

**N° 4855<sup>4</sup>****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 DE TRAVAIL****sur le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal portant exécution de  
l'article 166, alinéa 6, numéro 1 de la loi modifiée du 4 décembre 1967  
concernant l'impôt sur le revenu**

(30.11.2001)

Par lettre en date du 12 octobre 2001, M. le Ministre des Finances a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi portant réforme de certaines dispositions en matière des impôts directs et indirects ainsi que le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 166, alinéa 6, numéro 1 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Suite à l'analyse des textes des projets de loi et de règlement grand-ducal, la Chambre de travail a l'honneur de communiquer les observations qui suivent:

\*

**I. PROJET DE LOI****portant réforme de certaines dispositions en matière des  
impôts directs et indirects****I.1. Remarques liminaires**

La réforme fiscale qui fait l'objet du texte du projet de loi sous avis apporte des réductions d'impôt importantes tant aux personnes physiques qu'aux entreprises exploitées à titre individuel ou constituées sous forme de sociétés.

Le coût total de la réforme fiscale 2002, toutes mesures confondues (personnes physiques/entreprises exploitées à titre individuel/collectivités) se chiffre à quelque 21,3 milliards LUF (528 millions euros) au titre de l'année d'imposition 2002 par rapport à l'année d'imposition 2001.

Cette réforme fiscale se déduit des orientations de la politique fiscale contenues dans la déclaration gouvernementale de 1999, selon laquelle „[l]a politique fiscale, tout en s'insérant dans un objectif d'équilibre des finances publiques et de financement des besoins collectifs actuels et futurs, continuera premièrement à être un instrument essentiel de la consolidation et du renforcement de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises et du Luxembourg en tant que site de développement d'activités existantes et de localisation d'activités nouvelles et, deuxièmement, à être un instrument de promotion de l'équité sociale sur la base de la capacité contributive et dans le respect de l'effort individuel“.

Pour la Chambre de travail, la politique fiscale doit être un instrument du rôle fondamental de l'Etat qui est d'accroître de façon durable le bien-être de tous ceux qui habitent et travaillent au Luxembourg. Pour cette raison, le financement des biens collectifs et de la protection sociale ne doit jamais être bloqué par une politique fiscale consistant en des réductions fiscales trop avantageuses.

La Chambre de travail approuve la réforme fiscale, surtout son volet „personnes physiques“. En effet, une partie de la réforme fiscale repose sur la nécessité de compenser intégralement l'inflation et au-delà de faire participer les citoyens à la répartition des fruits de la croissance.

Dans la prise de position qui suit, notre chambre fait part de ses réflexions relatives aux deux volets de la réforme fiscale, à savoir l'imposition des personnes physiques et l'imposition des collectivités tout en présentant des observations plus détaillées au premier volet.

## I.2. Imposition des personnes physiques

### I.2.1. Tarif

Le tarif d'imposition pour l'année 2002 est évidemment libellé en euros et notre chambre salue l'intention du Gouvernement d'effectuer la conversion en euros en faveur du contribuable.

Avec un déchet fiscal de plus de 173 millions d'euros, l'adaptation du tarif est la pièce maîtresse du volet personnes physiques de la réforme fiscale. Notre chambre salue particulièrement l'abaissement du taux d'entrée de 14% à 8%. Ainsi, le Luxembourg est le pays avec l'imposition la plus faible pour les revenus modestes dans la comparaison européenne, comme le montre le tableau qui suit:

	<i>Revenu tarifaire minimum imposable</i>	<i>Taux d'entrée de l'impôt</i>
Luxembourg (2002)	9.750 euros	8,00%
Allemagne (2001)	7.436,81 euros	15,00%
Belgique (2001)	6.494,81 euros	25,00%
France (2001)	4.121 euros	8,25%

Source: Projet de loi

La Chambre de travail constate qu'avec chaque adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu, le Gouvernement procède à une hausse du minimum exonéré, ce qui est évidemment une mesure positive en faveur des ménages qui ont un revenu relativement faible. Cependant, cette politique a comme effet qu'à chaque réforme ultérieure, de moins en moins de ménages peuvent bénéficier d'allègements fiscaux et sont donc exclus de réductions d'impôts. Pour faire profiter également ces ménages de la politique de redistribution, une augmentation des transferts sociaux s'impose. La Chambre de travail note avec satisfaction que le projet de budget pour l'exercice 2002 contient un certain nombre de mesures qui répondent aux besoins sociaux de la population comme le relèvement du taux d'immunitisation en matière de revenu minimum garanti ou encore le relèvement des allocations familiales.

