembourgeois, mais s'applique également à ceux mis en oeuvre physiquement sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union européenne (UE). En vertu des dispositions de l'Accord sur l'Espace économique européen², le principe dégagé par l'arrêt susvisé est transposable aux investissements éligibles mis en oeuvre physiquement sur le territoire d'un Etat partie à cet accord. Partant, l'octroi de la bonification d'impôt pour investissement est à accorder non seulement pour les biens éligibles qui sont mis en oeuvre physiquement sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, mais d'une manière générale à ceux utilisés sur le territoire d'un Etat partie à l'Accord EEE.

45. Il se pose par conséquent la question de l'opportunité de maintenir la bonification d'impôt pour investissement. Le déchet fiscal résultant de cette bonification est considérable, vu que la seule réduction des taux de 13% à 12% et de 3% à 2% entraîne une augmentation des recettes budgétaires de 20 millions EUR.

2.7. Imposition minimale des sociétés (Article 2)

46. Pour les sociétés de participations financières, l'impôt minimum passera de 1.500 à 3.000 EUR. Il s'agit des organismes à caractère collectif dont l'activité n'est pas soumise à un agrément d'un ministre ou d'une autorité de surveillance et dans le chef desquels la somme des immobilisations financières, des créances sur des entreprises liées et sur des entreprises avec lesquelles l'organisme à caractère collectif a un lien de participation, des valeurs mobilières et des avoirs en banques, avoirs en comptes de chèques postaux, chèques et encaisse dépasse 90% du total du bilan.

47. Pour les autres sociétés il est prévu d'introduire un impôt minimum par 6 paliers:

- 500 euros au minimum lorsque le total du bilan est inférieur ou égal à 350.000 euros,
- 1.500 euros au minimum lorsque le total du bilan est supérieur à 350.000 euros et inférieur ou égal à 2.000.000 euros,
- 5.000 euros au minimum lorsque le total du bilan est supérieur à 2.000.000 euros et inférieur ou égal à 10.000.000 euros,
- 10.000 euros au minimum lorsque le total du bilan est supérieur à 10.000.000 euros et inférieur ou égal à 15.000.000 euros,
- 15.000 euros au minimum lorsque le total du bilan est supérieur à 15.000.000 euros et inférieur ou égal à 20.000.000 euros,
- 20.000 euros au minimum lorsque le total du bilan est supérieur à 20.000.000 euros.

48. Pour les sociétés fiscalement intégrées (article 164bis L.I.R.), l'impôt dont est passible la société mère ou l'établissement stable indigène est à majorer de l'impôt minimum qui serait dû par chacune des sociétés du groupe en l'absence d'intégration fiscale.

¹ Tankreederei I S.A. (C-287/10), 22 décembre 2010

² Les Etats parties à l'Accord EEE sont les 27 Etats membres de l'UE ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège

49. L'impôt est majoré de la contribution au fonds pour l'emploi. La bonification d'impôt pour investissement, la bonification d'impôt en cas d'embauchage de chômeurs, la bonification d'impôt pour frais de formation professionnelle continue ainsi que la bonification d'impôt pour investissement en capital-risque ne peuvent être imputées sur l'impôt minimum.

50. D'après l'exposé des motifs, l'élargissement du périmètre de l'impôt minimum concernera quelque 37.000 collectivités supplémentaires à partir de 2013.

51. Si la Chambre des salariés accueille favorablement l'impôt minimum, elle a l'impression que cet impôt équivaut au constat que les avantages fiscaux accordés aux entreprises au cours des dernières décennies ont été poussés trop loin, diminuant excessivement le revenu imposable des collectivités pour le motif d'une amélioration de la compétitivité.

52. Par conséquent, l'introduction de cet impôt minimum ne peut en aucun cas rendre superflue une réforme de l'imposition des sociétés dans le sens d'une meilleure contribution de celles-ci aux recettes budgétaires de l'Etat.

53. En outre, dans son avis relatif au budget de l'Etat pour 2013, la Chambre des salariés a calculé que la subvention à verser à la Mutualité des employeurs comprend une somme de 50 millions d'euros, dont la nécessité n'est pas évidente. Notre chambre ne saurait accepter que les entreprises se voient rétribuer le montant de l'impôt minimum collecté à travers une aide supplémentaire à la Mutualité des employeurs.

