

N° 4855⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant réforme de certaines dispositions en matière
des impôts directs et indirects

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(10.12.2001)

SOMMAIRE:

Chapitre 1 – *Les principaux traits de la réforme fiscale*

- A. La fiscalité des personnes physiques
 - 1. Les propositions pour le tarif 2002
 - 2. La prévoyance-vieillesse
 - 2.1. Le système actuel
 - 2.2. Le nouveau système
 - 3. La loi „Rau“
 - 4. Le régime d'imposition des tantièmes
 - 4.1. Le régime actuel
 - 4.2. Le nouveau régime
- B. La fiscalité des entreprises
- C. Le coût de la réforme fiscale 2002

Chapitre 2 – *La fiscalité des personnes physiques*

- 2.1. La réforme tarifaire
 - 2.1.1. L'évolution du revenu minimum tarifaire exonéré depuis 1991
 - 2.1.2. Le taux d'accroissement maximal
 - 2.1.3. Les effets des réformes tarifaires depuis 1991
- 2.2. Les abattements
 - 2.2.1. Modifications annoncées pour 2002
 - 2.2.1.1. La prévoyance-vieillesse
 - 2.2.1.2. L'abattement à l'investissement mobilier: La loi Rau
 - 2.2.2. Les autres abattements et les déductions fiscales

Chapitre 3 – *La fiscalité des entreprises*

Chapitre 4 – *Des défis en matière fiscale*

Annexe 1 – *Modèle d'un impôt négatif*

- 1. Les effets de la réforme projetée pour 2001
 - 1.1. Réduction de la pression fiscale
 - 1.2. De plus en plus de ménages non soumis à l'impôt

2. Le modèle de la CEP•L
 - 2.1. Hypothèses et structure du modèle sur base de la classe d'impôt 2
 - 2.1.1. Ménages de la classe d'impôt 2
 - 2.1.2. Calcul du minimum tarifaire ajusté pour la classe d'impôt 2
 - 2.1.3. Structure tarifaire proposée pour l'introduction d'un impôt négatif
 - 2.2. Modèle chiffré
 - 2.3. L'application pratique
 - 2.3.1. L'application pratique au niveau du barème
 - 2.3.2. L'application pratique au niveau d'une déclaration d'impôt
3. Considération finale

Annexe 2 – Modèle d'un revenu pour charge de famille

1. L'évolution récente et la situation actuelle de la politique familiale
2. L'exemple du Québec (Canada)
 - 2.1. L'aide fiscale
 - 2.2. Les allocations familiales
3. Le modèle proposé par la CEP•L
4. Considérations finales

Tableaux

1. Minima exonérés d'impôt
2. Déductions „Prévoyance-vieillesse“
3. Variation du salaire mensuel minimum exonéré d'impôts de 1990 à 1991
4. Variation du salaire mensuel minimum exonéré d'impôts de 1991 à 1995
5. Variation du salaire mensuel minimum exonéré d'impôts de 1995 à 1998
6. Variation du salaire mensuel minimum exonéré d'impôts entre 1998 et 2001
7. Charge fiscale maximale au Luxembourg et dans les pays voisins
8. Personnes mariées sans enfant (classe d'impôt 2)
9. Déduction annuelle selon la tranche d'âge
10. Forfait pour frais de déplacement en cas d'indexation
11. Comparaison du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités au niveau européen
12. Taux d'imposition des collectivités
13. Modèle de l'impôt négatif: Tarif mensuel ajusté 2001/avec impôt négatif (classe d'impôt 2)
14. Exemple chiffré de l'effet de l'impôt négatif sur les salaires se situant entre 58.000.– et 71.550.– LUF et imposables dans la classe d'impôt 2

Schémas

1. Le tarif actuel
2. Le tarif proposé pour 2001
3. Le tarif proposé pour 2001 incluant l'impôt négatif
4. La formule de l'impôt négatif par rapport au tarif actuel et par rapport au tarif 2001

Graphique

1. La progression du taux moyen pour un revenu annuel variant de 1.000.000.– LUF à 2.000.000.– LUF

PREFACE

Par lettre du 12 octobre 2001, Monsieur Jean-Claude Juncker, Ministre des Finances, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

Ledit projet a pour objet de procéder à une réforme fiscale dont le coût total s'élève à 23,8 milliards de LUF, ce qui représente près de 10% des recettes budgétaires totales pour l'exercice 2002.

Le présent avis relatif à la réforme fiscale 2002 est réparti en quatre parties:

- les principaux traits de la réforme fiscale;
- la fiscalité des personnes physiques;
- la fiscalité des entreprises;
- des défis en matière fiscale.

En dehors de ces quatre parties, le présent avis reprend en tant qu'annexes, deux propositions faites dans l'avis de la CEP•L relatif au projet de budget pour l'exercice 2001: à savoir le modèle de l'impôt négatif et celui du revenu pour charge de famille.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité lors de la réunion de l'assemblée plénière du 27 novembre 2001.

Luxembourg, le 10 décembre 2001.

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur adjoint,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

*

Chapitre 1. – Les principaux traits de la réforme fiscale

A) La fiscalité des personnes physiques

1. Les propositions pour le tarif 2002

- Le taux d'entrée est abaissé de 14% à 8%;
- Le taux maximal est abaissé de 42% à 38%;
- Le revenu minimum tarifaire exonéré passe de 390.000.– LUF à 393.314.– LUF;
- La largeur des tranches est réduite de 69.000.– LUF à 66.561.– LUF;
- Evolution du revenu minimum effectivement imposable:

Tableau 1: Minima exonérés d'impôts

	<i>Situation en 2000 en LUF</i>	<i>Tarif 2002 en LUF</i>
Classe 1	361.000	399.365
Classe 1a	641.000	790.662

Source: CEP•L

- entre 1990 et 2002, le minimum tarifaire exonéré (classe 1) a augmenté de 80%. Il est passé à l'indice actuel (590,84) de 218.112.– LUF à 393.314.– LUF;
- le revenu imposable au taux maximum (classe 1) a diminué de 1.691.136.– LUF à 1.391.727.– LUF, soit une diminution de 18%;
- le nombre des tranches de revenu imposable (y inclus la première tranche exonérée) est passé de 25 à 17 entre 1990 et 2002.

2. La prévoyance-vieillesse

2.1. Le système actuel

Le contribuable peut annuellement déduire des primes au titre d'un contrat d'assurance-pension jusqu'à concurrence de 48.000.– LUF.

Les défauts du régime actuel:

- prestation exclusivement sous forme d'une rente-viagère différée d'au moins 10 ans, au plus tôt à partir de l'âge de 60 ans;
- rente viagère pleinement imposable;
- en cas de décès, les primes ne sont pas restituables.

2.2. Le nouveau système

- le montant déductible est croissant en fonction de l'âge;
- restitution en cas de décès;
- libre choix entre les produits de placement;
- mode de versement variable (possibilité de disposer d'un capital correspondant tout au plus à la moitié de l'épargne accumulée);
- rente viagère exempte d'impôt à concurrence de 50%;
- capital entièrement imposable;
- l'échéance du contrat au plus tard à 70 ans (durée minimale 10 ans).

Tableau 2: Déductions „Prévoyance-vieillesse“

Age	Déduction annuelle
moins de 40	60.510
40 – 44	70.595
45 – 49	84.724
50 – 54	104.884
55 – 69	129.088

Source: CEP•L

3. La loi „Rau“

- pour 2002, le plafond est réduit de 60.000.– LUF à 40.000.– LUF;
- pour 2003, il est fixé à 20.000.– LUF;
- à partir de 2004, cette prime d'abattement est abolie;
- le taux du portefeuille, qui doit être employé dans des sociétés de capitaux résidentes, est abaissé pour 2002 à 50% et pour 2003 à 25%.

4. Le régime d'imposition des tantièmes

4.1. Le régime actuel

- retenue à la source de 20% (impôt spécial);
- dans le chef du bénéficiaire, les tantièmes sont à ranger dans la catégorie de revenus provenant de l'exercice d'une profession libérale;
- l'impôt sur les tantièmes est déductible en tant que dépenses d'exploitation.

4.2. Le nouveau régime

- l'impôt spécial pour les tantièmes est abrogé;
- retenue à la source de 20% à titre de l'impôt sur le revenu;
- dans le chef des contribuables non résidents, la retenue est libératoire.

B) La fiscalité des entreprises

- l'impôt sur le revenu des collectivités est abaissé de 30% à 22%;
- le taux de l'impôt commercial communal est réduit de 9,09% à 7,5%;
- le taux d'imposition effectif des collectivités est de 30,38% (22% impôt sur le revenu des collectivités, 7,5% impôt commercial communal, et 4% impôt de solidarité).

C) Le coût de la réforme fiscale 2002

Le tableau repris à la page 11 donne une estimation du coût de la réforme fiscale 2002 en ce qui concerne les mesures principales proposées dans le cadre de ce projet de loi.

A noter que les entreprises exploitées par des personnes physiques, à titre individuel ou sous forme d'une société de personnes, ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités. Elles bénéficient principalement de la réduction du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

L'impact de la réduction de la taxe d'abonnement est traité distinctement, vu que cette réduction ne concerne qu'un type de collectivités, à savoir les organismes de placement collectif. Quant à l'impact purement statique de la moins-value, on peut l'estimer à quelque 2,5 milliards LUF.

Les chiffres suivants indiquent le coût pour l'année d'imposition 2002 par rapport à l'année d'imposition 2001, en milliards de francs luxembourgeois. Ce coût s'élève au total à 23,8 milliards de LUF. Le coût de la réforme fiscale de 2001 s'éleva à 10 milliards de LUF. Pour les exercices 2001 et 2002, le coût total des deux réformes fiscales se chiffre à 43,8 milliards de LUF (10 milliards de LUF pour 2001, et 33,8 milliards pour 2002).

I. Personnes physiques

Tarif de l'impôt sur le revenu	7,000
Autres mesures	0,500
Total des réductions d'impôt pour personnes physiques	7,500

II. Collectivités

a) Impôt sur le revenu des collectivités (I.R.C.)

Tarif de l'impôt sur le revenu	10,000
Suppression de l'article 174bis L.I.R. (imputation I.F. sur I.R.C.)	- 4,800
Autres mesures	0,350

b) Impôt sur la fortune (I.F.)

Mesure de réduction spéciale	5,000
Solde des autres mesures	0,050

c) Impôt commercial communal (I.C.C.)

Tarif de la base d'assiette I.C.C.	3,500
Solde des autres mesures (rapprochement des bases d'imposition I.C.C. et I.R.C.)	- 0,300

d) *Taxe d'abonnement*

Réduction de la taxe d'abonnement	<u>2,500</u>
Total des réductions d'impôt pour les entreprises	16,300
Coût total pour la réforme fiscale de 2002	
– Réduction pour les personnes physiques	7,500
– Réduction pour les entreprises	<u>16,300</u>
TOTAL	23,800

Chapitre 2. – La fiscalité des personnes physiques*2.1. La réforme tarifaire*

Le tarif actuellement en vigueur se base sur celui introduit en 1991. Depuis cette date, la structure du tarif a été modifiée à deux reprises: en 1998 et en 2001. Le présent projet apporte la troisième modification structurelle.

Les modifications effectuées par rapport à 1991, y compris celles de 2002, se concentrent sur deux points:

- relèvement du revenu minimum tarifaire exonéré;
- abaissement du taux d'accroissement maximal.

