

Objet: Projet de loi n° 6497 portant modification

- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ;
- de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenverordnung »)
- de la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi ; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet ;
- de la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement ;
- de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation (4055WMMR/TAN)

Saisine : Ministre des Finances (9 novembre 2012)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

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

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

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

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

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

* * *

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

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

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

- Suppression de la déduction forfaitaire pour frais de déplacement (modification aux articles 105bis, 107bis, 138 et 139 LIR): dans un souci de réduire l'impact financier de cette déduction sur la base imposable des contribuables, il est proposé de supprimer les quatre premières unités d'éloignement. En d'autres termes, le forfait minimal pour frais de déplacement (s'élevant actuellement à 396 EUR par an par contribuable), ne serait plus déductible de la base imposable.
 - o plus-value fiscale escomptée : **35 millions EUR.**
- Réduction de moitié du plafond de déductibilité des intérêts débiteurs (modification à l'article 109 LIR) : « *afin de réduire le coût budgétaire des abattements, et accessoirement en vue de lutter contre le surendettement, il est envisagé d'abaisser le maximum des intérêts déductibles en tant que dépenses spéciales à la moitié du plafond¹* ».
 - o plus-value fiscale escomptée : **7 millions EUR.**
- Tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (modification aux articles 118, 120bis et 131 LIR) : à travers le projet de loi sous avis, il est proposé d'adapter le tarif de base de l'impôt sur le revenu des personnes physiques par l'ajout d'un dernier échelon imposé à 40% pour la tranche de revenu dépassant 100.000 EUR (classe 1), respectivement 200.000 EUR (classe 2).
 - o plus-value fiscale escomptée : **18,5 millions EUR.**
- Il est par ailleurs proposé d'abroger l'article 125 LIR permettant, sous certaines conditions, l'adaptation du tarif (échelons d'imposition) à la variation de l'indice pondéré des prix à la consommation. En l'occurrence, d'après l'article 125 LIR, « *lorsque la moyenne de l'indice des prix à la consommation des six premiers mois d'une année accuse par rapport à la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois de l'année précédente une variation de 3,5 pour cent au moins, le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable à compter de l'année d'imposition suivante est à réviser en raison de la variation de l'indice des prix constatée. A cette fin le Gouvernement soumettra à la Chambre des Députés le projet de tarif de l'impôt dûment adapté* ».

¹ Source : Exposé des motifs.

- Etablissement de la fiche de retenue d'impôt (article 143 LIR) : le projet de loi apporte certaines modifications législatives découlant du fait que l'Administration des contributions directes assurera à elle seule l'émission des fiches de retenue d'impôt à compter de l'année fiscale 2013. Parallèlement, le recensement fiscal annuel sera aboli.
 - o aucune incidence fiscale
- Bonification pour investissement (modification à l'article 152bis LIR) : certains taux déterminant les bonifications d'impôt pour investissements sont réduits d'un point de pourcent. Actuellement, le paragraphe 2 de l'article 152bis LIR donne lieu à une bonification d'impôt pour *investissement complémentaire* de l'ordre de 13%. Il est proposé de remplacer par le taux de 12%. *L'investissement global*, quant à lui, fait l'objet du paragraphe 7 de l'article 152bis LIR. Pour ce dernier, il est envisagé de réduire le taux de 3% à 2% pour la tranche d'investissement dépassant 150.000 EUR. Les autres taux, à savoir le taux de 7% pour la première tranche d'investissement ne dépassant pas 150.000 EUR et ceux en relation avec les investissements en immobilisations concernant la protection de l'environnement et l'économie d'énergie, seront maintenus au niveau actuel.
 - o plus-value fiscale escomptée : **20 millions EUR**