Notre chambre a en effet toujours demandé des mesures sociales d'accompagnement pour les ménages qui ne peuvent pas bénéficier des allègements en raison d'un nombre élevé d'enfants et/ou de revenus modestes. Beaucoup de ressortissants de la Chambre de travail sont dans cette situation.

C'est la raison pour laquelle la Chambre de travail a fait usage de son droit d'initiative. Suite à une décision de son assemblée plénière en date du 10 novembre 2000, la Chambre de travail a transmis le 7 décembre 2000 une proposition au Gouvernement visant le doublement des allocations familiales et leur inclusion dans le revenu imposable. Notre chambre regrette vivement que le Gouvernement n'ait pas fait usage de son droit d'initiative législative pour la proposition présentée par la Chambre de travail.

Notre chambre estime que le relèvement des allocations familiales ne préjudicie pas l'introduction d'autres mécanismes de fiscalité et de redistribution. Ainsi, elle réclame du Gouvernement une étude sur la possibilité de création d'un système d'imposition négative qui assurerait également aux ménages qui ne peuvent pas bénéficier des allègements fiscaux une participation à la distribution des fruits de la croissance.

La Chambre de travail note avec satisfaction la récente saisine par M. le Premier ministre du Conseil économique et social d'un avis en cette matière importante.

## **I.2.2. Base d'imposition**

### *I.2.2.1. Mesures en faveur des salariés*

Dans son avis du 10 novembre 2000 relatif au projet de budget pour l'exercice 2001, notre chambre écrivait:

*„En ce qui concerne la réforme fiscale prévue pour 2002, la Chambre de travail exige des mesures substantielles en faveur des salariés, notamment par l'adaptation d'un certain nombre d'abattements et de forfaits, tels que l'abattement compensatoire pour salariés ou encore le forfait pour frais d'obtention et le forfait pour dépenses spéciales.“*

La Chambre de travail se doit malheureusement de constater que sa revendication n'ait pas été prise en compte par le Gouvernement.

Notre chambre note que beaucoup d'efforts ont été faits à destination des bénéficiaires de revenus de capitaux dans cette réforme fiscale, mais, en dehors du tarif d'imposition, les revenus du travail ne bénéficient que de peu d'avantages. C'est pourquoi elle exige un relèvement tant de **l'abattement compensatoire pour salariés (article 129 alinéa 1 L.I.R.)** que des **minima forfaitaires pour frais d'obtention (article 107 , alinéa 1, point 1. L.I.R.)** et pour **dépenses spéciales (article 113 alinéa 1 L.I.R.)**. Ces augmentations s'imposent d'autant plus que le Gouvernement propose également un relèvement du montant déductible des primes relatives à un contrat d'assurance pension complémentaire à titre individuel (article 111bis L.I.R.) de 48.000 LUF à 1.500 euros (60.509,85 LUF).

### *1.2.2.2. Information des contribuables*

Un certain nombre d'abattements ne sont accordés que sur demande. Or, beaucoup de contribuables ne sont pas en pleine connaissance de leurs possibilités de déduction fiscale de certaines dépenses.

A ce sujet, l'on peut citer la bonification d'impôt pour enfant (article 123bis), l'abattement pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage du contribuable (article 127bis) ou encore l'abattement monoparental (article 127ter).

La Chambre de travail demande par conséquent d'accorder ces bonifications ou abattements de façon automatique où, si ceci n'était pas faisable, de mieux informer les contribuables sur leurs possibilités de déduction. Une meilleure information des citoyens doit de toute façon être un objectif prioritaire de la réforme administrative.

### *1.2.2.3. Epargne prévoyance vieillesse (article 111bis L.I.R.)*

Une des innovations les plus importantes du projet de loi sous avis concerne l'article 111bis L.I.R. qui prévoit actuellement une déduction annuelle des primes relatives à un contrat d'assurance pension contracté à titre individuel par le contribuable. A ce titre, le plafond annuel des primes et cotisations prévu à l'article 111, alinéa 5 L.I.R. (plafond de 27.000 LUF à majorer de son propre montant pour le conjoint et chaque enfant) est majoré de 48.000 LUF.

Le projet de loi apporte les aménagements suivants à cet article:

- un relèvement du montant déductible, qui est croissant en fonction de l'âge du contribuable (montant annuel maximum allant de 1.500 euros pour un contribuable de moins de 40 ans à 3.200 euros pour un contribuable de 55 ans et plus);
- le libre choix entre des produits de placement, généralement à rendement non garanti, et des produits plus traditionnels à rendement garanti, offerts soit par des compagnies d'assurances, soit par des établissements de crédit;
- un mode de versement variable de la prestation comprenant la possibilité de disposer d'un capital à l'échéance du contrat, correspondant tout au plus à la moitié de l'épargne accumulée. Le solde doit être versé sous forme d'une rente viagère payable mensuellement, à souscrire auprès d'une compagnie d'assurances, seule habilitée à fournir ce genre de prestation;
- une atténuation de l'imposition de la rente viagère, exempte à concurrence de 50%. En revanche, le capital remboursé à l'échéance est entièrement imposable.

La Chambre de travail rappelle tout d'abord qu'elle ne peut pas accepter que l'on essaie de favoriser le système des pensions complémentaires individuelles et d'entreprise par rapport au régime général de pensions dans le cadre de la Sécurité sociale.

Dans la logique des propositions gouvernementales, elle accepte cependant le principe de la modulation de la déductibilité en fonction de l'âge du contribuable. En effet, très souvent, des travailleurs contractent une assurance uniquement après un certain âge, puisqu'ils n'y avaient pas pensé plus tôt ou n'avaient pas les moyens de le faire plus tôt. Il n'existe aucune raison de les désavantager par rapport à des souscripteurs plus jeunes.

Par contre, la Chambre de travail estime que le traitement fiscal des pensions complémentaires lors de leur versement est beaucoup trop avantageux. Elle ne voit en effet aucune raison d'exonérer la moitié de la rente viagère.

Quant à l'échéance du contrat, le projet de loi la fixe à 60 ans au plus tôt. La Chambre de travail rend attentif au fait que des personnes peuvent déjà entrer à l'âge de 57 ans en pension de vieillesse anticipée et elle demande d'en tenir compte.

L'alinéa 6 du nouvel article 111bis L.I.R. permet le remboursement anticipatif du capital épargné sans rendre imposables les versements antérieurement effectués uniquement pour les raisons de maladie grave ou d'invalidité du souscripteur. La Chambre de travail demande cependant de prévoir encore d'autres raisons de nature plus économique, et notamment le cas du chômage de longue durée.

#### I.2.2.4. *L'abattement à l'investissement mobilier (article 129c L.I.R.)*

Le projet de loi entend abolir l'abattement à l'investissement mobilier, mécanisme fiscal de promotion des investissements dans l'économie luxembourgeoise, connu sous la désignation de „loi Rau“.

Ce premier objectif de l'abattement mobilier n'a malheureusement pas été atteint. On a plutôt assisté au phénomène que la très large majorité des abattements mobiliers accordés a eu pour origine des acquisitions de parts de SICAV, qui elles ont investi les fonds dans des actions éligibles en achetant des titres existants que d'autres étaient prêts à vendre, sans que cela ait été lié à un apport de capitaux nouveaux respectivement à des sociétés existantes ou à créer.

Qui plus est, le fait de favoriser exclusivement des investissements dans l'économie nationale en octroyant des avantages fiscaux aux contribuables investissant soit dans des sociétés de capitaux résidentes pleinement imposables, soit dans des organismes de placements collectifs agréés, dont le règlement interne prévoit que plus de 75% du portefeuille doivent être employés en valeurs et droits dans des sociétés de capitaux résidentes pleinement imposables, pourrait être incompatible avec la législation européenne.

Le Gouvernement propose par conséquent un *phasing out* de l'abattement à l'investissement mobilier qui sera réduit à 1.000 euros pour l'année 2002 et à 500 euros pour l'année 2003. Parallèlement, la part minimum de 75% de valeurs luxembourgeoises du portefeuille sera réduite à 50% en 2002 et à 25% en 2003.

Même si le premier objectif de ce mécanisme fiscal n'a pas été atteint, force est cependant de constater que cet abattement fiscal a eu pour conséquence d'inciter les épargnants à investir une partie de leur épargne dans des instruments différents du simple compte épargne.

La Chambre de travail se prononce pour le maintien de ce mécanisme populaire quitte à adapter les conditions relatives aux sociétés destinataires des investissements.

Notre chambre note que le Gouvernement voit dans l'extension des avantages fiscaux relatifs aux pensions complémentaires le moyen de contrebalancer le retrait progressif de l'abattement à l'investissement mobilier. Or, la Chambre de travail est d'avis que l'abattement à l'investissement mobilier poursuit un objectif différent et concerne un cercle de contribuables beaucoup plus étendu que la promotion de l'épargne prévoyance vieillesse.

#### I.2.2.5. *Revendications ponctuelles*

Hormis les observations faites ci-dessus concernant une augmentation de certains forfaits et abattements pour les salariés et une meilleure information sur les possibilités de déduction, notre chambre aimerait formuler encore certaines revendications qui n'ont pas été retenues dans le projet de loi sous avis:

- un relèvement du plafond d'exemption pour les **indemnités de licenciement** (actuellement 500.000 LUF) prévues aux **points 9. et 10. de l'article 115 L.I.R.**;
- une augmentation sensible du montant exempté pour les **indemnités pour propositions d'amélioration** allouées par l'employeur à ses salariés (**point 20. de l'article 115 L.I.R.**). Actuellement, ce montant est limité à 10.000 LUF par décision d'allocation, et ceci depuis 1981 (règlement grand-ducal du 23 avril 1981);
- un relèvement de l'**abattement forfaitaire pour frais de garde d'enfant**, qui est actuellement de 144.000 LUF, étant donné que les structures de garde sont largement insuffisantes et que les parents doivent par conséquent placer leurs enfants dans des structures d'accueil privées (**règlement grand-ducal du 31 décembre 1998 pris en exécution de l'article 127 L.I.R.**). Notre chambre demande en effet que, si le Gouvernement poursuit l'objectif d'augmenter le taux d'emploi féminin, il doit en conséquence veiller à faciliter la conciliation entre vie privée et vie professionnelle des travailleurs;
- l'allocation de l'abattement monoparental (article 127ter L.I.R.) par enfant et l'abolition de la réduction de l'abattement des pensions alimentaires. Cette mesure s'impose en raison de la situation relativement difficile (par rapport à d'autres contribuables travailleurs) des familles monoparentales;
- l'extension aux travailleurs non résidents imposables au Luxembourg de la déductibilité des intérêts passifs relatifs à la construction ou à l'acquisition d'un logement (article 98 L.I.R., alinéa 1, point 5. et règlement grand-ducal du 12 juillet 1968) situé dans leur pays de résidence.

### I.3. Imposition des collectivités

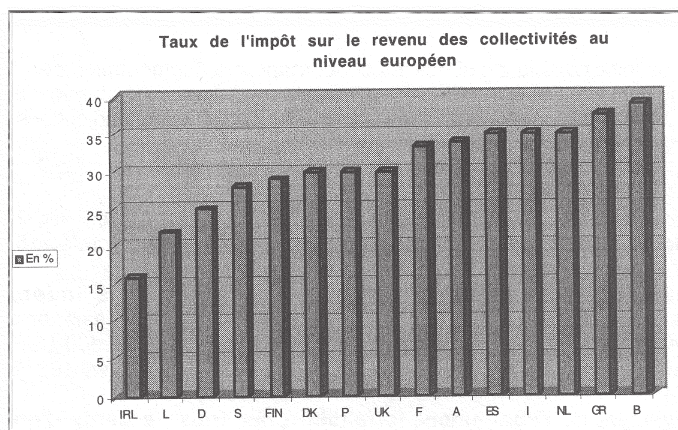
Les deux mesures entraînant le déchet fiscal le plus important pour l'Etat et les communes sont la réduction du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (248 millions d'euros) et l'allègement de l'impôt commercial communal (79 millions d'euros).

Ces deux mesures représentent à elles seules plus de 95% du total des réductions d'impôt pour les collectivités.

#### I.3.1. Le tarif de l'impôt sur le revenu

A partir de l'année d'imposition 2002, le Gouvernement propose une réduction du taux maximum de l'impôt sur le revenu des collectivités qui passera de 30% à 22%.

Ainsi, comme le montre le graphique ci-dessous, l'année prochaine, le Luxembourg ne sera dépassé que par l'Irlande (avec 16%) en ce qui concerne les taux les plus faibles de l'impôt sur le revenu des collectivités.



Comparaison des taux nominaux en 2002 sans tenir compte d'éventuels taux réduits, surcharges ou impôts locaux.

Source: Projet de loi

La Chambre de travail rappelle que les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités ont déjà connu un allègement important de leur charge fiscale par l'abolition de l'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation et l'abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 33% à 32% à partir de 1997 et de 32% à 30% à partir de l'année 1998.

La politique poursuivie actuellement, à savoir une baisse tous azimuts de la fiscalité des entreprises dans le seul souci de compétitivité ne va pas forcément dans le sens de la croissance qualitative. De plus, la Chambre de travail, qui est parfaitement d'accord pour garantir un environnement attractif pour la création des entreprises au Luxembourg, ne considère pas une concurrence fiscale dommageable comme étant un outil souhaitable dans la politique de développement économique.

Or, malheureusement, on constate actuellement en Europe une course à la baisse des impôts pour les entreprises et l'on peut craindre que les salariés ne soient les contribuables qui supportent la charge fiscale de loin la plus importante à l'avenir.

Il faut notamment éviter d'arriver à une situation où, en raison de la fiscalité et des taux de cotisations sociales avantageux, des entreprises viennent s'installer au Luxembourg pour des raisons purement financières. Parfois, il arrive en plus que de telles sociétés font faillite, et l'on peut s'interroger sur le caractère frauduleux ou non de cette faillite.

Aux yeux de la Chambre de travail, il est urgent de combattre plus sévèrement le phénomène des faillites frauduleuses, notamment par un renforcement des magistrats et du personnel de la section économique de la police judiciaire.

La Chambre de travail rappelle encore sa position fondamentale suivant laquelle les moyens financiers libérés par les réductions d'impôts doivent être réinvestis au Luxembourg. En effet, les entreprises qui bénéficient d'allègements fiscaux substantiels doivent également fournir une contrepartie, soit sous forme de création ou de préservation d'emplois stables et rémunérateurs, soit sous forme de formation continue – dont la formation linguistique – offerte à leur personnel.

La Chambre de travail demande en outre de présenter annuellement un bilan faisant état, d'un côté, de la somme des avantages fiscaux et sociaux accordés aux entreprises et, de l'autre, du nombre d'emplois créés et des investissements effectués en relation avec ces allègements. Le cas échéant, un groupe de travail pourrait être institué afin d'élaborer un tel bilan.

Au niveau de l'entreprise, le bilan des allègements obtenus et des réinvestissements effectués serait à présenter au comité mixte ou, à défaut, à la délégation du personnel. En effet, la Chambre de travail estime qu'une transparence accrue et une meilleure information des représentations du personnel sont importantes en vue d'accroître la démocratisation de l'économie.

Finalement, la Chambre de travail est d'avis que les allègements fiscaux devraient prioritairement tendre à réduire la pression fiscale sur le facteur de production travail (afin de promouvoir ce dernier) en orientant l'imposition vers d'autres sources telles que l'énergie ou la pollution.

En effet, une imposition des entreprises visant davantage les activités polluantes s'inscrirait dans une stratégie de croissance plus qualitative, étant donné que des entreprises propres et peu consommatrices d'énergie seraient relativement avantagées par rapport à des activités polluantes.

### ***1.3.2. Le taux de l'impôt commercial communal***

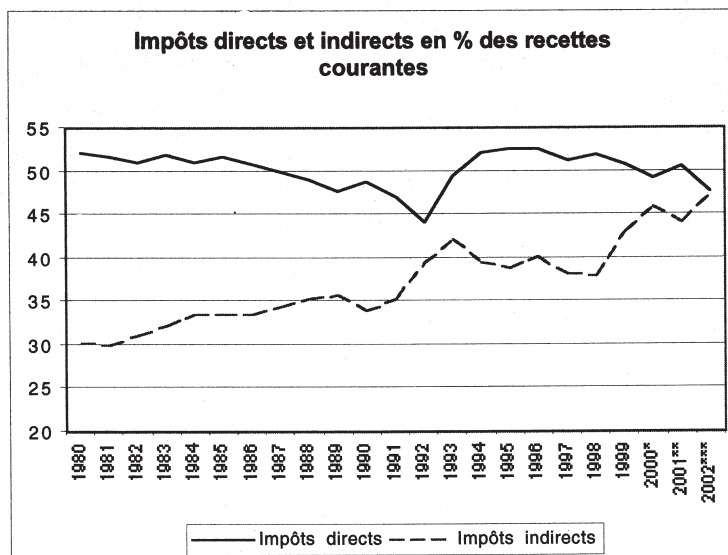
Des négociations entre le Gouvernement et les représentants des communes (Syvicol) ont conduit au maintien de l'impôt commercial communal sur le bénéfice d'exploitation. L'impôt ne sera pas aboli, mais uniquement réduit.

Compte tenu de l'accord avec le Syvicol, le taux de la base d'assiette sera réduit de 4% à 3%. En admettant un taux communal de 250%, à appliquer au produit résultant de l'application du taux d'assiette de 3% au bénéfice d'exploitation et du fait que l'impôt commercial communal ne sera plus déductible de sa propre base d'imposition au niveau des collectivités, la charge de l'impôt commercial communal passera pour les collectivités de 9,09% actuellement à 7,5%.

Comme noté plus haut, cette réduction entraînera un déchet fiscal de plus de 79 millions d'euros pour les communes.

La Chambre de travail rappelle à ce sujet son opposition à tout transfert de la charge fiscale qui grève les entreprises vers les ménages, afin de combler le déchet fiscal des communes, qui résultera de la réduction de cet impôt.

Cette évolution risque d'amplifier encore la tendance qui va à l'accroissement de la fiscalité indirecte que notre chambre a mis en exergue dans son avis du 26 octobre 2001 sur le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2002.



Source: Inspection générale des Finances.

\* Compte provisoire;

\*\* Budget définitif;

\*\*\* Projet de budget.

#### I.4. Conclusion

La Chambre de travail constate en conclusion que le Gouvernement propose une réforme fiscale d'une ampleur indéniable, mais qu'il ne touche pas (ou pas encore) à la structure de notre système d'imposition.

Les changements sociétaux en cours doivent en tout cas être pris en compte pour une réforme fiscale fondamentale qui doit évidemment aussi trancher entre l'imposition individuelle ou l'extension d'avantages fiscaux réservés jusqu'ici aux seuls couples mariés à des nouvelles formes de vie commune (union libre, pacs).

\*

## II. PROJET DE REGLEMENT GRAND-DUCAL

### portant exécution de l'article 166, alinéa 6, numéro 1 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

La Chambre de travail n'a pas d'observations à formuler au sujet de ce projet de règlement grand-ducal qui a pour objet d'aligner dans une large mesure les conditions et critères d'application du régime des sociétés mère et filiales en matière de plus-values à ceux prévus à l'endroit des distributions de dividendes.

Luxembourg, le 30 novembre 2001.

*Pour la Chambre de Travail,*

*Le Directeur,*  
Marcel DETAILLE

*Le Président,*  
Henri BOSSI