*2.1.1. L'évolution du revenu minimum tarifaire exonéré depuis 1991**La réforme de 1991*

La loi du 6 décembre 1990 portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects a relevé de façon substantielle le revenu minimum exonéré d'impôt, qui passe de 170.400 à 222.000 LUF, soit une augmentation de l'ordre de 30,3%.

De ce fait, l'imposition du salaire social minimum se trouve allégée de manière significative: un célibataire âgé de 18 ans et n'ayant pas charge de famille voit son impôt diminuer de près de 40%.

Par contre, les ménages ayant charge de famille (deux enfants à charge), disposant d'un salaire mensuel peu élevé (entre 60.000 – 70.000 LUF) ne profitèrent guère de réductions d'impôts significatives. En effet, avec un salaire mensuel de 65.000 LUF, un contribuable ayant deux enfants à charge payait en 1990 quelque 500 LUF d'impôt par mois. A partir de l'exercice 1991, une personne dans la même situation familiale ne payait des impôts qu'à partir d'un salaire mensuel de 92.000 LUF.

Les grands perdants de cette réforme étaient les ménages avec charge de famille.

C'est pourquoi la CEP•L avait retenu dans son avis du 6 novembre 1990 relatif à cette réforme que „le relèvement substantiel des minima exonérés d'impôt aura pour conséquence que bon nombre de familles, dont le revenu se situe en dessous des minima respectifs, n'en profiteront pas du tout ou que de façon partielle. Afin d'éviter ces effets, notre chambre propose, au niveau des allocations familiales, une allocation compensatoire pour familles à revenu modeste qui ont des enfants à charge. Cette allocation compensatoire et variable devrait être telle que ces familles puissent profiter de façon intégrale du relèvement du minimum imposable, même si leur revenu est inférieur à l'actuel revenu minimum exonéré. [...]

Cette allocation a en somme l'effet d'un impôt négatif. Elle s'impose pour des raisons d'équité sociale“.

Il résulte du tableau ci-après que la réforme ciblée et structurelle du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a eu pour effet de relever – par rapport au tarif applicable en 1990 – de façon notable le salaire mensuel minimum exempt d'impôt dans les classes d'impôt 2, 2.1, etc. Ces relèvements varient entre 27% et plus de 50%.

Tableau 3: Variation du salaire mensuel minimum exonéré d'impôts de 1990 à 1991

Classe d'impôt	1	2	2.1	2.2
1990	23.700	34.500	45.800	60.000
1991	25.200	43.800	62.200	91.800
Variation	+ 6,3%	+ 27%	+ 36%	+ 53%

Source: Tableau établi par la CEP•L

Ce minimum augmente considérablement d'une classe à l'autre:

- de 74% entre la classe 1 et la classe 2; augmentation qui s'explique par la structure du tarif qui fixe le minimum de la classe 2 au double de la classe 1 et par la prise en compte des abattements forfaitaires;
- de 42% entre la classe 2 et la classe 2.1; augmentation résultant de la bonification d'impôt pour un enfant à charge;
- de 48% entre la classe 2.1 et la classe 2.2; augmentation résultant de la bonification d'impôt pour deux enfants à charge.

Les adaptations indiciaires

Entre 1992 et 1995, le minimum tarifaire de base pour la classe d'impôt 1 est passé de 222.000 à 243.000 LUF suite aux adaptations réalisées pour prendre en compte l'inflation.

Comme il résulte du tableau ci-après, cette adaptation linéaire n'a rien changé à la structure du tarif. Le salaire mensuel minimum exonéré d'impôt a augmenté grosso modo du taux d'inflation et les écarts en pourcentages entre les différentes classes d'impôts restent inchangés.

A maintes reprises la CEP•L a souligné que l'adaptation du tarif au coût de la vie est à comparer avec l'adaptation des salaires au coût de la vie. Ces adaptations ont pour but d'adapter les salaires et le tarif à un facteur exogène, à savoir l'inflation, afin d'éviter, dans le premier cas, une réduction du pouvoir d'achat et, dans le deuxième cas, une augmentation de la pression fiscale.

Tableau 4: Variation du salaire mensuel minimum exonéré d'impôts de 1991 à 1995

Classe d'impôt	1	2	2.1	2.2
1991	25.200	43.800	62.200	91.800
1995	27.000	47.300	67.600	99.900
Variation	+ 7,1%	+ 7,9%	+ 8,6%	+ 8,8%

Source: Tableau établi par la CEP•L

La réforme de 1998

En 1998, le minimum tarifaire exonéré passe de 243.000 à 270.000 LUF, ce qui correspond à une augmentation de 11%. Ce nouveau minimum est supérieur de 11.500 LUF au minimum tarifaire tel qu'il se serait présenté en cas d'adaptation régulière depuis 1993 du tarif à l'évolution des prix.

En même temps est introduit le concept du revenu minimum effectivement exonéré d'impôt dans l'intérêt des personnes physiques gagnant un revenu considéré comme minimum vital. Selon le Gouvernement, le revenu minimum effectivement exonéré doit s'apparenter au revenu minimum garanti. En effet, les bénéficiaires du revenu minimal garanti ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu.

Ainsi les personnes disposant d'un revenu imposable jusqu'à la hauteur de 360.000 LUF pour la classe d'impôt 1 ne sont pas soumises à l'impôt. Ce montant est de 90.000 LUF (ou de 33%) supérieur au minimum tarifaire de base exonéré.

En 1997 quelque 17.000 ménages, soit un cinquième de l'ensemble des ménages, ne payaient pas d'impôts ou payaient tout au plus un impôt insignifiant.

A cette date, la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés soulignait que ce nombre devrait grossir considérablement à partir de l'année d'imposition 1998, étant donné que le revenu minimum exonéré, appelé dorénavant revenu minimum vital, serait fixé à 360.000 LUF pour la classe d'impôt 1 et à 640.000 LUF pour la classe d'impôt 2.

Le Conseil d'Etat, la Chambre des Employés Privés et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avaient remarqué dans leurs avis relatifs à cette réforme que ce relèvement important du minimum exonéré d'impôt va exclure un trop grand nombre de citoyens du devoir civique de contribuer au financement du fonctionnement de la communauté nationale.

Le tableau ci-après retrace l'augmentation sensible des minima. L'augmentation la plus importante se situe au niveau de la classe 1, soit +37% pour abaisser à 4,5% dans la classe 2.2.

La différence entre les classes 1 et 2 s'explique par l'approche „revenu minimum vital“. Ce revenu est fixé sur base du RMG.

Ceci explique que contrairement à la structure du tarif introduit en 1991, le minimum exonéré de la classe 2 ne correspond pas au double de la classe 1. Compte tenu des abattements, ce minimum augmente que de 63% au lieu de 77% (situation 1991).

Les faibles taux de progression des minima des classes 2.1 et 2.2 s'expliquent par la réduction par étape de la modération d'impôt pour enfant à charge et son remplacement par une augmentation des allocations familiales.

Tableau 5: Variation du salaire mensuel minimum exonéré d'impôts de 1995 à 1998

<i>Classe d'impôt</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>2.1</i>	<i>2.2</i>
1995	27.000	47.300	67.600	99.990
1998	37.100	60.400	84.500	104.400
Variation	+ 37%	+ 28%	+ 25%	+ 4,5%

Source: Tableau établi par la CEP•L

Les mesures prises en 2001

En 2001 le Gouvernement procède à une nouvelle réforme fiscale. Le niveau du revenu minimum tarifaire passe de 270.000 à 390.000 LUF, soit une augmentation de 44,4%. Il faut cependant rappeler que ces 270.000 LUF représentaient déjà avant la réforme de 2001 un niveau „fictif“, car le Gouvernement avait „créé“ en 1998 le revenu minimum effectivement exonéré de 360.000 LUF dans le but de ne pas imposer un revenu équivalent au RMG. En réalité, le minimum tarifaire a donc augmenté de 360.000 à 390.000, soit de 8,3%.

Tableau 6: Variation du salaire mensuel minimum exonéré d'impôts entre 1998 et 2001

<i>Classe d'impôt</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>2.1</i>	<i>2.2</i>
1998	37.100	60.400	84.500	104.400
2001	39.200	71.700	91.800	108.500
Variation	+ 5,6%	+ 19%	+ 8,6%	+ 4%

Source: Tableau établi par la CEP•L

Dans le cadre de la réforme fiscale applicable à partir de l'exercice 2001, l'approche „revenu minimum vital“ a été abandonnée pour rétablir le système introduit en 1991: le minimum tarifaire est fixé à 390.000 LUF pour la classe 1 et au double pour la classe d'impôt 2, soit 780.000 LUF.

Le rétablissement de l'ancienne structure a eu pour effet qu'en 2001, le minimum exonéré augmente notamment dans la classe 2, classe „défavorisée“ dans le système „revenu minimum vital“.

La réforme de 2002

Pour 2002, la situation au niveau des minima exonérés d'impôt reste quasi inchangée par rapport à 2001. Seule différence: le taux d'impôt d'entrée est abaissé de 14% à 8%.

2.1.2. Le taux d'accroissement maximal

En 1991, le taux d'accroissement maximal était de 50%. En 1998, il a été abaissé à 46% et en 2001 à 42%. La présente réforme fixe ce taux à 38%.

Ainsi les revenus les plus élevés seront soumis à partir de 2002 à une pression fiscale qui est la plus basse de tous les pays de l'Union européenne.

D'après le Gouvernement, le taux d'accroissement maximal de l'impôt fait cependant figure d'affichage vers l'étranger et constitue un facteur psychologique de premier ordre pour attirer une main-d'œuvre hautement qualifiée.

Tableau 7: Charge fiscale maximale au Luxembourg et dans les pays voisins

	<i>Charge fiscale maximale (Impôt sur le revenu et impôts analogues)</i>	
Luxembourg	2002:	38,95%*
Allemagne	2001:	51,20%
	2003:	49,60%
	2005:	44,30%
Belgique	2001:	56,60%
France	2001:	59,30%

* Pour le Luxembourg, le tableau tient compte de la contribution au fonds pour l'emploi (2,5% de l'impôt sur le revenu)

Source: Ministère des Finances, Projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects

Le taux d'accroissement maximal est donc extrêmement bas par rapport à l'étranger. Mais, il ne faut pas oublier que ce taux n'intervient dans les pays limitrophes qu'à partir d'un niveau de revenu beaucoup plus élevé qu'au Luxembourg.

Dans notre pays, ce taux maximum frappe les revenus relativement tôt, de sorte qu'une partie importante des revenus est déjà soumise au taux d'accroissement maximal.

2.1.3. Les effets des réformes tarifaires depuis 1991

Rapide augmentation du nombre de ménages exempts d'impôts

Le relèvement important du revenu minimum tarifaire exonéré a eu pour effet que le nombre des ménages ne payant plus d'impôts a considérablement augmenté, notamment en 1998 où le revenu minimum exonéré a été fixé à un minimum vital, soit au RMG. Cette évolution, combinée avec l'argument du Gouvernement de réduire la charge de l'impôt des personnes physiques pour compenser une politique de modération salariale, a conduit la CEP•L à proposer un modèle d'un impôt négatif afin de garantir aussi aux ménages exemptés d'impôts une augmentation de leur revenu disponible.