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

- Impôt minimum sur le revenu des collectivités (modification à l'article 174 LIR):
 - o en premier lieu, est prévu un doublement de l'impôt minimum dû par les sociétés de participation (SOPARFI), que s'élèverait donc, à l'avenir, à 3.000 EUR au lieu de 1.500 EUR (hors contribution au Fonds pour l'emploi). D'après les auteurs du projet de loi, « *ces sociétés dégagent en majeure partie des revenus exonérés en vertu de diverses dispositions fiscales. Sous cet angle de vue, un impôt minimum (dans leur chef) a été introduit avec effet à partir de l'année d'imposition 2011 (...)* ». Outre à doubler l'impôt minimum, le projet de loi propose d'élargir le périmètre de l'impôt minimum (voir *infra*) ;
 - plus-value fiscale escomptée : **50 millions EUR.**
 - o en second lieu, le projet de loi prévoit d'introduction d'un impôt minimal pour les collectivités autres que les sociétés de participation. Cet impôt minimal tiendrait compte de la « capacité contributive des entreprises » dans la mesure où le projet de loi sous avis prévoit 6 paliers différents, en fonction du total du bilan, en fonction duquel l'impôt minimal atteindrait entre 500 EUR et 20.000 EUR.
 - plus-value fiscale escomptée : **50 millions EUR.**

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

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

Actuellement, la réduction optionnelle de l'impôt sur la fortune (ci-après l'« IF ») est limitée au montant de l'impôt sur le revenu des collectivités avant

imputations. Il est notamment proposé d'apporter une modification à ce dispositif dans le sens que la limitation de la réduction n'est plus déterminée par rapport à la cote d'impôt sur le revenu dû avant, mais après d'éventuelles imputations.

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

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

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

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

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

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

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

- Impôt de solidarité (modification à l'article 6 de la loi du 30 juin 1976) : il est proposé d'augmenter les taux d'imposition actuels prévus pour l'alimentation du Fonds pour l'emploi à raison de 3% pour les personnes physiques et de 2% pour les collectivités pour dorénavant atteindre, dans le deux cas, un taux de majoration de 7% sur l'impôt dû sur le revenu au titre d'alimentation du Fonds pour l'emploi.

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

- plus-value fiscale escomptée : **150 millions EUR** ; dont :
 - personnes physiques : 102 millions EUR
 - collectivités : 36 millions EUR
 - communes : 12 millions EUR

5) Concernant la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement

- Abolition de la réduction de 50 EUR de la taxe annuelle aux voitures de tourisme Diesel qui émettent 10 mg ou moins de particules par kilomètre: le projet de loi se propose d'abroger le « bonus » de 50 EUR qui s'apprécie exclusivement dans le chef des véhicules Diesel équipés d'un système de réduction de particules.
- Instauration d'une taxe minimale en matière de taxe sur les véhicules automoteurs: il est proposé d'introduire une taxe minimale de 30 EUR, « destinée à couvrir les frais purement administratifs du traitement du dossier, de l'envoi et des rappels éventuels nécessaires² ».

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

- o Plus-value fiscale escomptée : **6 millions EUR.**

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

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

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

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

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

A la suite d'une procédure d'infraction initiée par la Commission européenne contre le Luxembourg, la législation relative au crédit d'impôt immobilier (« *Bëllegen Akt* ») est rendue conforme au droit communautaire, et ce par le biais d'une modification de l'article 8 de la loi du 30 juillet 2002. D'après les auteurs du projet de loi sous avis, « *il y a lieu d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 8 afin de mettre sur un pied d'égalité en matière de conditions d'octroi du crédit d'impôt, toutes les personnes résidentes au sein de l'Espace Economique Européen. Dorénavant, toute personne résidente dans l'un des Etats de l'Espace Economique Européen peut se faire imputer le crédit d'impôt directement au moment de la passation de l'acte notarié. Seules les personnes avec résidence en dehors de l'un de ces Etats restent tenues d'occuper personnellement l'immeuble acquis en vue de cette imputation* ».

* * *

² Source : Exposé des motifs.

³ Source : Commentaire des articles.

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

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

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

- * * *

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

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

Résumé synthétique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Considérations générales

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

Considérations économiques

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

Dans son avis budgétaire⁵, la Chambre de Commerce avait repris, au niveau de ses propres propositions en matière fiscale, une mesure dans le contexte des frais de déplacement. En effet, la Chambre de Commerce estime qu'une réduction de la déductibilité du forfait kilométrique s'impose, le système actuel étant incohérent par rapport aux velléités en matière d'aménagement du territoire en donnant un avantage fiscal plus grand en cas d'allongement des distances parcourues.