2.8. Impôt sur la fortune des entreprises (Article 3)

54. Le projet de loi prévoit des dispositions limitant l'imputation de l'impôt sur la fortune sur l'impôt sur le revenu des collectivités afin de consolider les recettes fiscales en matière de l'impôt sur la fortune.

55. La première disposition de l'article 3 du projet de loi concerne la limitation de la réduction maximum de l'impôt sur la fortune à l'impôt sur le revenu des collectivités après imputations.

A l'heure actuelle, le 1er alinéa du paragraphe 8a de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune permet aux entreprises, qui affectent leur bénéfice à une réserve à leur bilan, destinée à être maintenue pendant les 5 années d'imposition suivantes, de bénéficier d'une réduction de l'impôt sur la fortune dû au titre de la même année d'imposition. Cette réduction s'élève à un cinquième de la réserve constituée, sans pour autant dépasser l'impôt sur le revenu des collectivités, majoré de la contribution au fonds pour l'emploi, dû avant d'éventuelles imputations au titre de la même année d'imposition.

Ces imputations peuvent concerner la retenue d'impôts étrangers et indigènes, la bonification d'impôt pour investissement ou encore la bonification d'impôt pour embauchage de chômeurs.

Le projet de loi prévoit de limiter la réduction maximale de l'impôt sur la fortune au revenu des collectivités, majoré de la contribution au fonds pour l'emploi, dû après les imputations.

En 2012, une entreprise aurait à payer un impôt sur la fortune (IF) de 20.000 et un impôt sur le revenu des collectivités (IRC) de 10.000. Elle peut imputer d'autres retenues et bonifications à raison de 1.500. Elle décide d'affecter son bénéfice à une réserve qu'elle s'engage à maintenir pendant 5 années. Si cette réserve s'élève à 150.000 EUR, elle pourrait diminuer son IF de 30.000 EUR (1/5 de 150.000). Toutefois, la réduction est limitée à l'IRC, augmenté de l'impôt de solidarité, avant les imputations, soit à 10.400 EUR.

En 2013, d'après le projet de loi, avec les mêmes résultats, la réduction maximum de l'impôt sur la fortune ne sera, après les imputations, plus que de 9.200 EUR (10.700-1.500).

56. La CSL s'interroge sur l'opportunité de maintenir l'impôt de solidarité dans le montant servant à déterminer la réduction maximale de l'impôt sur la fortune. L'impôt de solidarité étant destiné à financer les coûts causés par la lutte contre le chômage, ne serait-il pas plus logique d'exclure cette majoration du montant maximal de réduction de l'impôt sur la fortune?

57. La deuxième disposition de l'article 3 du projet de loi vise à éviter une neutralisation ou limitation de l'impôt minimum des sociétés par une réduction supplémentaire de l'impôt sur la fortune.

Il est ainsi ajouté que la réduction de l'impôt sur la fortune n'est pas accordée à hauteur de l'impôt sur le revenu des collectivités, majoré de la contribution au fonds pour l'emploi.

58. Une troisième disposition de l'article 3 vise les groupes fiscalement intégrés. Ainsi, par analogie à la 1ère disposition de l'article 3, il est prévu que la réduction globale de l'impôt sur la fortune au niveau des différentes sociétés du groupe ne peut pas dépasser le montant de l'impôt sur le revenu des collectivités, y compris la contribution au fonds pour l'emploi, dû **après** imputations par le groupe.

59. En outre, la réduction n'est pas accordée à hauteur de l'impôt minimum sur le revenu des collectivités, majoré de la contribution au fonds pour l'emploi, qui serait dû par chacune des sociétés du groupe en l'absence de l'intégration fiscale.

2.9. Impôt de solidarité (Article 5)

60. Le taux de l'impôt de solidarité est porté de 4% à 7% pour les personnes physiques et à 9% pour les tranches de revenus dépassant 150.000 EUR. Il est porté à 7% pour les collectivités et à 2% pour les communes. Les taux retenus aux articles 6, 7 et 8 de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet sont à adapter en conséquence.

61. Pour les communes, dont le taux est actuellement de 0%, l'article 8, paragraphes (2) et (3) de la loi citée ci-dessus dispose que la contribution est calculée sur le montant d'impôt commercial lui revenant d'après l'article 7, alinéa 2, du règlement grand-ducal du 20 avril 1962 réglant, en matière d'impôt commercial, les ventilations et la participation des communes de résidence des salariés, le tout sans préjudice de la contribution annuelle des communes au fonds communal de péréquation conjoncturale prévue à l'article 2 de la loi modifiée du 11 décembre 1967. Les contributions des communes sont retenues du montant d'impôt commercial visé à l'alinéa précédent et sont versées directement au fonds pour l'emploi.