Le modèle de la CEP•L a une finalité différente de l'impôt négatif tel qu'il a été présenté par Milton Friedman. Pour ce dernier, l'objectif du concept de l'impôt négatif est d'accorder à tous les citoyens une allocation universelle, indépendante de leurs revenus propres, tandis que la CEP•L conçoit l'impôt négatif comme une mesure d'accompagnement de la réduction fiscale afin d'en faire bénéficier notamment tous les salariés.

Dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 2001, la CEP•L écrivait que par son modèle d'impôt négatif, elle a „voulu apporter une contribution à un débat qui devient incontournable, à savoir celui du maintien de la symétrie sociale lors de la mise en œuvre de réductions fiscales successives.

La CEP•L est d'avis que la réduction de la charge fiscale, proposée par le Gouvernement, combinée avec une mesure d'encadrement s'inspirant de notre modèle d'impôt négatif, est susceptible de concilier davantage, dans le cadre de la réforme fiscale, efficacité économique et équité sociale qui doivent être les deux objectifs principaux de toute réforme fiscale.“

Lors des discussions sur le projet de budget de l'exercice 2001 au sein de la Chambre des députés, il a été relevé que l'idée d'un impôt négatif mériterait une réflexion plus profonde, mais finalement cette idée n'a pas été retenue.

Notre Chambre était particulièrement étonnée de lire dans le compte rendu, l'intervention du Ministre du Trésor et du Budget, qui s'est montré étonné que certains se plaignent que beaucoup de ménages ne profitent pas des réductions fiscales. Cela constituerait, selon lui, une critique de la politique du Gouvernement qui consiste à laisser le plus d'argent dans les poches des gens en exemptant d'impôts un nombre aussi élevé que possible de ménages. Il soulignait que la conséquence logique de cette politique serait que beaucoup de gens ne profitent plus de réductions fiscales. Cependant le Ministre renvoyait à la politique sociale qui permettrait de faire participer les ménages exclus du système fiscal à la prospérité de notre pays.

La CEP•L tient à faire quelques précisions à cet égard: elle n'a pas reproché au Gouvernement le relèvement du revenu minimum exonéré. Notre Chambre tient à rappeler que la réduction de la charge fiscale est motivée par le Gouvernement comme étant une compensation pour la politique salariale modérée des dernières années. En effet, dans sa Déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays de 2001, le Premier Ministre affirma que „des raisons sociales, économiques et de politique salariale“ poussent le Gouvernement de procéder de la sorte. Il s'agit de répartir équitablement les dividendes de la croissance. En tenant compte de ce que les personnes ont réalisé.

Logiquement tous les salariés devraient donc profiter d'une telle compensation, car ils ont tous subi la modération salariale. Or, actuellement 30-40% des ménages ne payent plus d'impôts. C'est dans l'intérêt de ces ménages que la CEP•L avait proposé le modèle de l'impôt négatif.

La CEP•L note avec satisfaction que le Premier Ministre vient de saisir le Conseil Economique et Social d'un avis sur l'impôt négatif. En raison de ce fait, il nous a paru opportun d'annexer au présent avis, à titre de rappel, un extrait de notre avis relatif au budget de l'Etat pour l'exercice 2001 concernant le modèle de l'impôt négatif.

De surcroît, il se trouve que notre Chambre professionnelle vient d'être saisie d'un projet de loi ayant pour objet de procéder à une augmentation des allocations familiales avec effet au 1er janvier 2002. Dans ce contexte, il est intéressant de noter que, de l'avis du Gouvernement, „la politique fiscale est limitée dans ses effets en ce qui concerne les transferts sociaux et donc quant au rétablissement de l'équité sociale, notamment à l'égard des personnes et des familles qui sont imposés au taux zéro. Aussi importera-t-il de trouver un autre instrument de la redistribution des transferts sociaux“. Ces réflexions nous amènent à rajouter au présent avis notre prise de position concernant l'introduction d'un revenu pour charge de famille, formulée à l'époque dans notre avis relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2001.

Accentuation de la progressivité pour les revenus moyens

Le revenu minimum exonéré d'impôt s'éleva en 1991 à 277.500 LUF (indice actuel), pour 2002 il s'élèvera à 393.314 LUF, soit une augmentation de l'ordre de 42%.

Par contre, le revenu à partir duquel est appliqué le taux maximal marginal s'est abaissé (en appliquant l'indice actuel) pendant la même période de 1.586.250 LUF à 1.391.727 LUF, soit une diminution de l'ordre de 14%.

La plage du tarif où s'applique la progression du taux d'imposition a ainsi fortement diminué: en 1991 elle passait de 1 à 5,7. En 2002, elle va seulement passer de 1 à 3,5.

L'accroissement de la progression du tarif pour les salaires moyens résulte clairement des données publiées à la page 50 du projet sur l'évolution de l'impôt à payer dans la classe 2.

Tableau 8: Personnes mariées sans enfant (classe d'impôt 2)

Revenu imposable ajusté	Impôt dû en LUF		
	2000	2001	2002
500.000			
600.000	3.600		
700.000	9.600		
800.000	24.800	2.800	1.070
900.000	41.880	16.800	9.070
1.000.000	60.200	32.440	18.675
1.100.000	80.200	49.320	29.617
1.200.000	101.760	67.440	41.897
1.300.000	124.560	87.440	55.897
1.400.000	148.600	108.800	71.515
1.500.000	174.600	131.400	88.470
1.600.000	201.880	155.400	106.763
1.700.000	230.400	181.240	126.763
1.800.000	260.400	208.320	148.394
1.900.000	292.160	236.640	171.362
2.000.000	325.160	266.640	195.667
2.500.000	511.600	438.320	340.609
3.000.000	728.760	642.600	521.589

Source: Texte du projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects

Il résulte du tableau ci-dessus que l'impôt à payer augmente de 83% si on passe d'un revenu imposable ajusté de 1.600.000 LUF à un revenu imposable ajusté de 2.000.000 LUF. Ainsi, à une augmentation de salaire de l'ordre de 25% correspond une augmentation de la charge fiscale de l'ordre de 83%.

En 2000, la progression de la charge fiscale entre 1.600.000 et 2.000.000 était „seulement“ de l'ordre de 61%. C'est-à-dire à l'époque correspondait à une augmentation du revenu de l'ordre de 25% une augmentation de la charge fiscale de l'ordre 61%.

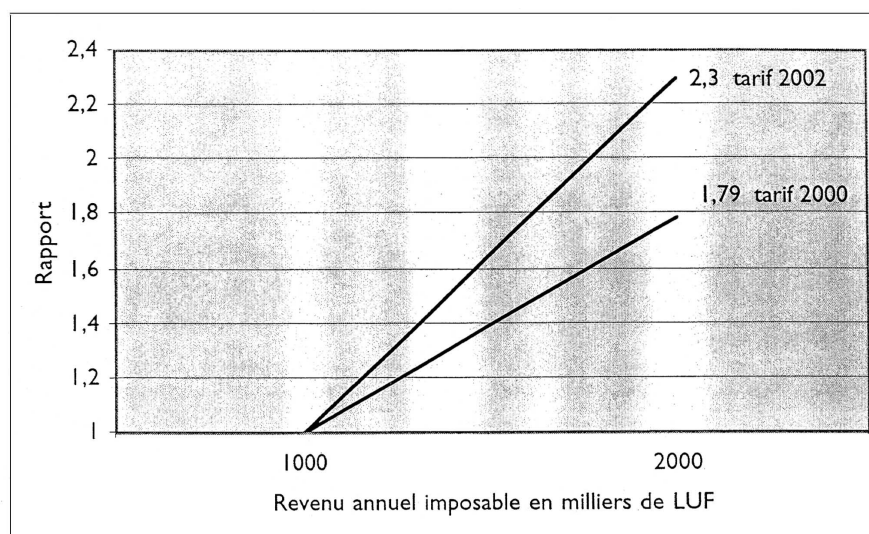
Ainsi, on constate une forte accentuation de la progressivité de l'impôt pour ces catégories de revenus entre 2000 et 2002.

Par contre, si on analyse la catégorie de revenu allant de 2.000.000 à 3.000.000. LUF, on constate qu'en 2002, la charge fiscale augmente pour cette tranche de 61%. A une augmentation de revenu de 50% correspond une augmentation de la charge fiscale de 61%.

En 2000, la charge fiscale augmentait de 125% si on passa d'un revenu de 2.000.000 à un revenu de 3.000.000.

D'après les données publiées par le Gouvernement, le taux moyen d'imposition dans la classe d'impôts 1 était en 2000 de 16,3% pour un revenu annuel imposable ajusté de 1.000.000 et de 29,2% pour un revenu annuel imposable ajusté de 2.000.000. Le taux moyen a ainsi augmenté de 1,79. Cette augmentation est pour les mêmes revenus de l'ordre de 2,3 pour 2002.

Graphique 1: La progression du taux moyen pour un revenu annuel variant de 1.000.000.– LUF à 2.000.000.– LUF



Source: Graphique établi par la CEP•L

Il résulte de ce qui précède que ce sont surtout les revenus moyens qui subissent la plus grande progressivité du tarif. Qui dit revenus moyens dit en règle générale salariés connaissant une évolution de carrière dynamique. Ce sont ainsi ceux qui réalisent des efforts de travail qui sont pénalisés en subissant de plein fouet l'accroissement de la progressivité de l'impôt.

2.2. Les abattements

L'année dernière, le Gouvernement annonça de procéder à „un examen approfondi de nombreux abattements existants sous l'aspect de l'efficacité de chacun d'eux par rapport aux orientations générales et volontaristes de la politique générale du Gouvernement“.

Or dans le projet de loi relatif à la réforme fiscale 2002, le Gouvernement affirme que „tous les modes de déduction existants gardent un important degré d'incitation fiscale, compte tenu du mécanisme qui leur est propre et de l'objectif poursuivi, et sont maintenus, sauf un, à savoir l'abattement à l'investissement mobilier. Aucune nouvelle forme d'abattement ne sera introduite. A noter qu'une amélioration substantielle est apportée en matière de promotion de l'épargne prévoyance-vieillesse.

De manière générale, considérant les réductions fiscales substantielles qui se dégagent de la réforme tarifaire pour 2002 et le coût budgétaire qui en résulte, la valeur des différents modes de déduction existants ne connaîtra pas de modification, sous réserve toutefois des adaptations découlant du basculement en euro qui se font en faveur du contribuable.“

La CEP•L approuve le maintien des différents modes de déduction. De plus, elle est d'avis que si le Gouvernement reconnaît la nécessité et l'importance de ces possibilités d'abattements, il devrait également en tirer les conséquences et les adapter au moins à l'évolution du coût de la vie.

2.2.1. Modifications annoncées pour 2002

Le projet de loi relatif à la réforme fiscale de 2002 prévoit principalement deux modifications en matière d'abattements. Celles-ci concernent, d'une part, la prévoyance-vieillesse et, d'autre part, l'abattement à l'investissement mobilier, c'est-à-dire la loi Rau.

2.2.1.1. La prévoyance-vieillesse

Un système à trois piliers

Depuis 1990, le Gouvernement a poursuivi une politique tendant à mettre en place les bases juridiques nécessaires pour un système à trois piliers. Le premier pilier représente le régime général clas-

sique de la sécurité sociale publique. Ce régime est obligatoire pour tous les salariés. Le deuxième pilier comprend la pension complémentaire facultative au niveau des entreprises. Celles-ci peuvent ainsi conclure une pension complémentaire au profit de leurs salariés. Enfin le troisième et dernier pilier concerne l'épargne individuelle que chacun peut se constituer sur base volontaire afin d'augmenter sa pension.