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

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

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

L'article 143 LIR concerne l'établissement des fiches de retenues d'impôt. Le projet de loi prévoit de supprimer le a) de l'alinéa 1 de cet article, c'est-à-dire de supprimer totalement la référence à l'inscription par l'Administration des Contributions de la déduction pour frais de déplacement sur les fiches de retenue d'impôt. Cette suppression ne semble pas correcte et prêter à confusion. En effet, le projet de loi prévoit uniquement la suppression de la déduction forfaitaire minimale pour frais de déplacement (c'est-à-dire les 4 premières unités), mais ne prévoit en aucun cas la suppression complète de la déduction pour frais de

⁵ ibidem.

déplacement prévue à l'article 105bis LIR. Par ailleurs, l'article 139 LIR qui traite des déductions fiscales à opérer dans le cadre du calcul de la retenue d'impôt sur salaires est correctement modifié par le projet de loi (article 1^{er} n°9), qui reconnaît la déduction du forfait pour frais de déplacement pour les unités supérieures à 4 et inférieures ou égales à 30 kilomètres.

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

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

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

En effet, si cette mesure fiscale est censée générer un rendement fiscal de 18,5 millions EUR par an (15 millions EUR en 2013, d'après les amendements gouvernementaux au projet de budget présenté en date du 6 novembre 2012), il en ressort implicitement que seulement environ 45 millions EUR de revenus seront effectivement imposés dans cette tranche marginale, soit un montant insignifiant par rapport à une masse salariale qui atteint quelque 20 milliards EUR. Il en résulte que le vivier des « larges épaules » risque d'avoir été amplement surestimé.

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

Concernant la bonification d'impôt pour investissements

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'article 125 LIR dispose que *« lorsque la moyenne de l'indice des prix à la consommation des six premiers mois d'une année accuse par rapport à la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois de l'année précédente une variation de 3,5 pour cent au moins, le tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable à compter de l'année d'imposition suivante est à réviser en raison de la variation de l'indice des prix constatée. A cette fin le Gouvernement soumettra à la Chambre des Députés le projet de tarif de l'impôt dûment adapté »*. Il s'agit, en l'occurrence, d'une disposition qui permet une indexation du barème d'impôt à l'inflation, si cette dernière dépasse 3,5%.

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

En proposant la suppression de cet article, « *vu les contraintes budgétaires auxquelles doit faire face le Gouvernement*⁹ », les autorités proposent de revenir sur un des très nombreux « automatismes réglementaires » qui existent dans la législation socio-économique luxembourgeoise. La Chambre de Commerce prend acte de cette donne, tout en invitant les autorités à persévérer dans cette voie en inventoriant l'ensemble de ces automatismes et de proposer les mesures législatives et réglementaires qui s'imposent « *dans le contexte actuel*¹⁰ », à commencer par les automatismes dissociant le coût du travail de l'évolution de la productivité.

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

Considérations juridiques

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

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

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

⁹ Source : Commentaire des articles.

¹⁰ Source : Exposé des motifs.

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

Considérations économiques

Concernant l'impôt minimum dans le chef des entreprises

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

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

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

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

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

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

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

- une approche prenant en compte l'envergure ou la taille des entreprises - et donc leur capacité contributive - sur base d'un jeu de critères transparent et dûment reconnu (nombre de collaborateurs, chiffres d'affaires, total du bilan ; cf. logique du « Small business act » de la Commission européenne¹¹). Il faut, en effet, éviter de ne retenir qu'un seul critère de taille, tel que le chiffre d'affaires ou le total bilantaire, puisque la prise en compte d'un seul critère peut refléter une image erronée de la santé financière, respectivement de l'envergure d'une entreprise et, *in fine*, de sa capacité contributive ;
- une approche prenant en compte les prémisses de la simplification administrative ;
- une approche qui ne nuise au développement économique des plus petites entreprises et à l'attractivité du Luxembourg ;
- une approche qui exclue d'office les entreprises individuelles.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alors que l'impôt SOPARFI, en soi, a seulement été introduit en 2011 - et les ramifications à moyen et à long terme de cet impôt n'étant pas connu au jour d'aujourd'hui - il est proposé, désormais, un doublement de cette taxe (hors impôt de solidarité). Les arguments quant au fond n'ayant pas changé depuis 2011, le Luxembourg, à travers l'amendement projeté, ne réduira pas seulement davantage sa compétitivité fiscale dans le chef des sociétés financières, mais fait un pas de plus vers l'effritement irrémédiable d'un de ces atouts traditionnels et phares : la stabilité et la prévisibilité de son cadre fiscal.

