

N° 5801¹²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

1. portant modification
 - de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
 - de la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs;
 - de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant
 1. création d'un fonds pour l'emploi;
 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;
 - de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934;
2. portant introduction de la loi concernant le boni pour enfant;
3. portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée;
4. portant modification de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective;
5. portant modification de l'arrêté grand-ducal modifié du 8 octobre 1945 portant réorganisation du statut de la Chambre des Artisans

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(10.12.2007)

Par lettre en date du 6 novembre 2007, M. le Ministre des Finances a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi

1. portant modification
 - de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
 - de la loi modifiée du 1er mars 1952 modifiant certaines dispositions aux impôts directs;
 - de la loi modifiée du 30 juin 1967 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet;
 - de la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934;
2. portant introduction de la loi concernant le boni pour enfant;
3. portant modification de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée.

Des amendements gouvernementaux au projet de loi ont été communiqués à notre chambre par lettre du 20 novembre 2007 de M. le Ministre des Finances.

Suite à l'analyse du texte du projet de loi et des amendements, la Chambre de travail a l'honneur de communiquer les observations qui suivent:

1. Modérations d'impôt pour enfants et bonis pour enfants

Le projet de loi sous avis vise à modifier définitivement le mode d'évaluation de la charge que représentent les enfants. La modération d'impôt pour enfant, faisant l'objet de l'article 122 L.I.R., prend la forme d'un boni pour enfant, généralisant ainsi l'allégement fiscal en en faisant bénéficier tous les enfants, y compris ceux des contribuables ne payant pas d'impôts.

Ce changement marque une nouvelle étape. Désormais, la diminution de la capacité contributive d'un contribuable avec enfants par rapport à un contribuable sans enfants est censée être égalisée par le biais des prestations familiales et des bonis pour enfants. Cette évolution a été entamée par l'importante réforme fiscale du 6 décembre 1990 qui avait introduit une modération identique pour chaque enfant (avant, l'allégement fiscal augmentait avec le revenu du contribuable et était le plus élevé pour un premier enfant, pour diminuer après pour chaque enfant supplémentaire). A partir de 1992, la politique du Gouvernement a changé en matière de modération d'impôt pour enfant. Les considérations sociales furent préférées aux considérations de capacité contributive, favorisant une équité verticale (même décharge fiscale en montants absolus pour les revenus bas que pour les revenus élevés).

Le **boni pour enfant** remplacera, à partir du 1er janvier 2008, la modération d'impôt dont les contribuables ayant un ou plusieurs enfants à charge profitaient, à condition de disposer d'un revenu imposable. Les personnes ou familles tombant dans les catégories de revenus bas et, par conséquent, exempts d'imposition, ne pouvaient pas faire valoir cette modération.

Le boni assurera à chaque personne ou couple ayant un ou plusieurs enfants à charge un versement annuel maximal de 922,5 euros par enfant sans distinction de son revenu.

Les classes d'impôt pour enfants disparaissent et la modération pour enfant n'entre plus dans le calcul tarifaire de l'impôt, de sorte que les classes d'impôt pour contribuables ayant des enfants à charge ou non seront identiques.

Le changement n'est toutefois pas absolu:

- la classe d'impôt 1a pour les personnes monoparentales n'est pas abolie, de même que l'abattement monoparental selon les dispositions de l'article 127ter L.I.R.;
- les personnes non mariées qui n'ont pas la garde de leur enfant continuent à pouvoir déduire, dans les limites et conditions prévues par l'article 127bis L.I.R., les frais d'entretien et d'éducation de leurs enfants;
- la bonification d'impôt prévue à l'article 123bis L.I.R. n'est pas supprimée;
- les majorations de certains plafonds pour dépenses fiscalement déductibles en fonction du nombre des enfants faisant partie du ménage du contribuable continuent à exister.

Le cercle des enfants faisant partie du ménage fiscal du contribuable n'étant pas identique au cercle des enfants donnant droit aux prestations familiales, il s'avère d'autre part nécessaire de ne pas abolir la modération d'impôt dans la forme actuelle légèrement adaptée pour les cas où les enfants remplissant les conditions d'appartenance au ménage du contribuable, ne sont pas ou plus bénéficiaires des allocations familiales.

C'est avec grande satisfaction que la Chambre de travail prend note de l'intention du Gouvernement de suivre ses propositions. Le boni pour enfant est effectivement la mise en pratique de ce que notre chambre a revendiqué de longue date.

Ainsi, dans son avis du 17 novembre 2006 relatif au projet de budget pour 2007, la Chambre de travail demandait *„la création rapide du crédit d'impôt pour compenser la désindexation des prestations familiales. Ce crédit, afin qu'il puisse bénéficier aux familles menacées de pauvreté, doit dans tous les cas être payé. Il ne doit pas simplement constituer en une réduction de l'impôt à payer, ce qui n'apporte rien à ces familles parce qu'elles ne paient pas d'impôt.“*.

Déjà en 2000, la Chambre de travail avait soumis une proposition au Gouvernement visant une augmentation des allocations familiales avec leur inclusion parallèle dans le revenu imposable. Comme mesure immédiate, elle demandait *„l'abolition de la modération d'impôt pour enfants avec une augmentation parallèle des allocations familiales. Cette modération, qui est actuellement de 900 €, ne profite entièrement qu'aux ménages qui peuvent déduire ce montant de leurs impôts. En supprimant la modération et en augmentant les allocations familiales de 900 € par an, les familles plus modestes profiteraient d'un plus en matière de politique familiale tandis que celles qui bénéficient actuellement de la modération d'impôt ne perdraient rien“*.

La Chambre de travail approuve le maintien des dispositions fiscales reprises ci-dessus. En effet, la disparition totale de la prise en compte des enfants en matière d'établissement de l'impôt créerait des cas de rigueur sous forme de perte de revenu disponible auprès d'un certain nombre de contribuables.

Notre chambre demande cependant que le boni, qui, d'après le Gouvernement, devrait être payé une fois par an par la Caisse nationale des prestations familiales, soit payé mensuellement avec les allocations familiales. Sinon, les familles qui verront leur charge fiscale mensuelle augmenter du fait de l'abolition de la modération d'impôt pour enfant, devront attendre trop longtemps avant de toucher la compensation sous forme de boni pour enfant.

La Chambre de travail désire attirer l'attention sur le fait que beaucoup de ménages ont une marge de manoeuvre financière très étroite après les augmentations successives des taux d'intérêt et de l'imposition indirecte.

En outre, si les barèmes de l'impôt sur les salaires étaient seulement disponibles au début de l'année 2008, en février par exemple, des ménages risqueraient de devoir rembourser à leur employeur quelques centaines d'euros dont ils seront redevables suite à l'abolition de la modération d'impôt pour enfants.

La Chambre de travail rend attentif au fait que le taux de retenue sur les fiches d'impôt additionnelles augmentera du fait de la disparition des classes d'impôt avec enfants. A l'heure actuelle, à partir des classes d'impôt 1a.2. et 2.2., le taux de retenue est égal à 0%. Or, du fait de la disparition de ces classes, les taux respectifs des classes 1a et 2 seront de 32% et de 19%.

Par ailleurs, afin que l'imposition des contribuables imposés par voie d'assiette ne diverge pas trop de l'imposition des salaires et traitements, une refixation des avances trimestrielles à payer par les contribuables est hautement souhaitable.

Notre chambre demande en outre que le cercle des bénéficiaires du boni pour enfants soit le même que celui des allocations familiales.

L'Etat affichera une plus-value de recettes de 85 millions d'euros avec l'abandon des classes d'impôt. Cette somme sera toutefois directement affectée au financement du boni pour enfant qui se soldera par un coût annuel net de 99,5 millions d'euros.

Le boni pour enfant est un transfert bénéficiant relativement davantage aux ménages à revenus modestes et il est par là une action ciblée en faveur de ces ménages.

La Chambre de travail a d'ailleurs maintes fois mis le doigt sur le dilemme de notre système d'imposition.

En effet, 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.

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

C'est pourquoi notre chambre avait réclamé 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.

Le 23 juillet 2004, le Conseil économique et social (CES) avait émis un avis en cette matière. Dans cet avis, le CES „*tout en réitérant sa position qu'il y a lieu de limiter au niveau de la fiscalité directe les abattements et mécanismes similaires à des domaines qui ont une véritable valeur ajoutée économique ou sociale, est d'avis qu'en principe le mécanisme du crédit d'impôt pourrait utilement remplacer celui de l'abattement sans que cependant les crédits d'impôts non utilisés ne donnent droit à un versement au contribuable*“.

La Chambre de travail note avec satisfaction que le Gouvernement va plus loin que le CES et que le boni pour enfant sera effectivement une prestation versée au contribuable, ce qui augmente indéniablement son caractère redistributif.

Notre chambre encourage le Gouvernement à continuer dans cette voie. Elle note avec satisfaction que celui-ci a également annoncé d'autres mesures d'imposition négative sous forme de versement en espèces de l'abattement compensatoire pour salariés. Ces mesures ont pour effet une participation plus large au

système d'imposition, qui permettra à des ménages qui ne payent actuellement pas d'impôts en raison de la faiblesse de leurs revenus, de pouvoir également déduire fiscalement certaines dépenses.

2. Adaptation du tarif

L'adaptation du barème sera de 6% ce qui se traduira par une perte de recettes de l'Etat de 195 millions d'euros par an. Pour les contribuables, l'adaptation du tarif de 6% se traduit par un gain fiscal maximum de 471 euros dans la classe 1, de 541 euros dans la classe 1a et de 546 euros dans la classe 2.

La Chambre de travail, qui dans son avis du 17 novembre 2006 relatif au projet de budget de l'Etat pour 2007, avait déjà demandé d'adapter le tarif de l'impôt sur le revenu pour 2006 à l'évolution de l'inflation, salue évidemment le principe de l'adaptation.

Toutefois, au vu de l'excellente santé des finances publiques, elle estime qu'une adaptation au-delà de 6% est parfaitement possible et souhaitable (un ajustement de 1% du barème coûte quelque 25 millions d'euros). En effet, le défaut d'adaptation constitue un alourdissement de la charge fiscale grevant proportionnellement plus les revenus faibles et moyens que les hauts revenus.

Notre chambre ne partage pas l'argumentation du Gouvernement, qui, lors de la déclaration sur la situation économique, sociale et financière du pays du 9 mai 2007, a estimé que nous avons une avance en matière d'adaptation à l'inflation, et pas un retard. Ce commentaire se trouve aussi dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis. En réalité, les modifications de la législation fiscale en 2001 et 2002 ne concernaient pas seulement une adaptation du barème à l'inflation, mais contenaient aussi des éléments structurels comme une baisse des taux d'imposition.

3. Déductibilité des frais en relation avec des voitures polluantes

Le projet de loi définit un seuil pour les émissions de CO₂ au-delà duquel les dépenses d'exploitation du véhicule ne seront plus déductibles de la base imposable. Le seuil proposé s'élève à 190 g de CO₂ par km. Ainsi, pour un véhicule émettant 180 g de CO₂/km, les conditions de déductibilité resteraient inchangées par rapport aux conditions actuellement en vigueur, tandis que les dépenses d'exploitation d'une voiture émettant 200 g de CO₂/km ne pourraient plus être déduites du bénéfice imposable. Un abaissement de ce seuil à 180 g de CO₂/km est prévu pour 2010.

En outre, l'exposé des motifs du projet de loi indique que l'Administration des contributions directes procédera à un relèvement du taux utilisé pour déterminer de manière forfaitaire l'avantage en nature dont le salarié bénéficie du fait qu'il peut utiliser une voiture appartenant à son employeur pour ses déplacements privés. A l'heure actuelle, l'évaluation forfaitaire mensuelle de l'avantage dont le salarié bénéficie, le cas échéant, est fixée à 1,5% de la valeur neuve du véhicule par la circulaire du Directeur des Contributions L.I.R. No 104/1 du 16 juin 1995. Il est prévu de porter ce taux à 2% à partir du 1er janvier 2008.

La Chambre de travail prend acte de la décision de la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés de décaler et de modifier ces mesures. L'amendement No 5 supprime en effet l'article afférent du projet de loi.

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

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

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

En ce qui concerne les autres dispositions concernant la fiscalité des entreprises, nous renvoyons à nos commentaires au point 7.

4. Exemption de l'impôt des heures supplémentaires

En vue de l'introduction d'un statut unique pour tous les salariés du secteur privé, il y a lieu d'adapter les dispositions fiscales en matière d'exemption des heures de travail supplémentaires qui sont déjà ancrées dans le projet de loi afférent. Etant donné qu'il est envisagé de faire appliquer ces dispositions fiscales à partir du 1er janvier 2008, il sera donc nécessaire de les enlever du projet de loi relatif au statut unique.

Notre chambre rappelle que, dans leur avis commun du 14 novembre 2007 relatif au projet de loi sur le statut unique, la Chambre de travail et la Chambre des employés privés se posent la question de l'exonération en présence d'une convention collective qui prévoit une majoration de 50% pour heures supplémentaires, à savoir, si le différentiel de 10% qui constitue la différence entre la majoration de la convention collective (50%) et celle prévue par le texte de loi (40%) est également exempt d'impôts et de cotisations.

5. Prise en compte des revenus négatifs étrangers (arrêt Lakebrink)

La Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) a rendu, le 18 juillet 2007, sa décision dans l'affaire „Lakebrink“ suite à un renvoi préjudiciel de la Cour administrative du Luxembourg.

A l'heure actuelle, les revenus négatifs étrangers constitués, par exemple, par des intérêts hypothécaires liés au financement de la résidence principale ne peuvent pas être mis en compte pour calculer le taux d'impôt.

L'arrêt de la CJCE oblige le Luxembourg à rendre compatible la législation nationale avec le droit communautaire qui fait l'objet de la modification de l'article 157ter, alinéa 1er L.I.R.

La Chambre de travail salue cette disposition qui aura notamment pour effet de redresser une discrimination des travailleurs frontaliers. Elle rappelle que, à l'heure actuelle, les intérêts hypothécaires sont pris en compte pour les résidents belges, mais non encore pour les contribuables résidant en Allemagne et en France.

6. Imposition collective des personnes liées par un contrat de partenariat

Le présent projet prévoit l'imposition collective des contribuables liés par un partenariat de droit luxembourgeois ou étranger. L'imposition collective des partenaires se fait toutefois sur demande conjointe des deux partenaires.

Cette mesure a été annoncée dans l'accord de coalition et précisée par le Premier ministre dans son discours du 9 mai 2007 sur l'état de la Nation.

La Chambre de travail accueille favorablement l'imposition collective des partenaires, tout en notant qu'il y aura encore des différences avec l'imposition des couples mariés, vu que l'imposition collective ne se fera qu'après l'année d'imposition sur demande des deux partenaires.

7. Imposition des entreprises

La Chambre de travail prend acte des deux principales mesures fiscales en faveur des entreprises prévues dans le projet de loi sous avis. Ainsi, il est prévu de relever de 2 points de pour cent la bonification d'impôt pour l'investissement complémentaire effectué dans les entreprises, telle que cette bonification est prévue à l'article 152bis L.I.R.

En outre, le nouvel article 50ter L.I.R. (qui, en vertu de l'amendement No 5, deviendra l'article 50bis L.I.R.) introduit des mesures fiscales visant à favoriser l'investissement dans la propriété intellectuelle, en exonérant partiellement des revenus dégagés par certains droits de propriété intellectuelle à raison de 80% des revenus nets positifs réalisés.

D'après l'exposé des motifs, le déchet fiscal dû au relèvement du taux de 10% à 12% de la bonification d'impôt pour investissement se chiffre à un ordre de grandeur de 30 millions d'euros. En ce qui concerne les nouvelles mesures fiscales faisant l'objet de la propriété intellectuelle, les déchets fiscaux devront être compensés par les retombées économiques résultant de l'attractivité du Luxembourg en la matière.

La Chambre de travail note que les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu des collectivités ont connu des allègements importants de leur charge fiscale au cours des dernières années. Ainsi, depuis 1997, le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités a été réduit de 33% à 22%, soit une diminution d'un tiers! L'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation a été aboli. L'impôt commercial communal a été allégé. L'imputation de l'impôt sur la fortune sur l'impôt sur le revenu des collectivités (afin de favoriser le maintien des entreprises dans le pays) conduit à une neutralisation de l'impôt sur la fortune.

Récemment, le Gouvernement luxembourgeois a déployé d'autres mécanismes fiscaux dans le cadre du développement de la place financière, destinés à augmenter l'attractivité du Grand-Duché, à savoir les sociétés d'investissement à capital risque (SICAR), les sociétés de titrisation ou encore les sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF).

S'y ajoutent de multiples réformes et aides dans le domaine de la législation du travail et de la sécurité sociale (prise en charge par l'Etat des cotisations pour les allocations familiales, assouplissements de la durée du travail etc.).

La Chambre de travail n'est en outre pas persuadée de l'existence d'un lien de causalité entre un niveau faible d'imposition des entreprises et la compétitivité d'une économie.

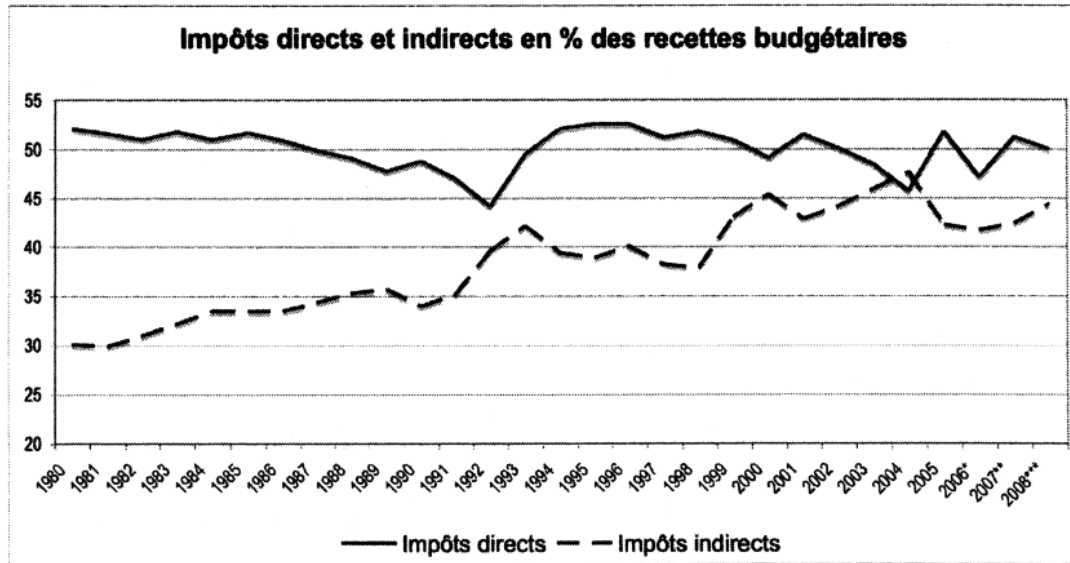
Dans le tableau de bord compétitivité du Bilan compétitivité 2007 de l'Observatoire de la compétitivité, l'indicateur „Impôts des sociétés“ se classe en orange dans le tableau de bord de la compétitivité, ce qui veut dire que la valeur du Luxembourg avec un taux moyen de 29,63% se situe entre + 20% et - 20% de la moyenne de l'Union européenne des 27 (position neutre). Dans ce contexte, il convient de préciser pour les adeptes des indicateurs synthétiques de compétitivité et des *benchmarks*, que la valeur la plus „mauvaise“ est tenue par l'Allemagne (38,4%), et la „meilleure“ valeur par la Bulgarie (10%). Or, dans le classement du World Economic Forum, l'Allemagne devance largement le Luxembourg, qui se classe aussi derrière la France et la Belgique, pays qui connaissent également des taux d'imposition des sociétés plus élevés que le Luxembourg. Le lien entre compétitivité et taux d'imposition des sociétés est donc pour le moins douteux.

8. Considérations finales

Conformément à ses prises de position antérieures, notre chambre donne la préférence à l'imposition directe pour procurer à l'État les ressources nécessaires à l'accomplissement de sa politique. C'est pourquoi elle s'oppose également à une augmentation générale du taux de la TVA qui pénaliserait les ménages modestes dont les dépenses de consommation sont relativement élevées par rapport au revenu.

Une hausse générale des taxes et accises qui aurait pour seul but de procurer des recettes supplémentaires à l'Etat n'est pas acceptable aux yeux de notre chambre. En effet, de telles hausses sont, en matière fiscale, des prélèvements proportionnels, voire régressifs, par opposition à la progressivité de l'impôt sur le revenu, qui, pour la Chambre de travail, devrait être une des sources de financement prioritaires pour financer les besoins collectifs.

Or, malheureusement, l'on constate bien un glissement de l'imposition directe vers l'imposition indirecte, comme le montre le graphique ci-dessous. La baisse relative des impôts indirects en 2005 ne doit pas trop induire en erreur, il s'agit de la moins-value considérable enregistrée au titre de la TVA.



Pour terminer, la Chambre de travail renouvelle sa critique concernant l'introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière et l'abrogation de l'impôt sur la fortune dans le chef des personnes physiques par la loi du 23 décembre 2005. Cette mesure avait suscité une nette opposition de la part de la Chambre de travail.

Dans son avis du 9 décembre 2005 relatif au projet de loi portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière, elle écrivait:

„La réduction de l'imposition des intérêts de l'épargne et l'abolition concomitante de l'impôt sur la fortune des personnes physiques sont perçues par la Chambre de travail comme étant une réduction de l'imposition des ménages les plus aisés de notre pays. En outre, l'abolition de l'exonération d'une tranche d'intérêts de 1.500 euros, décidée le 7 décembre 2005 à la quasi-unanimité des membres de la Commission des finances et du budget de la Chambre des députés, revient à une redistribution des revenus du bas vers le haut.“

Il s'avère maintenant que des contribuables fortunés ont des possibilités de placements qui leur permettent d'éviter le paiement de la retenue à la source, alors que les ménages modestes en sont redevables, même s'il existe une faible exonération de 250 euros. C'est pourquoi notre chambre demande de revoir ces dispositions dans le sens d'une amélioration de la situation des contribuables modestes. Elle rappelle que la Chambre des députés vota une motion invitant le Gouvernement à „évaluer les effets de la loi à la fin de l'exercice fiscal 2006“ et à „analyser si le montant de l'abattement de 250 euros fixé par la loi suffit à libérer effectivement les petits épargnants de la retenue à la source“ (motion I-2005-O-M 0102-01).

La Chambre de travail estime que l'Etat doit se donner les moyens nécessaires en vue du financement des biens collectifs et de la protection sociale et ne pas accorder une réduction sensible de leur charge fiscale aux ménages plus aisés. Ces derniers doivent faire un effort de solidarité.

Luxembourg, le 10 décembre 2007

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Nando PASQUALONI

Entré au Greffe de la Chambre des Députés le 17.3.2008.

