

Objet : Projet de loi n° 6891 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 modifiée du 22 mars 2004 relative à la titrisation;
- de la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la Société d'investissement en capital à risque (SICAR);
- de la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de société d'épargne-pension à capital variable (sepcav) et d'association d'épargne-pension (assep) ainsi que les amendements gouvernementaux y relatifs. (4529PMR)

*Saisine : Ministre des Finances
(14 octobre 2015 et 3 novembre 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis comporte trois mesures fiscales distinctes, *a priori* sans lien les unes avec les autres. Les deux premières visent les personnes physiques et sont regroupées sous l'article 1 du Projet, tandis que la troisième vise les collectivités et est traitée à partir de l'article 2 du Projet. En date du 30 octobre 2015, la Chambre de Commerce a, par ailleurs, été saisie d'amendements gouvernementaux qu'elle a pris en compte directement dans le présent avis. Le projet de loi et les amendements gouvernementaux y relatifs sont ci-après dénommés, le « Projet ».

S'agissant de la première mesure, elle permet à une personne physique qui devient contribuable résident luxembourgeois d'évaluer ses éventuelles participations importantes au sens de l'article 100 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (en abrégé ci-après, la « LIR ») et ses emprunts convertibles en participations importantes à leur valeur estimée de réalisation au jour où il est devenu résident fiscal luxembourgeois, selon le concept anglais du « *step-up* », tout en conservant leur date d'acquisition initiale. La Chambre de Commerce salue cette mesure qui permet ainsi au contribuable d'éviter une double imposition de sa plus-value au cas où l'Etat qu'il quitte pratiquerait la taxation à la sortie.

La deuxième mesure vise à étendre le bénéfice de l'article 154, alinéa 6 LIR à l'ensemble des personnes physiques qui ne sont résidentes luxembourgeoises que pour une partie de l'année afin qu'elles puissent bénéficier de l'intégralité des avantages fiscaux (abattements, forfaits, ...) qui n'auraient autrement été disponibles que si elles avaient été résidentes pendant une année complète. La Chambre de Commerce salue cette disposition.

Quant à la troisième mesure, elle vient supprimer l'impôt minimum en matière d'impôt sur le revenu des collectivités (en abrégé ci-après, l'« IRC ») tout en réinstaurant un impôt

minimum en matière d'impôt sur la fortune (en abrégé ci-après, l' « IF ») sur un mode de fonctionnement très similaire. Par ailleurs, le taux d'IF de 0.5% est réduit à 0.05% au-delà d'une fortune de 500 million d'euros.

L'exposé des motifs du Projet révèle que la suppression de l'impôt minimum en matière d'IRC fait suite à une mise en demeure de la Commission européenne. La Chambre de Commerce n'est pas étonnée de cet avertissement dans la mesure où elle a, depuis l'introduction de cet impôt minimum, contesté sa légitimité et sa légalité sur différentes bases. Elle se permet de renvoyer à cet égard aux avis qu'elle a émis les 16 septembre 2010 et 30 novembre 2012 dans le cadre des projets de loi n° 6166 et 6497. En revanche, la Chambre de Commerce est très étonnée que cette suppression se soit accompagnée d'un transfert du régime d'IRC minimum sur l'IF.

En tout état de cause, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord sur cette troisième mesure, tant dans son principe que dans ses modalités.

Sur le principe de la taxation, minimale ou non, de la fortune, la Chambre de Commerce a toujours estimé qu'elle est anti-économique par nature et constitue, en réalité, un important désavantage concurrentiel pour le Luxembourg¹. En effet, l'IF augmente le coût du capital des entreprises à Luxembourg, ce qui ne favorise pas la croissance. Il faudrait, bien au contraire, s'engager dans la tendance inverse en encourageant le financement par fonds propres grâce à des mesures rémunératoires du capital, à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays de l'Union européenne. S'il ne pouvait être donné suite à la demande de la Chambre de Commerce dans le cadre du Projet, celle-ci exhorterait alors le gouvernement lors de la réforme fiscale annoncée pour 2017, d'avoir le courage politique de réformer en profondeur le système fiscal pour rester compétitif dans un environnement par ailleurs de plus en plus harmonisé, ce qui devra notamment passer par l'abolition pure et simple de l'IF, impôt inexistant dans les pays européens concurrents du Luxembourg. La suppression de l'IF serait d'autant plus justifiée qu'il ne paraît pas devoir entrer dans le champ des obligations déclaratives « pays par pays » prévues dans le cadre de l'Action 13 du Plan d'action BEPS. Il est donc à craindre que, dans le cadre des obligations susmentionnées, l'IF contribuera à l'avenir à fournir une image erronée de la charge fiscale réellement supportée par les collectivités imposables au Luxembourg.