La réforme fiscale de 1990

Afin de promouvoir le troisième pilier, le Gouvernement avait introduit par la réforme fiscale de 1990 un abattement assurance pension. Actuellement, ce régime est toujours en vigueur.

Cet abattement de l'assurance pension est un produit qui est réservé aux compagnies d'assurance. Le contribuable peut annuellement déduire des primes au titre d'un contrat d'assurance pension jusqu'à concurrence de 48.000 LUF. Le régime actuel n'a cependant pas connu trop de succès, car il présente en effet quelques défauts.

La prestation est payée exclusivement sous forme d'une rente viagère différée d'au moins 10 ans et au plus tôt à partir de l'âge de 60 ans. Cette rente viagère est pleinement imposable. Le fait qu'en cas de décès les primes ne sont pas restituables constitue un autre défaut du système actuel. En plus l'abattement prévu de 48.000 LUF est assez faible pour pouvoir se constituer une pension vieillesse suffisante.

La tentative de 1998

Constatant que la prévoyance-vieillesse ne connaissait pas le succès escompté, le Gouvernement voulait en 1998, dans le cadre de la réforme fiscale, établir un système d'abattement progressif qui permettrait des paiements plus importants avec l'âge croissant.

Cette proposition se heurtait cependant à l'époque à l'opposition du Conseil d'Etat. Celui-ci exigeait qu'avant de procéder à une extension du régime de l'épargne individuelle, la législation en matière de pensions complémentaires devrait être créée.

Or, la loi sur les pensions complémentaires est entrée en vigueur le 1er janvier 2000. Ainsi, les prémisses pour une extension du troisième pilier sont désormais données. Pour cette raison, le Gouvernement propose à nouveau une modification du régime de la prévoyance-vieillesse dans le cadre de la réforme fiscale 2002.

La réforme fiscale de 2002

Selon le nouveau régime, le montant déductible est croissant en fonction de l'âge et les primes sont restituées en cas de décès. Les montants des abattements possibles augmentent considérablement. Pour la dernière tranche d'âge, l'abattement passe de 48.000 LUF à 129.088 LUF, soit une augmentation de 169%. Pour les moins de 40 ans, l'augmentation est de 26,1%.

Tableau 9: Déduction annuelle selon la tranche d'âge

<i>Age</i>	<i>Déduction annuelle (en LUF)</i>	<i>Variation par rapport à l'ancien régime</i>
moins de 40	60.510	26,1%
40-44	70.595	47,1%
45-49	84.724	76,5%
50-54	104.884	118,5%
55-69	129.088	169 %

Source: Ministère des Finances, Projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects
Calcul: CEP•L

La réforme introduit également un mode de versement variable. Désormais il existe, à l'échéance du contrat, la possibilité de disposer d'un capital correspondant tout au plus à la moitié de l'épargne accumulée. Tandis que le capital est entièrement imposable, la rente viagère sera exempte d'impôt à concu-

rence de 50%. Le Gouvernement réduit ainsi considérablement l'attrait de cette nouvelle possibilité de retirer 50% de l'épargne sous forme de capital.

L'échéance du contrat se fait au plus tard à 70 ans (durée minimale 10 ans).

En outre, le contribuable a désormais le libre choix entre les produits de placement, c'est-à-dire que les compagnies d'assurance n'auront plus le monopole de ces produits. En effet, les banques peuvent dorénavant également offrir des produits de prévoyance-vieillesse, ceci en compensation, d'après le Gouvernement, de l'abolition progressive de la loi Rau.

La CEP•L approuve quant au principe les modifications apportées au système de la prévoyance-vieillesse, puisqu'elle avait déjà critiqué le faible montant de l'abattement dans son avis relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2001: „étant donné que la grande majorité des salariés ne disposent pas d'une assurance pension complémentaire de la part de leur employeur, il serait de mise d'ouvrir à ces salariés la possibilité de profiter d'un abattement relevé afin qu'ils puissent se constituer des droits personnels à une pension complémentaire.“

2.2.1.2. *L'abattement à l'investissement mobilier: la loi Rau*

Le projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects prévoit l'abolition par étapes de la loi Rau.

Ainsi, le plafond de l'abattement à l'investissement mobilier est réduit de 60.000 LUF à 40.000 LUF pour 2002. Pour 2003, il est fixé à 20.000 LUF et à partir de 2004, cette prime d'abattement est complètement abolie.

Le taux du portefeuille, qui doit être employé dans des sociétés de capitaux résidentes, est abaissé pour 2002 à 50% et pour 2003 à 25%.

La Commission des finances et du budget de la Chambre des députés indiqua dans son rapport du 4 avril 1984, relatif à la proposition de loi visant à favoriser les investissements productifs des entreprises et la création d'emplois au moyen de la promotion de l'épargne mobilière, que l'objectif poursuivi par la loi Rau est de „mener à bien la restructuration économique du pays et combattre la montée du chômage. L'objet visé est de favoriser fiscalement les investissements pour les entreprises sous forme de placement en capitaux à risque (actions ou parts sociales).“

Selon l'auteur de ce rapport, la motivation de la proposition de loi en question se situe à la fois dans le chef des entreprises et dans celui des investisseurs.

Pour les entreprises, il s'agit de faire face „à une dégradation progressive et continue de la structure financière des entreprises établies dans le pays“.

Pour les investisseurs, „les taux d'intérêt élevés payés sur les investissements sans risques tout comme les exonérations fiscales accordées sur les revenus de l'épargne sur livret n'ont fait qu'augmenter la désaffectation pour les investissements sous forme de capitaux à risques dans les entreprises. Or, dans l'optique du redressement économique de notre pays, dans celle de la diversification industrielle et de la création d'emplois nouveaux, ce type d'investissement s'avère indispensable.“

La loi Rau poursuivait donc le but de favoriser les investissements productifs d'entreprises et la création d'emploi à travers de la promotion de l'épargne mobilière.

Elle a contribué à ouvrir la Bourse luxembourgeoise au grand public. Beaucoup de ménages ont en effet investi dans les SICAV pour bénéficier de l'abattement allant jusqu'à concurrence d'un montant de 60.000 LUF par an pour la classe d'impôts 1.

Ainsi la loi Rau a largement favorisé l'énorme succès du marché des SICAV luxembourgeoises.

Cependant, elle s'est avérée incompatible avec les dispositions du droit communautaire parce qu'elle privilégie les entreprises luxembourgeoises. Elle ne peut donc pas subsister sous sa forme actuelle.

La CEP•L est d'avis que l'abolition pure et simple de cet abattement n'est pas acceptable, car elle aura des effets négatifs:

- le grand public va se retirer vis-à-vis des placements boursiers;
- les ménages actuellement détenteurs de tels SICAV sont pénalisés, car la valeur de celles-ci va diminuer rapidement. Comme les ménages doivent garder les SICAV pendant une période d'au moins 4 ans pour pouvoir bénéficier de l'abattement prévu, ils pourraient subir des pertes même en tenant compte des abattements fiscaux;

- en plus, il s’agit d’une mesure qui donne un mauvais signal dans une période d’instabilité économique et boursière.

L’abolition de cette loi pourrait signifier la ruine du marché des SICAV luxembourgeoises.

Au moment de la rédaction du présent avis, notre Chambre professionnelle a eu connaissance de l’intention du Gouvernement de reporter l’abrogation de la loi „Rau“. La CEP•L espère qu’elle sera saisie officiellement des intentions du Gouvernement et elle se réserve d’ores et déjà le droit d’apporter des commentaires y relatifs le moment venu.

2.2.2. Les autres abattements et les déductions fiscales

En principe, la CEP•L est d’avis que tous les abattements doivent être régulièrement adaptés à l’inflation. Dans le cadre du présent avis, la CEP•L se contente de relever les principaux abattements qui n’ont pas été adaptés à l’évolution du coût de la vie depuis 1991 et même avant.

L’abattement compensatoire pour salariés (article 129 LIR)

Cet abattement a pour objectif de compenser dans le chef du salarié les faveurs accordées aux professions indépendantes – possibilités étendues de déductions de frais et charges – sans parler des possibilités de fraude, ainsi que le désavantage que subissent les salariés du fait du paiement des impôts par retenue à la source.

L’abattement compensatoire pour salariés a été dernièrement adapté en 1989 et est fixé depuis à 24.000 LUF par an.

A maintes reprises déjà, la CEP•L a revendiqué que le Gouvernement décide le dédoublement, au moins, de cet abattement. Elle réitère ainsi sa demande de hausser l’abattement en question à 48.000 LUF par an.

L’abattement de retraite

L’abattement de retraite a été introduit afin de compenser dans le chef du pensionné les dépenses accrues à charge des personnes âgées. Il a également été adapté pour la dernière fois en 1989.

La CEP•L tient à réitérer sa revendication concernant l’adaptation de l’abattement de retraite à l’évolution du coût de la vie.

L’abattement extraprofessionnel

L’objectif de l’abattement extraprofessionnel est de tenir compte des frais supplémentaires à charge des conjoints qui exercent tous les deux une occupation professionnelle. Vu qu’au milieu des années 80, les femmes mariées qui n’exerçaient pas de travail rémunéré constituaient pratiquement la seule réserve de main-d’œuvre disponible sur le territoire national, le Gouvernement a décidé qu’un „effort fiscal doit être entrepris en faveur des femmes mariées exerçant ou voulant exercer un travail rémunéré sans que pour autant les époux qui restent au foyer ne voient leur traitement fiscal se détériorer“.

Ainsi, le Gouvernement a introduit en 1987 l’octroi d’un abattement de revenu extraprofessionnel, fixé à 48.000 LUF, aux époux imposables collectivement. La réforme fiscale de 1990 procède à un relèvement significatif de cet abattement de 48.000 LUF à 180.000 LUF, soit de 275%.

Mais depuis, l’abattement extraprofessionnel a perdu son attrait, car il n’a plus été adapté à l’inflation depuis 1991. S’il avait été régulièrement adapté, il s’élèverait aujourd’hui à un montant de 230.400 LUF.

Cet abattement devrait être adapté:

- au moins aussi longtemps que le législateur n’ait pas réalisé l’imposition individuelle;
- afin d’assurer que le système fiscal prenne mieux en compte la participation accrue des femmes à l’activité économique.

La CEP•L revendique ainsi l’adaptation de l’abattement extraprofessionnel à l’évolution du coût de la vie depuis 1991.

Le forfait pour frais d'obtention

Le forfait pour frais d'obtention a pour objectif de permettre au contribuable de porter en déduction des dépenses qui sont en relation directe avec l'exercice de la profession (p.ex. vêtements, livres et journaux, cotisations aux Chambres professionnelles et aux organisations syndicales, etc.).

Ce forfait est actuellement fixé à 21.000 LUF par an.

La CEP•L demande l'adaptation de ce montant à l'évolution du coût de la vie, ce qui signifie qu'il devrait être fixé à environ 27.000 LUF.

Le forfait pour frais de déplacement

Pour porter en déduction du revenu les frais de déplacement du contribuable entre son domicile et son lieu de travail, le Gouvernement a introduit le forfait pour frais de déplacement.