62. La CSL estime que l'impôt de solidarité est un impôt socialement juste dans la mesure où il représente une majoration d'un impôt qui répond à des critères de progressivité.

Toutefois, comme les tableaux ci-dessus le montrent, même les ménages à revenus modestes et moyens voient déjà leur contribution augmenter de façon rapide, alors que les collectivités ont souvent des mécanismes d'optimisation fiscale qui leur évitent de payer l'impôt sur le revenu des collectivités et donc l'impôt de solidarité.

Hausse annuelle de l'impôt de solidarité en 2013 pour différents montants de salaire brut mensuel (en euros) – classe 1

SSM	2.300	2.900	3.500	4.100	4.700	5.300	5.900	6.500	7.100	7.700	8.300
26	50	94	152	221	296	371	446	521	596	671	746

Hausse annuelle de l'impôt de solidarité en 2013 pour différents montants de salaire brut mensuel (en euros) – classe 2, les 2 conjoints travaillent

2 SSM	4.100	4.700	5.300	5.900	6.500	7.100	7.700	8.300
33	47	79	117	161	212	269	333	404

2.10. Taxe sur les véhicules (Article 6)

63. La réduction de 50 euros de la taxe annuelle pour les voitures diesel équipées d'un système de réduction des émissions de particules est abrogée. En outre, une taxe minimum de 30 EUR est introduite pour couvrir les frais purement administratifs du traitement du dossier, de l'envoi et de rappels éventuels nécessaires.

64. Comme notre chambre l'a déjà décrit ci-dessus, la suppression de la déduction forfaitaire minimum pour frais de déplacement, accompagnée de la taxe minimum sur les véhicules et l'augmentation du prix du diesel alourdit la charge financière des salariés qui se rendent en voiture sur leur lieu du travail.

2.11. Taxe sur la valeur ajoutée (Article 7)

65. Les modifications proposées à l'article 57 de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ont pour but d'élargir le champ d'application du régime de franchise en portant le seuil de 10.000 EUR actuellement en vigueur à 25.000 EUR. Conformément à la directive 2006/112/CE, le régime de franchise permet aux assujettis, dont le chiffre d'affaires n'excède pas un certain seuil, de bénéficier d'un régime simplifié en ce qui concerne les obligations déclaratives, voire même d'être dispensés d'obligations incombant à un assujetti en régime normal. A l'heure actuelle, il existe une atténuation dégressive pour les assujettis ayant un chiffre d'affaires entre 10.000 et 25.000 EUR.

Cette atténuation dégressive sera abandonnée, vu la complexité de son calcul et son incidence fiscale minimale. Il y aura donc plus d'assujettis tombant sous le régime de franchise, ce qui signifie que ces assujettis sont exclus du droit de déduction de la TVA ainsi que du droit de faire apparaître la TVA sur les factures qu'ils délivrent.

66. La fiche financière annexée au projet de loi ne donne pas de renseignements sur le déchet fiscal de cette mesure. D'après le commentaire des articles, l'incidence fiscale de l'atténuation a été minimale.

67. Si le but de cette mesure est une simplification administrative, notre chambre n'y voit pas d'obstacle, mais dans aucun cas, elle pourrait accepter une réduction de la charge fiscale de certaines entreprises, alors que la charge des ménages est augmentée par le projet de loi sous avis.

2.12. Crédit d'impôt „Bëllegen Acte“ (Article 8)

68. A la suite d'une procédure d'infraction initiée par la Commission européenne contre le Luxembourg, la législation relative au crédit d'impôt est rendue conforme au droit communautaire. Dorénavant, toute personne résidant dans un Etat de l'Espace économique européen peut se faire imputer le crédit d'impôt directement au moment de la passation de l'acte notarié. Seules les personnes avec résidence en dehors de l'un de ces Etats restent tenues d'occuper personnellement l'immeuble acquis en vue de cette imputation.

Cette disposition figurait déjà dans le projet de loi sur le „Bëllegen Acte“.

2.13. Stock options

69. La loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ne comporte pas de mesures directes réglant le traitement fiscal des options („warrants“) sur actions accordées par l'employeur à ses salariés. Dès lors, le régime fiscal de ces prestations patronales doit être déterminé par l'application des dispositions générales caractérisant la notion de revenu (article 104 L.I.R.) et l'année d'imposition à laquelle il convient de rattacher le revenu en question (article 108 L.I.R.).