Hormis le fait que le Projet arrive plus d'un an après la mise en demeure de la Commission européenne, ce qui ne laisse à la Chambre de Commerce pas la possibilité d'étudier le Projet en profondeur dans la mesure où le texte, s'il venait à être adopté, devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2016, elle déplore les trop nombreux changements du cadre législatif intervenus en matière fiscale ces dernières années. Cette instabilité est particulièrement préoccupante pour les investisseurs en quête de sécurité juridique, maître mot d'un climat d'affaires attractif dont le Luxembourg a fait sa réputation pendant plusieurs décennies. La Chambre de Commerce regrette par ailleurs que le Projet ne contienne pas d'analyse sur l'impact de l'IRC minimum *a posteriori* alors qu'il apparaît notamment qu'un certain nombre de sociétés mères luxembourgeoises détenant directement ou indirectement de l'immobilier à l'étranger ont quitté le Luxembourg, avec les conséquences que cela a nécessairement eu en termes d'emploi et d'activité économique. Ainsi, si d'après les données

¹ Malgré que le Projet semble indiquer le contraire : « Dans un contexte de fiscalité internationale en mutation profonde et durable, tant au niveau communautaire que dans le cadre de l'OCDE, le Gouvernement luxembourgeois entend inciter les contribuables sur place ou en voie de sélection du Grand-Duché comme terre de prédilection à fortement développer leur présence dans le pays. Or, l'impôt sur la fortune pour les entreprises qui n'existe pas dans de nombreuses juridictions est souvent cité par les sociétés comme désavantage dans la sélection d'un pays. En proposant d'introduire le tarif de 0,5 pour mille pour la tranche de fortune imposable supérieure à 500.000.000 euros, le Gouvernement compte ainsi encourager les contribuables à développer leur recours à une capitalisation forte et croissante ».

produites par l'administration gouvernementale dans le cadre du projet de loi de programmation financière pluriannuelle², les recettes escomptées au titre de l'IF devraient s'élever à 285 millions d'euros pour l'année 2015 et atteindre 507 millions d'euros d'ici 2019, la question de la pérennité des recettes budgétaires associées à l'IF appelle des prévisions nettement plus réservées de la part de la Chambre de Commerce.

Quant aux modalités de l'imposition, la Chambre de Commerce doit aussi s'y opposer avec vigueur.

S'agissant du régime d'impôt minimum, dans la mesure où il est importé de l'IRC et quasiment transposé à l'IF, il continue de prévoir un régime forfaitaire pour les sociétés dont le bilan est composé à plus de 90% de postes d'actifs des comptes 23, 41, 50 et 51. Les autres types de sociétés sont quant à elles soumises à un impôt minimal progressif.

Outre les remarques déjà émises à l'époque auxquelles elle renvoie dans un souci de concision, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord sur le nouveau système qui ne se « contente » pas de reprendre le régime en matière d'IRC, contrairement à ce que l'exposé des motifs laisse penser, mais vient au contraire incidemment augmenter la dernière tranche de l'imposition minimum à 32.100 euros au lieu des 21.400 euros lorsque le total du bilan est supérieur à 30 million d'euros, soit une différence de plus de 10.000 euros. L'argument avancé dans l'exposé des motifs relativement à la neutralité budgétaire de la mesure envisagée appelle plusieurs réserves. Alors que le champ personnel de l'IF minimum semble bien devoir coïncider avec celui actuellement applicable en matière d'IRC minimum, le Projet sanctionne le principe d'une augmentation de 50% de la charge minimum d'impôt applicable aux contribuables concernés, sans que, par ailleurs, cette charge puisse être imputée sur des charges futures d'IF comme c'était auparavant le cas en matière d'IRC minimum. Sur ce dernier point, la Chambre de Commerce estime qu'il conviendrait enfin de clarifier que l'IRC minimum supporté jusqu'en 2015 puisse bien à l'avenir être imputé contre des charges futures d'IRC, l'abrogation de l'IRC minimum n'emportant pas caducité du droit d'imputation en question à compter du 1^{er} janvier 2016.

S'agissant de la diminution du seuil de fortune au-delà duquel le taux tombe à 0.05%, elle n'apporte pas d'amélioration notable en ce qui concerne les inconvénients actuellement attachés à l'IF dans la mesure où le seuil très retenu s'élève à 500 millions d'euros, seuil qui ne semble devoir bénéficier qu'à un nombre très restreint de contribuables. La Chambre de Commerce préconise d'abaisser le seuil à 50 millions d'euros, lequel ouvrirait ainsi le bénéfice du taux réduit à partir d'une charge d'IF de 250.000 euros. Alternativement, la Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir s'il ne serait pas préférable de réduire le taux, tout en gardant un taux unique, pour toutes les bases imposables. Par ailleurs, la Chambre de Commerce recommande une baisse significative du taux et/ou seuil pour réduire la charge d'IF.

La Chambre de Commerce constate encore que le nouveau régime d'IF, pour autant qu'il soit maintenu, ne participe pas de l'effort de simplification administrative mais va créer une complexité accrue auprès de ses ressortissants. Cette complexité se reflète dans le schéma intellectuel de raisonnement, en témoignent les exemples que les auteurs se sont sentis obligés de donner en fin de Projet, à juste titre d'ailleurs. Mais la complexité se manifeste également dans des situations très précises : par une lecture combinée du Projet avec le projet de loi n°6900 relatif à la loi budgétaire qui supprime le régime préférentiel

² <http://www.budget.public.lu/lu/budget2016/links-dokumenter/index.html>

d'exonération de certains revenus de propriété intellectuelle prévu à l'article 50bis LIR³, il est possible, même si peu souhaitable, que les actifs en propriété intellectuelle, à l'issue de la période transitoire au-delà de laquelle ils ne seraient plus exonérés d'IF, devraient faire l'objet d'une évaluation annuelle de leur valeur estimée de réalisation. Or, cette évaluation se révèle particulièrement fastidieuse et onéreuse de telle sorte qu'il est prévisible qu'il serait difficile de l'obtenir dans les cinq mois suivant la clôture de l'année comptable, de même, il pourrait y avoir des situations où le coût élevé d'évaluation excéderait la charge finale d'IF

Enfin, la Chambre de Commerce profite de la modification du régime de l'IF pour demander avec insistance l'instauration d'une intégration fiscale en matière d'IF, laquelle permettrait notamment d'additionner les fortunes imposables des membres du groupe intégré aux fins de l'application du taux réduit sur la tranche supérieure d'IF ou au contraire de réduire la fortune dans l'hypothèse où des entités du groupe seraient en perte. L'introduction d'une telle mesure, outre le fait qu'elle répondrait à une réelle attente des ressortissants de la Chambre de Commerce, serait par ailleurs cohérente avec le régime d'intégration disponible sous l'IRC et qui fait actuellement l'objet d'une modification saluée, à quelques nuances près, par la Chambre de Commerce dans son avis du 22 octobre relatif au projet de loi n°6847.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord sur les deux premières mesures du Projet (soit l'article 1^{er}) sous réserve de la prise en compte de ses remarques, mais ne peut pas marquer son accord sur les modifications de l'impôt sur la fortune visées aux articles 2 et suivants du Projet.

PMR/PPA

³ Cf. avis n°4545 de la Chambre de Commerce du 18 novembre 2015 sur le projet de loi n°6900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2016.