La CEP•L est d'avis que ce forfait doit également être adapté à l'évolution des prix.

Tableau 10: Forfait pour frais de déplacement en cas d'indexation

	<i>Situation depuis 1991</i>	<i>Déduction en cas d'indexation</i>
Minimum	15.600	20.000
Indemnité par km	3.900	5.000
Maximum	117.000	150.000

Source: Tableau établi par la CEP•L

Le tableau révèle que si le minimum déductible avait été adapté à l'évolution du coût de la vie depuis 1991, il serait passé entre-temps à 20.000 LUF par an.

Les dépenses spéciales

Pour des motifs sociaux et d'équité fiscale, certaines dépenses à caractère privé sont déductibles à titre de dépenses spéciales (assurance responsabilité civile, assurance-vie, intérêts débiteurs, etc.)

Le minimum forfaitaire est actuellement fixé à 18.000 LUF par an pour le contribuable.

La CEP•L revendique un relèvement de ce forfait à 23.000 LUF, ce qui correspond à l'évolution du coût de la vie.

Une mesure spécifique en vue de favoriser les efforts de formation professionnelle continue des salariés

La CEP•L exige une adaptation au niveau des frais d'obtention en vue de favoriser les efforts des particuliers au niveau de la formation professionnelle continue.

Conformément à l'article 105, alinéa 1er L.I.R., sont considérées comme frais d'obtention les dépenses faites directement en vue d'acquérir, d'assurer et de conserver les recettes.

Parmi les frais d'obtention d'une occupation salariée, l'on peut notamment mentionner:

- les cotisations professionnelles et syndicales;
- les dépenses pour vêtements typiquement professionnels;
- les dépenses de perfectionnement professionnel (Fortbildungskosten);
- les dépenses relatives à l'entretien d'un cabinet de travail à domicile.

Suivant la circulaire L.I.R. No 98 du 15 février 1985, les dépenses effectuées par le contribuable pour acquérir les connaissances nécessaires à l'exercice de sa profession, rangent en principe parmi les dépenses de train de vie visées à l'article 12 numéro 1 L.I.R. et ne sont pas déductibles.

Par contre, les dépenses faites par le contribuable pour perfectionner ses connaissances dans la branche professionnelle dont relève son activité (Fortbildungskosten) sont déductibles comme frais d'obtention.

La circulaire précitée mentionne expressément que les frais occasionnés par la fréquentation des cours préparant au brevet de maîtrise sont déductibles en tant que frais d'obtention.

Pour éviter la moindre équivoque, une circulaire devrait préciser que les dépenses faites par le contribuable pour participer à des cours de formation professionnelle continue, reconnus comme tels, seraient déductibles à titre de frais d'obtention.

Une telle précision, certainement utile, ne suffit pas encore pour encourager, du point de vue fiscal, les efforts du contribuable en matière de formation professionnelle continue.

En règle générale, les salariés ne peuvent pas faire valoir des frais d'obtention dépassant le minimum forfaitaire, fixé actuellement à 21.000 francs. Comme les frais de formation professionnelle continue tombent eux aussi sous ce forfait, ils ne réduisent pas la charge fiscale.

Les frais de formation ne devraient pas être pris en considération dans le cadre du minimum forfaitaire, mais devraient, selon l'avis de la CEP•L, être traités isolément comme frais d'obtention spécifiques à l'instar des frais de déplacement.

Imposition des jetons de présence

Les jetons de présence alloués aux délégués des Chambres Professionnelles, des Caisses de Maladie, des Assurances Sociales, du Conseil Economique et Social, etc. bénéficient d'un abattement pour débours.

Cet abattement est destiné à tenir compte de manière forfaitaire des dépenses d'exploitation ou frais d'obtention incombant aux délégués et membres dans l'exercice de leur activité.

Par décision du Ministre des Finances No 42.12/135 du 9 mars 1987, l'abattement des délégués et membres pour débours est porté, avec effet à partir de l'année d'imposition 1987, à 500 LUF par séance, sans qu'il puisse dépasser 1.500 LUF par mois ou 18.000 LUF par année entière.

La CEP•L revendique une augmentation sensible de l'abattement pour débours, afin de tenir compte de l'évolution depuis 1987.

En effet, depuis cette date, les différents jetons de présence ont subi des relèvements substantiels pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie et de l'augmentation réelle des salaires.

En plus, la démocratie participative s'est fortement développée depuis cette date. Le législateur a même pris en considération cette évolution au niveau communal en introduisant un congé politique rémunéré.

L'Etat ne devrait pas seulement limiter son engagement au niveau des organes communaux, mais l'étendre à tous les organes de la démocratie participative, dont entre autres les Chambres Professionnelles.

Une première mesure d'urgence à prendre serait le relèvement sensible de l'abattement pour débours, avant d'entamer une discussion générale sur un concept d'ensemble en vue de favoriser cette forme de démocratie.

Chapitre 3. – La fiscalité des entreprises

Selon l'auteur du projet de loi concernant la réforme fiscale de 2002, „les modifications et adaptations proposées à apporter à la fiscalité des entreprises rentrent parfaitement dans le cadre des orientations de la politique fiscale du Gouvernement ayant comme objectif de consolider et de renforcer la compétitivité des entreprises luxembourgeoises. Ces mesures auront non seulement un effet stimulant sur le développement d'activités existantes, mais encore sur le choix et la planification des investisseurs internationaux en vue de localiser des activités nouvelles au Luxembourg. Ainsi, la tendance concernant l'implantation de sièges sociaux et de main-d'œuvre qualifiée au Luxembourg sera incontestablement soutenue et consolidée.“

Tableau 11: Comparaison du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités au niveau européen*

	2001	2002	Variation
Irlande	20%	16%	- 4
Luxembourg	30%	22%	- 8
Allemagne	25%	25%	0
Suède	28%	28%	0
Finlande	29%	29%	0
Danemark	30%	30%	0
Royaume-Uni	30%	30%	0
Portugal	32%	30%	- 2
Moyenne UE	31,75%	30,59%	- 1,16
France	33,33%	33,33%	0
Autriche	34%	34%	0
Espagne	35%	35%	0
Pays-Bas	35%	35%	0
Italie	36%	35%	- 1
Grèce	40%	37,5 %	- 2,5
Belgique	39%	39%	0

* comparaison des taux nominaux sans tenir compte d'éventuels taux réduits, surcharges ou impôts locaux.

Source: Ministère des Finances, Projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects.

Calcul: CEP•L

Le tableau ci-dessus révèle clairement que le Luxembourg affiche un des taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (I.R.C.) les plus faibles en Union européenne. En effet, dès l'entrée en vigueur de la réforme fiscale de 2002, seule l'Irlande présente un taux inférieur à celui du Luxembourg.

En ce qui concerne la variation du taux d'impôt sur le revenu des collectivités, le Grand-Duché connaît une diminution de 8 points de pour cent par rapport à 2001. Cette réduction est le double de celle du deuxième en la matière, en l'occurrence l'Irlande.

Au niveau de la compétitivité fiscale pour attirer des entreprises, le Luxembourg est ainsi extrêmement bien placé par rapport à ses pays voisins.

Le tableau suivant révèle que la réforme de 2002 marque un véritable saut qualitatif en matière de réduction de l'I.R.C. par rapport aux réformes antérieures.

Tableau 12: Taux d'imposition des collectivités

	1989-1990	1991-1996	1997	1998-2001	2002
Taux de l'I.R.C.	34%	33%	32%	30%	22%

Source: Ministère des Finances, Projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects.

La réduction sensible du taux de l'I.R.C. va certes attirer de nouvelles entreprises et il est difficile à prévoir dans quelles dimensions ce flux aura lieu.

Les mesures fiscales en faveur des entreprises auront très probablement une influence positive sur la croissance économique et sur l'augmentation de la main-d'œuvre.

Ces mesures vont-elles entraîner une autre poussée de l'immigration et du travail frontalier?

Contrairement aux autres pays de l'Union européenne – qui connaissent des problèmes au niveau des finances publiques, au niveau de la croissance et au niveau de l'emploi – le Luxembourg quant à lui commence à avoir de plus en plus de problèmes pour gérer sa réussite économique.

En effet, un afflux de nouvelles entreprises combiné avec une augmentation importante de la main-d'œuvre va évidemment poser un autre défi au niveau des investissements d'infrastructures.

La CEP•L regrette que le Gouvernement n'ait pas essayé, même pas à titre indicatif, d'évaluer les effets de cette réduction importante (de la charge fiscale des entreprises) sur l'économie en général, sur l'immigration et sur le nombre des travailleurs frontaliers en particulier.

Actuellement, une préoccupation politique de premier ordre est celle de définir une politique d'investissement à moyen et à long terme répondant à une augmentation rapide de la population résidente et à un afflux important de travailleurs frontaliers.

La présente réforme ne renforcera-t-elle pas le caractère urgent de trouver des solutions à cet égard afin d'éviter une implosion de notre société?

Chapitre 4. – Des défis en matière fiscale

La réforme fiscale de 1991 se voulait innovatrice à plusieurs égards:

- changements des classes d'impôt;
- politique déclarée en vue de favoriser les bas revenus moyennant une augmentation sensible du minimum tarifaire exempt d'impôt et une réduction en faveur des revenus élevés du taux marginal maximum;
- favoriser l'emploi féminin en augmentant de 48.000 à 180.000 LUF l'abattement extraprofessionnel;
- une nouvelle approche pour la prise en charge des enfants, le système du coefficient familial ayant été remplacé par celui de la bonification d'impôt.

En dehors de ces modifications structurelles du système fiscal, il était soulevé par le Gouvernement qu'il examinerait la possibilité d'introduire un *système d'imposition individuelle* en remplacement du système de l'imposition collective.

A l'époque, le Gouvernement souligna qu'une „décision politique à cet égard sera prise pour le 1er janvier 1993 au plus tard“.

La CEP•L, sans vouloir prendre position, dans le cadre du présent avis, pour ou contre une imposition individuelle tient à considérer que:

- depuis 1972, date à laquelle la notion de chef de famille a été abolie, est apparu le modèle du „nouveau“ couple lié au partenariat des époux;
- depuis cette date, l'activité professionnelle féminine „démarre“;
- l'accès manifeste des femmes au travail a débouché sur une plus grande indépendance économique de la femme mariée;
- l'imposition collective du couple a été de plus en plus remise en question;
- le Gouvernement voulait prendre une décision à cet égard au plus tard pour 1993;
- malgré des marges de manœuvres financières importantes pour les réformes fiscales de 1998, 2001 et 2002, cette question est loin de connaître une solution; elle ne fut même pas mentionnée ni lors de la réforme de 2001 ni lors de celle de 2002.

Dans son avis relatif à la réforme fiscale de 1991, le Conseil d'Etat préconisa une réforme globale comprenant les charges fiscales et parafiscales. Le Conseil d'Etat était d'avis „que sur le vu de l'importance des excédents de recettes budgétaires l'on ne peut plus nier la nécessité qu'il y a de procéder à une réforme d'une portée plus prononcée“.