Le régime d'imposition des plans d'option sur acquisition d'actions fait l'objet de la circulaire L.I.R. n° 104/2 du 11 janvier 2002. D'après l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi, cette circulaire sera modifiée, avec effet au janvier 2013.

70. Cette circulaire établit une différence entre les options librement cessibles et les options individuelles ou options virtuelles.

71. Les options librement cessibles sont des options cotées en bourse ou librement négociables, qui peuvent donc être cédées à un tiers. L'octroi par l'employeur de telles options constitue un avantage en nature du salarié au moment où ces options sont allouées. L'avantage à mettre en compte dans le chef du salarié est égal à la différence entre, d'une part, la valeur en bourse ou, à défaut de telle valeur,

le prix estimé de réalisation des options, et, d'autre part, le prix déboursé par les salariés pour l'acquisition desdites options.

La circulaire prévoit notamment, qu'à défaut de méthode financière d'évaluation, la valeur d'une option librement cessible est présumée s'établir à 7,5% de la valeur sous-jacente du titre de participation (action) au moment de l'octroi de l'option. L'avantage salarial provenant de l'octroi gratuit ou à prix réduit des options est imposable en tant que rémunération ordinaire.

72. Quant aux options individuelles ou virtuelles, elles ne sont pas librement négociables et la contrevaletur n'est pas à tout moment disponible pour le salarié. Celui-ci ne réalise un revenu qu'au moment où il exerce son option d'achat des actions. Souvent, ces options sont frappées d'une clause d'indisponibilité et l'Administration des contributions admet une décote de leur valeur de 5% par an (limitée à 20%).

73. Les plus-values de cession des options (1er cas) ou des actions (2e cas) sont imposables conformément à l'article 99bis L.I.R. en tant que bénéfice de spéculation et à l'article 100 L.I.R. en tant que cession d'une participation importante. Pour le bénéfice de spéculation, si au moins 6 mois se sont écoulés entre la date de l'acquisition et de la vente des options, il n'y a pas d'imposition.

74. Il ressort de cette circulaire que le traitement fiscal des options d'actions est extrêmement avantageux. Les options ne concernent d'ailleurs pas seulement des actions de la société dans laquelle le contribuable est salarié, mais il peut s'agir aussi d'autres titres, et également des titres qui ne sont pas cotés en bourse et dont la valeur est difficilement estimable. Le fait de fixer la valeur de l'option à seulement 7,5% de la valeur sous-jacente du titre de participation équivaut à accorder au contribuable un traitement de faveur.

En effet, si une société accorde des options sur des titres de 100 EUR à un salarié, l'avantage sur lequel il est imposé est au maximum de 7,5 EUR. Si la société émettrice s'engage à reprendre les options détenues pendant au moins 6 mois au prix de 100 EUR, il n'y a pas d'imposition du bénéfice de spéculation.

Donc au lieu d'accorder une augmentation de salaire au salarié qui serait imposée au taux de 39%, la société et ses cadres ont tout intérêt à instaurer un système de „stock options“ régi par cette circulaire.

75. Au vu de ces avantages fiscaux qui mettent en cause l'égalité des citoyens devant la loi, la Chambre des salariés estime qu'il faut drastiquement changer le traitement des stock options dans le sens d'une imposition beaucoup plus forte de cet avantage accordé à certains salariés à revenus très élevés.

2.14. Répartition de la charge financière des mesures fiscales du projet de loi (en millions EUR)

	<i>Personnes physiques</i>	<i>Entreprises</i>
Tarif: ajout d'un dernier échelon supplémentaire au taux de 40%	18,5	
Impôt de solidarité	102	36
Impôt minimum et autres mesures impôt des sociétés		100
Frais déplacement	35	
Déductibilité des intérêts	7	
„Stock options“	50	
Bonification d'impôt invest.		20
Taxation voitures	6	
Total	218,5	156

Les communes auront aussi un montant de 12 millions EUR à supporter au titre d'impôt de solidarité

76. Comme il ressort clairement du tableau ci-dessus, la répartition de la charge fiscale est fort déséquilibrée. Ce sont surtout les ménages qui doivent assumer la part la plus importante de l'augmentation des recettes budgétaires de l'Etat.