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

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

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

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

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

Considérations juridiques

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

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

En effet, les SOPARFIS notamment seraient soumises à une imposition minimale différente des autres sociétés qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 174, alinéa 6, n°1 du projet de loi, et qui serait bien plus favorable, spécialement en ce qui concerne les véhicules de plus grande envergure¹³.

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

Le projet de loi apporte par ailleurs des précisions en matière d'immobilisations financières. Dans sa version actuelle, la loi fiscale prévoit que l'impôt forfaitaire minimum est dû par les organismes dont la somme des immobilisations financières (comptes de la classe

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

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

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

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

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

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

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

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

Or, en vertu des conventions conclues sur base du modèle OCDE, certains revenus, ainsi que certains éléments de fortune, tombent sous la juridiction fiscale exclusive du pays cocontractant. Ainsi, en matière immobilière, les revenus immobiliers sont imposables dans le lieu de situation de l'immeuble. Des nombreux groupes ont ainsi établi des dizaines de sociétés au titre de la structuration de fonds immobiliers ou de plateforme immobilière au Grand-Duché de Luxembourg. **L'introduction d'une imposition minimale projetée aura donc comme conséquence que des revenus ou éléments de revenus qui devraient échapper à l'imposition luxembourgeoise en vertu desdites conventions (la double imposition étant éliminée par voie d'exonération) tomberont dans le champ de la compétence fiscale luxembourgeoise et subiront de facto une double imposition.** Il ne semble pas approprié de soumettre à une imposition supplémentaire pouvant atteindre EUR 20 000 une société dont le seul actif serait un immeuble situé à l'étranger ou des sociétés détenant des immeubles étrangers *via* une entité fiscalement transparente et entrant dans le champ d'application de l'article 174 (6) l'alinéa 1 LIR projeté à une imposition minimum de EUR 3 000 pour les raisons développées ci-après.

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

A cela s'ajoute que l'approche comptable retenue dans l'article 174 alinéa 6 LIR va à l'encontre des conventions fiscales (qui bénéficient d'une primauté sur le droit interne) en ce qui concerne les sociétés ayant des établissements stables à l'étranger. La prise en compte de tous les actifs (sur base du bilan commercial) pour déterminer si la société est une SOPARFI (article 174 alinéa n°1) ou une société non-SOPARFI (article 174 alinéa n°2), semble aller à l'encontre des conventions. Cette imposition minimale pourrait donc également mettre à mal la crédibilité du Grand-Duché de Luxembourg en tant que partenaire conventionnel et même créer un dangereux précédent dont pourrait s'emparer nos partenaires conventionnels afin de justifier à leur tour des dispositions nationales pour imposer les contribuables luxembourgeois, et ce, contrairement aux conventions.

Il semblerait dès lors plus prudent d'adopter soit (i) une approche fiscale plutôt que fondée sur le bilan commercial. Une telle approche permettrait en effet de résoudre la question pour les sociétés qui détiennent des immeubles à l'étranger, soit

directement, soit au travers de sociétés transparentes, ainsi que pour les sociétés ayant un établissement stable à l'étranger. Les valeurs des actifs et passifs correspondants ne seraient en effet pas pris en considération, soit (ii) de prévoir, pour les besoins de l'application du paragraphe 6 alinéa 2, d'exclure du total du bilan la valeur nette comptable des actifs produisant ou susceptibles de produire des revenus dont le droit d'imposition appartient à un autre état en vertu d'une convention préventive de la double imposition.

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

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

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

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

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

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

SICARs, sociétés de titrisation et sociétés de réassurances

Afin de permettre la diversification de la place luxembourgeoise et le développement, sur le territoire luxembourgeois de sociétés d'investissement en capital à risque (« SICAR »), ces dernières bénéficient actuellement d'un régime fiscal spécifique. Ne constituent en effet pas des revenus imposables dans le chef d'une SICAR, les revenus provenant des valeurs mobilières ainsi que les revenus dégagés par la cession, l'apport ou la liquidation de ces actifs. De ce fait, les SICARs ne souffrent pas ou peu d'imposition à ce jour. Compte tenu de la situation actuelle, la Chambre de Commerce peut appréhender le souhait de soumettre ces entités à une imposition minimum. Il ne semble toutefois guère approprié, à ses yeux, de les soumettre à une imposition minimum dont le montant pourrait s'élever à 20.000 EUR. Passer d'une imposition nulle à une imposition de 20.000 EUR en une seule étape semble en effet constituer une augmentation significative à laquelle les investisseurs ne sont pas préparés.

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

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

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

Sociétés actives dans le domaine de la propriété intellectuelle

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

Sociétés maritimes

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

Méthodologie

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

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

Considérations économiques et juridiques

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

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

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

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

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

Pour certains contribuables, investissant de manière très importante dans des actifs couteux éligibles à la bonification pour investissement prévue à l'article 152bis LIR, telles que les entreprises agissant notamment dans les secteurs du transport international de marchandises ou de voyageurs ou encore les entreprises de télécommunication, la

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

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

modification proposée du paragraphe 8a pourrait se traduire par une augmentation très importante de la charge d'IF annuellement due.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ C-380/11 du 6 septembre 2012

considéré reste silencieux sur ce point alors que la jurisprudence évoquée ci-dessous appellerait une révision en profondeur des modalités d'application de l'impôt sur la fortune.

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

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

Considérations économiques

Faisant écho aux remarques formulées *supra* (cf. relèvement du taux d'imposition marginal dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques), la Chambre de Commerce regrette un nouveau resserrement fiscal dans le chef des personnes physiques et morales ; l'impôt de solidarité devant progresser de 4% à 7% dans le chef des personnes physiques et de 5% à 7% pour ce qui est des collectivités. Bien que les fonds ainsi récoltés alimenteront directement le Fonds pour l'emploi, la Chambre de Commerce estime que les autorités publiques devraient réorienter les moyens d'actions substantiels déjà disponibles au Fonds pour l'emploi (environ 700 millions EUR), et ce notamment en privilégiant la subsidiation du travail au financement intégral de l'inactivité.

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

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

Concernant les modifications à la loi modifiée du 22 décembre 2006 promouvant le maintien dans l'emploi et définissant des mesures spéciales en matière de sécurité sociale et de politique de l'environnement

Considérations économiques

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

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

Considérations économiques

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

* * *

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

Les mesures proposées semblent être dictées par l'urgence plus qu'elles ne résulteraient d'une réforme cohérente de la fiscalité luxembourgeoise. En cumulant les mesures d'exception, destinée à palier d'une année à l'autre à une détérioration croissante du solde public, sans pour autant appréhender dans sa globalité le système fiscal luxembourgeois, il est à craindre que le Gouvernement ne se prive de toute marge de manœuvre lorsqu'il souhaitera entreprendre les réformes structurelles que la pérennité l'économie luxembourgeoise exige.

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

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

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

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

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

Remarque préliminaire

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

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

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

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

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

1. D'après les informations de la Chambre de Commerce, les abattements fiscaux représentent, au total, un manque à gagner fiscal de l'ordre de 275 millions EUR par an dans le chef de l'Etat. Une réduction d'un tiers des abattements donnerait lieu à une plus-value fiscale de l'ordre de 90 millions EUR (sans préjudice à une suppression intégrale de l'abattement extra-professionnel qui représente la partie la plus substantielle de ce manque à gagner).
 - ✓ **Plus-value potentielle : 90 millions EUR (hypothèse conservatrice en matière d'abattement extra-professionnel)**
2. Il faudra par ailleurs se poser la question de la pertinence et de la légitimité d'une déductibilité fiscale de certaines primes d'assurances obligatoires (notamment RC auto et RC chasse).
 - ✓ **Plus-value potentielle : 25 millions EUR (estimation approximative et conservatrice)**

3. Il peut être envisagé de réduire / de supprimer le forfait de frais d'obtention : 540 EUR actuellement pour un contribuable en classe 1 pour les revenus d'une occupation salariée.

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

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

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

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

✓ **Plus-value potentielle : 40 millions EUR**

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

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

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

Mesures fiscales qui nécessitent un relèvement des taux d'imposition

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

✓ **Plus-value additionnelle : 25 millions EUR**

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

✓ **Plus-value additionnelle : 30 millions EUR**

Tableau : Tableau synthétique des mesures fiscales

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

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

* * *

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

WMR/TAN/PPA