A cet égard, la CEP•L tient à considérer que:

- depuis 1991, les excédents des recettes se répètent d'année en année;
- dans le cadre de son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 1996, la CEP•L avait exigé l'établissement d'une matrice des transferts sociaux afin de disposer d'éléments valables pour entamer une réforme fiscale et parafiscale;
- le Gouvernement avait chargé en 1998 le „Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)“ avec la réalisation d'une étude pour les transferts sociaux au Luxembourg;
- cette étude n'était pas exhaustive selon l'avis de la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés et qu'elle devrait être complétée;
- depuis cette date, aucune initiative ni en vue de compléter l'étude précitée, ni en vue d'élaborer une nouvelle étude, n'a été entreprise par le Gouvernement;
- les réformes fiscales de 1998, 2001 et 2002 se limitent à relever le minimum exonéré d'impôts et à réduire la taxation maximale marginale.

Dans le cadre des réformes fiscales 2001 et 2002, le Gouvernement a réduit la charge fiscale de plus de 33 milliards de LUF.

La CEP•L est d'avis que le Gouvernement a raté l'occasion pour profiter de cette énorme marge de manœuvre financière pour réaliser une réforme en profondeur de notre système fiscal et parafiscal afin de l'adapter aux nouvelles structures de notre société. En dehors de cet objectif de modernisation, des réformes futures à envisager devraient garantir une meilleure répartition des fruits de croissance, en promouvant l'équité sociale, la compétitivité économique et les besoins en infrastructures.

*

ANNEXE 1

MODELE D'UN IMPOT NEGATIF

1. Les effets de la réforme projetée pour 2001

Les réformes fiscales réalisées depuis 1991, de même que celle proposée par le Gouvernement pour 2001 et 2002, ont pour effets:

- de réduire la charge fiscale;
- de relever le minimum tarifaire exonéré d'impôt.

Ce dernier point en particulier se traduit par une augmentation des ménages qui ne sont plus soumis à l'impôt.

1.1. Réduction de la pression fiscale

A maintes reprises, la Chambre des Employés Privés avait relevé, dans le cadre des avis budgétaires des années précédentes, l'accroissement démesuré de la pression fiscale suite à la non-adaptation des barèmes fiscaux à l'inflation.

La CEP•L, pour y parer, avait demandé la mise en oeuvre d'une réforme fiscale pour 2000.

Les différentes augmentations nominales des salaires ont ainsi été imposées à un taux renforcé, sans que la capacité contributive des contribuables n'ait été augmentée pour autant.

L'article 125 L.I.R. a précisément pour objet des adaptations tarifaires suite à l'évolution du coût de la vie.

Sa formulation actuelle, entrée en vigueur en 1996, pratiquement inopérationnelle, a quasi aboli cette forme d'adaptation. C'est pourquoi le Gouvernement a opté pour 2001, comme en 1998, pour une réduction de la charge fiscale dans le cadre d'une réforme structurelle.

Le volume de la réduction de la charge fiscale, proposé par le Gouvernement, correspond à celui qu'il aurait dû accorder s'il avait procédé seulement à l'adaptation du tarif à l'inflation.

Pour la CEP•L, la réduction d'impôt proposée neutralise, mais seulement dans une certaine mesure vu la non-application de l'article 125 L.I.R., l'impact de l'évolution des prix au cours des derniers exercices.

Ainsi, les contribuables seront „libérés“, à partir du 1er janvier 2001, d’une augmentation automatique de la pression fiscale, intervenue au cours des derniers exercices.

Il est évident que cette réduction peut seulement s’adresser à ceux qui ont subi une augmentation de leur charge fiscale.

1.2. De plus en plus de ménages non soumis à l’impôt

La politique, consistant à augmenter le minimum tarifaire exonéré d’impôt, a eu pour effet de relever le nombre de ménages qui ne sont plus soumis à l’impôt, relèvement que d’aucuns estiment à 30%, voire même à 40% des ménages après la réforme.

Depuis le 1er janvier 1990, le minimum tarifaire de base, fixé à cette époque à 170.400.– LUF, a connu l’évolution suivante:

- le 1er janvier 1991, il est passé de 170.400.– LUF à 222.000.– LUF, soit une augmentation de 27%;
- entre 1992 et 1995, il est passé de 222.000.– LUF à 243.600.– LUF suite aux différentes adaptations tarifaires ayant été réalisées pour prendre en compte l’inflation;
- le 1er janvier 1998, il est passé de 243.600.– LUF à 360.000.– LUF, soit une augmentation de 48%;
- à partir du 1er janvier 2001, il passera de 360.000.– LUF à 390.000.– LUF, soit une augmentation de 8%.

Ainsi, le minimum tarifaire exonéré d’impôt a augmenté en dix ans de 124% et de 60% pour la seule période 1997 à 2001. Le seuil du revenu exonéré d’impôt varie bien entendu suivant les classes d’impôt. Hormis la classe d’impôt 1, il se situe à un niveau dépassant le salaire social minimum, voire même le salaire social minimum qualifié.

Le relèvement du seuil d’exonération n’a pas manqué et ne manquera pas à l’avenir de provoquer, lors de chaque réduction de la pression fiscale, une rupture de la symétrie sociale en raison du fait qu’un nombre toujours grandissant de ménages ne peuvent tirer profit des réductions fiscales proposées.

Déjà en 1991, le Gouvernement était conscient du phénomène en proposant des mesures sociales d’accompagnement, tel qu’un relèvement des allocations familiales et du salaire social minimum.

Dans le cadre de la présente réforme pour 2001, la discussion autour de la nécessité de prévoir des mesures sociales d’accompagnement est de nouveau d’actualité.

Soucieuse du maintien d’une certaine symétrie sociale et dans l’intérêt de la cohésion sociale, la CEP•L fait des réflexions sur le choix de telles mesures d’accompagnement.

Plusieurs moyens peuvent être envisagés:

- au niveau des salaires:

La CEP•L n’est pas d’avis qu’un relèvement même substantiel du salaire social minimum, c’est-à-dire un relèvement dépassant la simple adaptation du salaire social minimum à l’évolution des salaires réels, puisse donner satisfaction et cela pour plusieurs raisons.

Un tel relèvement ne toucherait qu’une partie des concernés. Il resterait sans effet sur la situation des ménages ayant des enfants à charge et touchant un revenu moyen et par ailleurs, il sera à charge de l’économie;

- au niveau des allocations familiales:

Le relèvement des allocations familiales, tout en étant à charge de la collectivité, ne touche pas non plus toute la population visée;

- au niveau des subventions:

En ce qui concerne l’allocation de subventions directes aux ménages, cette voie risque de poser rapidement des problèmes d’équité sociale en l’absence de l’établissement préalable d’une matrice des transferts sociaux permettant de mesurer les effets positifs et négatifs de telles subventions;

- au niveau fiscal:

Une mesure pour compenser les réductions fiscales est le crédit d’impôt, qui lui non plus, faut-il le rappeler, ne profite pas aux personnes qui ne paient pas d’impôts.

Dans le cadre du présent avis, la CEP•L a examiné une autre mesure fiscale consistant dans l’introduction d’une formule d’impôt négatif. Elle propose à cet égard un modèle concret, chiffré et opérationnel.

Faute de statistiques sur la répartition des revenus, la CEP•L n'est cependant pas en mesure de chiffrer le coût du modèle proposé, qui selon une évaluation sommaire, devrait néanmoins se situer dans des limites supportables.

2. Le modèle de la CEP•L

2.1. Hypothèses et structure du modèle sur base de la classe d'impôt 2

Le modèle se base sur un certain nombre d'hypothèses qui sont évidemment des variables et, qui de ce fait, permettent l'établissement de plusieurs scénarios.

2.1.1. Ménages de la classe d'impôt 2

Le modèle analyse le cas de ménages:

- figurant dans la classe d'impôt 2, sans charge de famille;
- disposant d'un seul revenu salarial;
- ne pouvant pas faire valoir des abattements autres que ceux figurant dans le tarif ajusté;
- ne payant plus d'impôt à partir de 2001.

2.1.2. Calcul du minimum tarifaire ajusté pour la classe d'impôt 2

Etant donné que le modèle présenté se base sur le barème de l'impôt sur les salaires (retenue mensuelle) qui fixe les impôts à payer sur base d'un tarif ajusté, il faut se référer au minimum tarifaire ajusté de la classe d'impôt 2, applicable à partir de 2001:

- pour la classe d'impôt 2, le minimum tarifaire annuel de base, exempt d'impôts, est de 780.000.- LUF à partir du 1er janvier 2001 (propositions gouvernementales);
- pour arriver au minimum tarifaire annuel ajusté, il faut ajouter au minimum de base le minimum forfaitaire pour frais d'obtention (21.000.- LUF), le minimum forfaitaire pour dépenses spéciales (18.000.- LUF), le minimum forfaitaire pour frais de déplacement (15.600.- LUF) et l'abattement compensatoire pour salariés (24.000.- LUF);
- à partir du 1er janvier 2001 le minimum tarifaire annuel ajusté s'élèvera ainsi à 858.600.- LUF, soit 71.550.- LUF par mois;
- un minimum tarifaire ajusté par mois de 71.550.- LUF signifie que tous les salariés, qui figurent dans la classe d'impôt 2 et qui touchent un salaire mensuel imposable égal ou inférieur à 71.550.- LUF par mois, ne paient pas ou ne paieront plus des impôts à partir de 2001.

2.1.3. Structure tarifaire proposée pour l'introduction d'un impôt négatif

Afin que ces salariés puissent profiter des réformes fiscales proposées pour 2001 et 2002, la CEP•L propose dans son modèle la nouvelle structure tarifaire suivante:

- la tranche du tarif mensuel ajusté de la classe d'impôt 2 allant de 0 à 71.550.- LUF au taux de 0% est à remplacer par une tranche allant de 60.051 à 71.550.- LUF au taux de -30%;
- comme première tranche, il faut ajouter au tarif une tranche allant de 0 à 60.050.- LUF, laquelle donne droit au maximum de l'impôt négatif, soit dans le modèle de la CEP•L 3.450.- LUF par mois.

La structure tarifaire proposée se base sur les hypothèses suivantes:

- largeur de 11.500.- LUF pour la deuxième tranche, ce qui correspond à la largeur normale du tarif d'impôt applicable à la classe d'impôt 2, à partir de 2001;
- taux de 30% pour le calcul de l'impôt négatif dans la tranche de 60.051.- LUF à 71.550.- LUF. Ce taux garantit, pour les bas salaires, un montant raisonnable d'impôt négatif;
- plafonnement de l'impôt négatif à 3.450.- LUF par mois pour les revenus imposables égaux ou inférieurs à 60.050.- LUF.

Tableau 13: Modèle de l'impôt négatif: Tarif mensuel ajusté 2001/avec
impôt négatif (classe d'impôt 2)

Tranche de salaire imposable	Largeur tranche	Taux marginal	Impôt négatif
0-60.050 60.051-71.550	11.500	- 30%	3.450 (voir modèle chiffré)

Source: Tableau établi par la CEP•L

Note: L'impôt négatif se calcule de la manière suivante:
 $71.550 - \text{salaire imposable} = X$
 L'impôt négatif est de 30% de X.

Evidemment, notre modèle permet plusieurs alternatives et même un impôt négatif s'étendant sur plusieurs tranches tarifaires à taux variables.

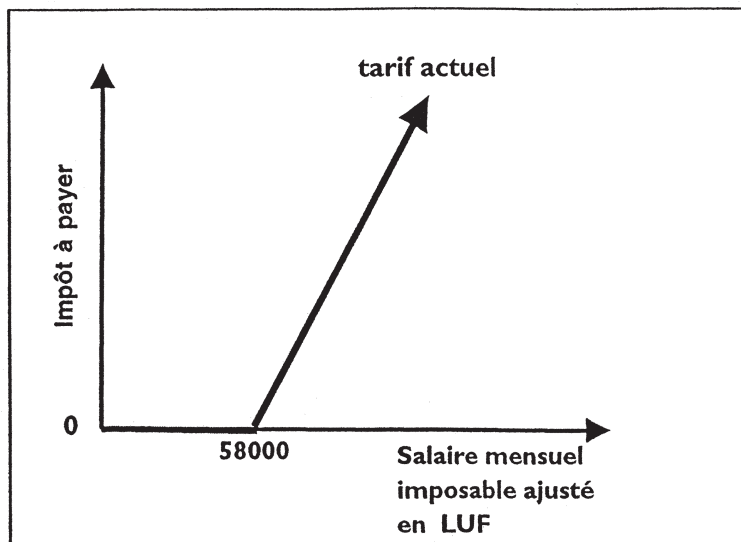
2.2. Modèle chiffré

Afin de visualiser le modèle proposé, la CEP•L le présente sous forme de plusieurs schémas et d'un tableau.

Le schéma 1 présente les deux premières tranches du tarif actuel:

- la première tranche se situe de 0 à 58.000.- LUF, salaire où il n'y a pas d'impôts à payer;
- des impôts sont à payer à partir d'un salaire de 58.001.- LUF (2e tranche).

Schéma 1: Le tarif actuel

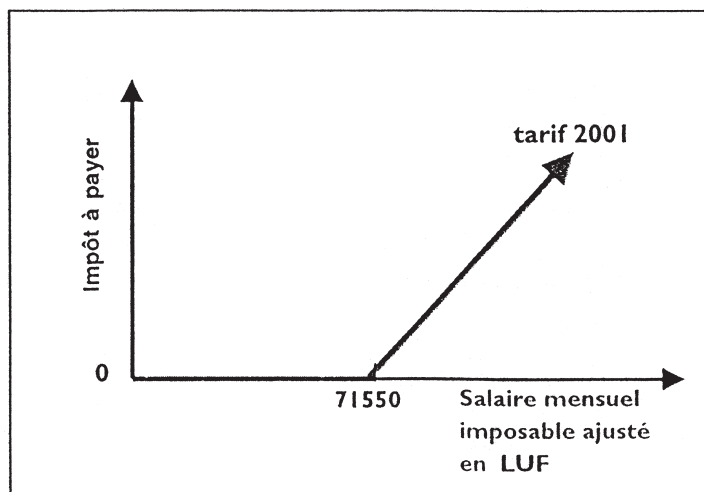


Source: Schéma établi par la CEP•L

Le schéma 2 présente les deux premières tranches du tarif proposé pour 2001:

- la première tranche se situe de 0 à 71.550.- LUF, salaire où il n'y a pas d'impôts à payer;
- des impôts sont à payer à partir d'un salaire de 71.551.- LUF (2e tranche).

Schéma 2: Le tarif proposé pour 2001

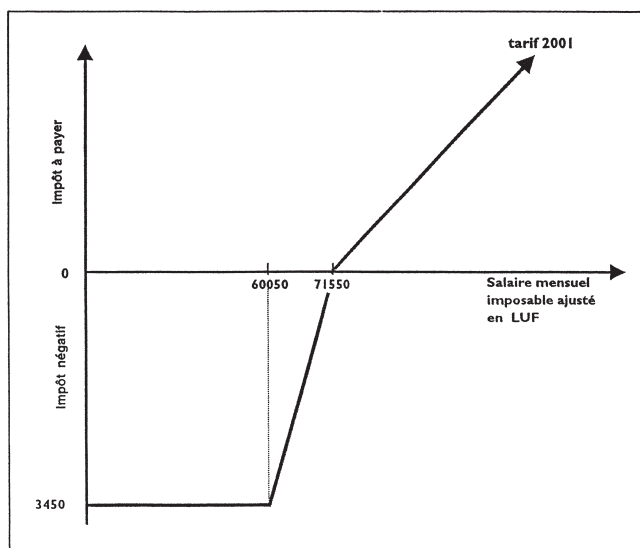


Source: Schéma établi par la CEP•L

Le schéma 3 présente les deux premières tranches du tarif proposé pour 2001 incluant l'impôt négatif:

- la première tranche se situe de 0 à 60.050.- LUF donne droit au maximum de l'impôt négatif, c'est-à-dire 3.450.- LUF;
- la deuxième tranche allant de 60.051 à 71.550.- LUF donne droit à un impôt négatif de 30% sur la différence entre 71.550.- LUF et le salaire imposable;
- des impôts sont à payer à partir d'un salaire de 71.551.- LUF.

Schéma 3: Le tarif proposé pour 2001 incluant l'impôt négatif



Source: Schéma établi par la CEP•L

Le schéma 4 ci-dessous reprend le tarif mensuel ajusté de la classe d'impôt 2 qui est actuellement en vigueur et celui qui sera applicable à partir de 2001.

Suivant le tarif actuel, un contribuable de la classe d'impôt 2, qui touche un salaire imposable mensuel inférieur à 58.000.- LUF par mois, ne paie pas d'impôts. A partir de 2001, ce minimum sera relevé à 71.550.- LUF.

Actuellement, l'impôt à payer sur un salaire mensuel de 71.550.- LUF s'élève à 1.836.- LUF.

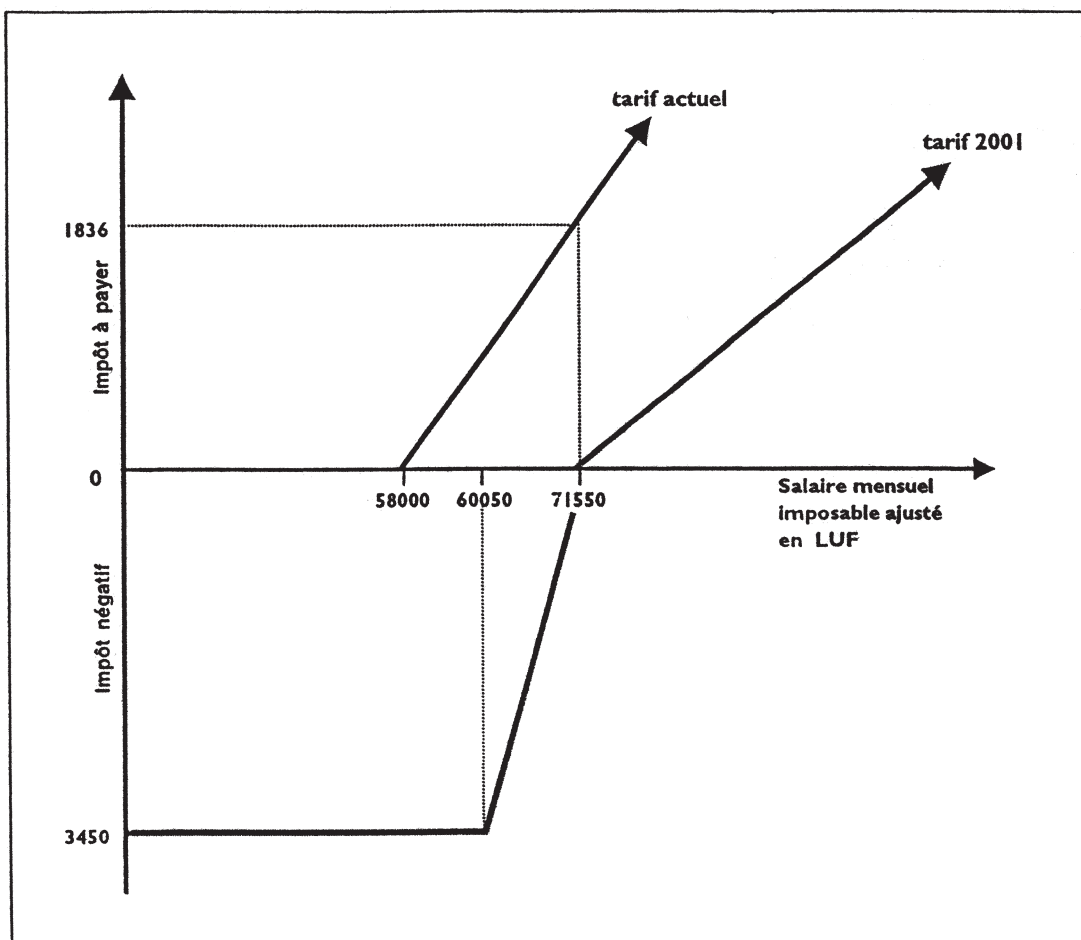
Il ressort du schéma 4 que tous les salariés, qui touchent un salaire égal ou inférieur à 58.000.- LUF par mois, vont toucher suivant le modèle de la CEP•L un impôt négatif de 3.450.- LUF par mois.

Pour les salaires qui se situent entre 58.001 et 71.550, la même proposition amène à un effet double: une réduction d'impôt et l'octroi d'un impôt négatif.

Le seuil de 60.050.- LUF correspond à l'impôt négatif maximum, chaque salaire inférieur donnant droit à l'impôt négatif de 3.450.- LUF par mois.

Pour les salaires se situant entre 58.001.- LUF et 60.050.- LUF, le maximum de l'impôt négatif est dû et en plus, il y aura réduction de la charge fiscale.

Schéma 4: La formule de l'impôt négatif par rapport au tarif actuel et par rapport au tarif 2001



Source: Schéma établi par la CEP•L

Tableau 14: Exemples chiffrés de l'effet de l'impôt négatif sur les salaires se situant entre 58.000 et 71.550.– LUF et imposables dans la classe d'impôt 2

salaire imposable ajusté	impôt dû 2000	salaire net 2000	impôt dû 2001	impôt négatif dû 2001	salaire net 2001	augmentation du salaire net 2001	
						en valeur absolue	en %
71.550	1.836	69.714	0	0	71.550	1.836	2,6
71.000	1.754	69.246	0	165	71.165	1.919	2,8
70.000	1.590	68.410	0	465	70.465	2.055	3,0
69.000	1.426	67.574	0	765	69.765	2.191	3,2
68.000	1.262	66.738	0	1.065	69.065	2.327	3,5
66.000	934	65.066	0	1.665	67.665	2.599	4,0
64.000	765	63.235	0	2.265	66.265	3.030	4,8
62.000	642	61.358	0	2.865	64.865	3.507	5,7
60.050	550	59.500	0	3.450	63.500	4.000	6,7
58.000	0	58.000	0	3.450	61.450	3.450	6,0

Source: Tableau établi par la CEP•L

Le tableau ci-dessus illustre le jeu de réduction d'impôts et d'octroi d'un impôt négatif pour les tranches de salaires égales ou inférieures à 71.550.– LUF.

Ci-après, notre Chambre va développer trois exemples de calcul afin d'expliquer le mécanisme proposé:

- Il résulte du tableau que le salarié, qui touche au cours de l'année un salaire mensuel imposable de 71.550.– LUF, paiera un impôt de 1.836.– LUF.

Le même salarié, au 1er janvier 2001, suite à la réforme fiscale, ne paiera plus d'impôts. De même, il ne touchera pas d'impôt négatif dans le modèle de la CEP•L.

- Le salarié, qui touche un salaire mensuel imposable de 66.000.– LUF, paie un impôt de 934.– LUF.

Au 1er janvier 2001, ce salarié ne paiera pas non plus d'impôt, mais il touchera un impôt négatif de 1.665.– LUF dans le modèle de la CEP•L.

Le calcul de l'impôt négatif pour ce salarié se fait comme suit:

$$71.550 - 66.000 = 5.550 \times 30\% = 1.665.- \text{ LUF.}$$

- Le salarié, qui touche un salaire mensuel imposable de 58.000.– LUF, ne paie pas d'impôts. Ne bénéficiant pas de la réduction fiscale du 1er janvier 2001, il n'aura donc aucune augmentation de son salaire en l'absence d'un impôt négatif tel qu'il est proposé par la CEP•L.

Suivant ce modèle, le même salarié aurait droit à un impôt négatif de 3.450.– LUF, c'est-à-dire le montant maximum prévu par le modèle de la CEP•L.

2.3. L'application pratique

2.3.1. L'application pratique au niveau du barème

Pour le salarié, qui se situe avec son salaire dans la partie „positive“ du tarif, l'employeur déduit du salaire imposable, comme c'est actuellement le cas, la somme d'impôt due suivant le tarif.

Pour le salarié, qui se situe avec son salaire dans la partie „négative“ du tarif, l'employeur ajoute au salaire imposable l'impôt négatif qui est dû suivant tarif.

En ce qui concerne les employeurs, ces derniers doivent continuer à faire un décompte avec l'administration des contributions sur les impôts à verser. Seul changement: ils font déduction des impôts négatifs qu'ils ont „accordés à la source“ à certains de leurs salariés.

L'impôt négatif est donc soit compensé, soit remboursé à l'employeur suite au décompte à établir avec l'administration des contributions.

Pour les ménages où les deux conjoints travaillent et où le salarié qui bénéficie de la fiche d'impôt 1 a droit à un impôt négatif, le taux d'imposition de la deuxième fiche d'impôt devrait être fixé à 0. La régularisation se ferait évidemment à la fin de l'année sur base de la déclaration d'impôt.

Il s'ensuit que l'impôt négatif est parfaitement praticable et ne se heurte pas à des contraintes administratives insurmontables.

2.3.2. *L'application pratique au niveau d'une déclaration d'impôt*

La CEP•L propose de ne pas rendre éligible tous les abattements fiscaux pour le calcul de l'impôt négatif.

Pour le calcul de l'impôt négatif, la CEP•L propose de retenir seulement les abattements à caractère social comme l'abattement pour frais de déplacement, l'abattement pour frais d'obtention, l'abattement pour dépenses spéciales, abattement compensatoire pour salariés, abattement monoparental, déduction des intérêts débiteurs lors de l'acquisition d'un logement à des fins privées.

D'autres abattements de nature plutôt économique ne devraient pas être éligibles pour l'impôt négatif.

En pratique, le système pourrait fonctionner de la manière suivante:

- le revenu imposable est calculé, déduction faite de tous les abattements qui existent actuellement (de nature économique et sociale);
- si ce calcul donne droit à un impôt négatif, l'administration procède à un deuxième calcul prenant uniquement en compte les abattements éligibles pour l'impôt négatif;
- si sur base de ce calcul, le contribuable a droit à un impôt négatif, cet impôt est alors dû;
- si sur base du deuxième calcul, il devrait payer des impôts, sa charge fiscale sera évidemment fixée à 0, parce que du côté impôt positif, tous les abattements restent éligibles.

3. Considération finale

Par son modèle d'impôt négatif, la Chambre des Employés Privés a voulu apporter une contribution à un débat qui devient incontournable, à savoir celui du maintien de la symétrie sociale lors de la mise en oeuvre de réductions fiscales successives.

La CEP•L est d'avis que la réduction de la charge fiscale, proposée par le Gouvernement, combinée avec une mesure d'encadrement s'inspirant de notre modèle d'un impôt négatif, est susceptible de concilier davantage, dans le cadre de la réforme fiscale, efficacité économique et équité sociale qui doivent être les deux objectifs principaux de toute réforme fiscale.

ANNEXE 2

MODELE D'UN REVENU POUR CHARGE DE FAMILLE**1. L'évolution récente et la situation actuelle de la politique familiale**

Dans notre système, le soutien aux familles est basé sur la combinaison d'allocations familiales et de réductions d'impôts accordées au titre d'enfant(s) à charge.

La réforme fiscale de 1991 a contribué à une amélioration sensible du niveau de vie de la grande majorité des contribuables. Néanmoins, elle n'a pas amélioré la situation des familles à revenus modestes non soumises à l'impôt, nonobstant le remplacement du système du quotient familial par le mécanisme de la modération d'impôts.

A partir du 1er janvier 1993, les allocations familiales ont été relevées de 12.000.– LUF par an et par enfant pour compenser cet effet pervers de la réforme. Afin de limiter l'effet bénéfique de l'augmentation des allocations familiales aux seules familles à revenu faible, le législateur a parallèlement réduit la modération d'impôt accordée à titre d'enfants à charge du même montant de 12.000.– LUF par an et par enfant.

Cette même procédure s'est répétée à l'occasion des relèvements ultérieurs des allocations familiales, de sorte que la modération d'impôt s'est abaissée de 69.600.– LUF en 1993 à 36.000.– LUF à partir de 1999.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 11 juillet 1997 relatif au projet de loi portant modification des dispositions tarifaires en matière de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, a estimé que ces mesures ont renforcé „la tendance entamée depuis la réforme fiscale de 1990 consistant à abandonner l'approche suivant laquelle la compensation des charges d'enfants doit s'apprécier pour des ménages de même revenu et se réaliser tant par le biais de modérations d'impôts que par l'octroi d'allocations familiales, au profit d'une approche compensant de manière uniforme les charges d'enfants par les seules prestations familiales.

En modifiant l'outil technique, en réduisant la modération, le Gouvernement prépare l'abandon définitif du volet de la politique familiale opérée par le biais de la réduction fiscale. Au terme de cette évolution, l'appréciation de la capacité contributive des contribuables ne tiendra plus compte des charges d'enfants suivant les différentes catégories de revenus.“

Si le Gouvernement persévère dans cette politique, ce que la déclaration gouvernementale d'août 1999 semble confirmer, la CEP•L est d'avis que la prise en compte des charges de famille devrait être soumise à de nouvelles réflexions. Parmi les modèles étrangers qui ont pris de nouvelles orientations en la matière, l'exemple du Québec a retenu l'attention de la CEP•L comme étant un modèle innovateur méritant une étude approfondie.

2. L'exemple du Québec (Canada)

Le système du Québec prévoit plusieurs mesures fiscales ainsi qu'un soutien financier aux familles par l'entremise du régime des allocations familiales.

2.1. L'aide fiscale

Le régime fiscal québécois reconnaît que les familles avec des enfants à charge ont une capacité de payer des impôts moindre que celle des ménages sans enfant ayant un revenu équivalent.

Plusieurs mesures fiscales ont été mises en place en vue de réduire l'impôt sur le revenu des familles dont notamment des crédits d'impôts non remboursables et des crédits d'impôts remboursables.

Les *crédits d'impôt non remboursables* réduisent le montant d'impôt et si le total de ces crédits est plus élevé que l'impôt à payer, la différence n'est pas remboursée au contribuable.

Il existe notamment deux crédits d'impôt non remboursables, à savoir le crédit pour enfant à charge et le crédit pour études post-secondaires.

Les *crédits d'impôt remboursables* réduisent le montant d'impôt à payer et, si le total des crédits est plus élevé que l'impôt à payer, la différence sera remboursée au contribuable.

Il existe notamment deux crédits d'impôt remboursables, à savoir le crédit d'impôt pour frais de garde et le crédit d'impôt pour frais d'adoption.

2.2. Les allocations familiales

Les allocations familiales s'adressent aux familles à faible revenu qui ne peuvent pas profiter des mesures fiscales.

Pour établir le montant de l'allocation, la personne qui vit avec un enfant ou qui en prend soin, doit produire chaque année, ainsi que son conjoint, s'il y a lieu, une déclaration de revenus.

L'allocation vise à couvrir les besoins essentiels des enfants de moins de 18 ans des familles à faible revenu, et à assurer, ainsi un meilleur soutien à celles qui en ont le plus besoin.

Ce sont aussi ces familles qui ne bénéficient pas ou peu du crédit d'impôt non remboursable pour enfants puisqu'elles ne paient pas ou peu d'impôt.

Le système du Québec se base donc sur deux piliers:

- les familles à faibles revenus auxquelles sont destinées les allocations familiales;
- les familles à revenu moyen ou élevé qui peuvent profiter de crédits d'impôts, non remboursables.

Ainsi, la compensation des charges supplémentaires des ménages à revenu élevé avec enfants est atteinte moyennant la fiscalité. C'est la fiscalité qui garantit l'équité horizontale entre les ménages à revenus élevés qui ont charge de famille et ceux qui n'ont pas charge de famille.

Le système a l'avantage par rapport à la situation luxembourgeoise que le Québec ne procède plus à un encaissement de l'argent pour le redistribuer par après.

3. Le modèle proposé par la CEP•L

La CEP•L, en tenant compte de ce qui précède, propose un modèle d'un revenu pour charge de famille (RCF). Ce modèle prévoit donc l'abolition du système des allocations familiales et du système de modération d'impôt pour enfant à charge.

Le RCF, à verser par l'actuelle caisse des allocations familiales, devrait se greffer sur les autres revenus du ménage. Il serait imposable et soumis aux cotisations sociales (assurance maladie et assurance pension).

L'introduction d'un RCF a plusieurs avantages:

- au niveau fiscal:

Il varie suivant la capacité contributive des ménages;

- au niveau familial:

Il valorise le travail à domicile du conjoint qui s'occupe des enfants;

- au niveau de l'assurance maladie:

Il assure, par le biais du paiement de cotisations pour l'assurance maladie, que chaque ménage ayant charge de famille soit couvert par l'assurance maladie;

- au niveau de l'assurance pension:

Il assure, par le biais du paiement de cotisations pour l'assurance pension, des droits de pension ou des droits de pensions supplémentaires au conjoint qui a abandonné son travail ou qui a réduit sa tâche pour s'occuper des enfants.

Pour éviter une avalanche de déclarations d'impôt, la CEP•L plaide pour l'introduction d'un système de „décompte salarial“, c'est-à-dire une procédure simplifiée pour les ménages disposant d'un seul revenu salarial.

4. Considérations finales

Au-delà des avantages cités ci-avant, le modèle d'un revenu pour charge de famille, tel que proposé par notre Chambre professionnelle, a pour mérite d'aboutir à une vraie équité sociale entre les ménages avec charge de famille et ceux n'ayant pas charge de famille.

Il représente une approche plus adaptée aux temps modernes qui se caractérisent entre autres au niveau des familles par une participation plus active des femmes au monde du travail.

En ce qui concerne le coût du revenu pour charge de famille, la CEP•L donne à considérer que, dans une première phase, ce revenu ne peut être d'un moindre import que les mesures familiales actuelles que sont les allocations familiales et les modérations d'impôt.

Luxembourg, le 10 décembre 2001.