2.15. Impact de l'ensemble des mesures fiscales du projet de loi sous avis sur le revenu des ménages

Classe 1 sans enfants

		SSM ⁽¹⁾	SSM qualifié	2SSM	Salaire moyen ⁽²⁾	2SSM qualifiés	
Données actuelles	Brut	1.874	2.249	3.748	4.100	4.498	8.100
	Net actuel ⁽³⁾	1.612	1.884	2.830	3.018	3.223	5.077
	Net avec actualisation du barème ⁽⁴⁾	1.617	1.892	2.852	3.045	3.251	5.105
Perte – impôt sur les salaires	Non-actualisation du barème	5,5	7,9	22,1	27,0	28,1	28,2
	Perte de 4 unités de frais de déplacement	4,9	6,2	12,2	13,2	13,4	13,3
	Baisse des dépenses spéciales	4,2	5,5	10,9	11,9	11,8	11,9
Impôt de solidarité		2,0	3,7	14,6	18,1	22,3	59,8
Net après mesures d'austérité		1.601	1.869	2.792	2.975	3.175	4.992
Perte totale en euros		16,6	23,2	59,8	70,1	75,6	113,1
Perte totale en pourcentage		1,0	1,2	2,1	2,3	2,3	2,2

(1) Au 1er janvier 2013 (tenant compte de la réévaluation de 1,5%)

(2) Salaire moyen 2011 (ensemble de l'économie)

(3) Avec dépenses spéciales au maximum, soit 672 euros par personne vivant au foyer

Pour la classe 1, il est considéré qu'il s'agit d'une personne seule sans enfants

(4) Actualisation du barème de 3,5%

Classe 2 avec deux salaires identiques dans le couple

		SSM ⁽¹⁾	SSM qualifié	2SSM	Salaire moyen ⁽²⁾	2SSM qualifiés	
Données actuelles	Brut	3.748	4.498	7.497	8.200	8.996	16.400
	Net actuel ⁽³⁾	3.263	3.821	5.761	6.149	6.562	10.372
	Net avec actualisation du barème ⁽⁴⁾	3.272	3.834	5.801	6.198	6.618	10.428
Perte – impôt sur les salaires	Non-actualisation du barème	10,9	15,8	45,8	54,4	56,2	56,3
	Perte de 8 unités de frais de déplacement	8,3	11,0	23,4	26,1	27,0	26,9
	Baisse des dépenses spéciales	6,8	9,4	19,2	23,1	23,7	22,0
Impôt de solidarité		2,8	5,8	26,2	33,0	41,2	118,2
Net après mesures d'austérité		3.245	3.794	5.692	6.067	6.470	10.205
Perte totale en euros		28,8	42	114,6	136,6	148,1	223,4
Perte totale en pourcentage		0,9	1,1	2,0	2,2	2,3	2,2

(1) Au 1er janvier 2013 (tenant compte de la réévaluation de 1,5%)

(2) Salaire moyen 2011 (ensemble de l'économie)

(3) Avec dépenses spéciales au maximum, à la moitié du maximum de 672 euros par personne vivant au foyer

Nous avons considéré un couple avec 2 enfants, soit un montant de 1.344 euros

(4) Actualisation du barème de 3,5%

3. LES PROJETS DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

- Le 1er projet concerne la déduction forfaitaire pour frais kilométriques.
- Le 2e projet maintient le taux d'intérêt permettant le calcul de l'économie d'intérêt d'un salarié bénéficiant d'un prêt sans intérêts ou à intérêts réduits à 2% (article 104, alinéa 3 L.I.R.).
- Le 3e projet augmente les taux maxima de retenue d'impôt à charge des rémunérations supplémentaires (fiches de retenue additionnelles) de 30% à 33% (classe 1), de 18% à 21% (classe 1a) et de 12% à 15% (classe 2).

77. Il s'agit ici des taux maxima qui doivent tenir compte de l'introduction du taux marginal maximum de 40% et de la hausse de l'impôt de solidarité.

La Chambre des salariés demande toutefois une meilleure information des salariés leur indiquant qu'ils peuvent demander une réduction de ces taux en raison du niveau de leurs salaires.

- Le 4e projet est une mesure d'exécution de la hausse de l'impôt de solidarité (retenue d'impôt sur les salaires et pensions).

Luxembourg, le 22 novembre 2012

Pour la Chambre des salariés,

La Direction,
René PIZZAFERRI
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING