

Objet: Projet de loi n°7020 du ... 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 et 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 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial ;
- de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ;
- de la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz ») ;
- de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;
- de la loi rectificative du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 ;
- de la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière ;
- de la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, de l'Administration des douanes et accises et portant modification de
 - la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ;
 - la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ;
 - la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ;
 - la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale ;
- de la loi du 30 juillet 1983 portant création d'une taxe sur le loto ;
- de la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- du Code pénal ;
- de la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale ;
- de la loi du 27 août 1997 portant approbation du Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, signé à Strasbourg, le 17 mars 1978 ;
- de la loi du ... 2016 concernant le soutien au développement durable ;
- de la loi modifiée du 22 frimaire an VII organique de l'enregistrement ;
- de la loi modifiée du 13 brumaire an VII organique du timbre ;
- de la loi modifiée du 27 décembre 1817 sur le droit de succession ;

- de la loi modifiée du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines ;
- de la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. ;
- de la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession ;
- de la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre ;
- de l'ordonnance royale grand-ducale du 23 septembre 1841 sur le timbre, l'enregistrement et les droits de succession ;
- de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Projets de règlements grand-ducaux

- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 1969 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier ;
- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal ;
- portant modification du règlement grand-ducal modifié du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- portant exécution de l'article 104, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- portant exécution de l'article 123, alinéa 8 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 relatif à l'abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfants ;
- modifiant le règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1988 portant exécution de l'article 133 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, tel que cet article a été modifié par la loi du 24 décembre 1988 ;
- portant modification du règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1974 relatif à la détermination de la retenue d'impôt sur les salaires et les pensions ;
- portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les salaires et précisant les modalités de la retenue d'impôt ;
- portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les pensions et précisant les modalités de la retenue d'impôt ;

- portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 réglant les modalités de la déduction des frais de déplacement et autres frais d'obtention, des dépenses spéciales, des charges extraordinaires, ainsi que de la bonification des crédits d'impôt ;
- portant modification du règlement grand-ducal du 21 décembre 2012 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- portant modification du règlement grand-ducal du 26 mars 2014 portant exécution de l'article 145 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (décompte annuel) ;
- portant exécution de l'article 154^{quater} de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- portant exécution de l'article 154^{quinquies} de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- portant modification du règlement grand-ducal modifié du 7 septembre 1987 concernant les paris relatifs aux épreuves sportives ;
- fixant les modalités de l'abattement sur la contribution dépendance. (4671PMR/BMU)

*Saisine : Ministre des Finances
(27 juillet et 1^{er} août 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis vise à réformer la fiscalité luxembourgeoise, tant en matière d'imposition directe qu'indirecte, par la modification de 24 lois qui ne se confinent toutefois pas à la matière fiscale au sens strict.

La modification de ces 24 lois s'accompagne de la modification de 14 règlements grand-ducaux, tantôt autonomes, tantôt modifiant d'autres règlements existants.

Le projet de loi sous avis ainsi que les règlements grand-ducaux susmentionnés seront, dans la suite de l'avis, communément désignés par le « Projet ».

Table des matières

Résumé synthétique	7
Considérations générales.....	11
1. Sur la forme.....	11
A. Une grande disparité mais pourtant pas assez d'envergure	11
B. Un processus d'élaboration discutable.....	12
B.1. Un manque de concertation en ce qui concerne le volet « entreprises » de la réforme	12
B.2. Des données quantitatives difficiles à évaluer	13
2. Sur le fond.....	15
A. Les apports et carences du Projet.....	15
A.1. Les apports du Projet	15
A.2 Les carences du Projet.....	16
A.2.1. Mesures absentes.....	16
A.2.1.1. La propriété intellectuelle	16
A.2.1.2. L'accès généralisé aux conventions pour les fonds d'investissement.....	17
A.2.1.3. La suppression de la retenue à la source sur dividendes sortants de source luxembourgeoise.....	18
A.2.1.4. Les start-ups	19
A.2.1.5. La réserve immunisée.....	19
A.2.1.6. Les intérêts notionnels	19
A.2.1.7. Les travailleurs impatriés	20
A.2.1.8. La propriété foncière	21
A.2.2 Mesures insuffisantes	24
A.2.3. Mesures à proscrire	25
B. La conformité partielle aux objectifs annoncés	25
B.1. Une durabilité multiforme et compromise sur le versant budgétaire.....	25
B.2. Equité : des progrès, toutefois décevants au regard du coût de la réforme	26
B.2.1. Equité en fonction du coefficient de Gini	26
B.2.2. Equité en fonction de la situation familiale.....	28
B.2.2.1. Une fiscalité fortement conditionnée par la situation familiale	28
B.3. Une sélectivité perfectible	31
B.3.1. Politique du logement.....	31
B.3.2. Mëttelstandsbockel	32
B.4. Compétitivité : une évolution timide à l'aune des développements internationaux ...	34
B.4.1. Le taux d'IRC	35

B.4.2. La limitation du report de pertes	38
B.4.3. L'impôt sur la fortune.....	39
B.4.4. La responsabilité accrue des dirigeants	41
B.5. Les autres principes incontournables d'une réforme fiscale	42
B.5.1. La stabilité et la prévisibilité fiscale fragilisées.....	42
B.5.2. Simplification fiscale : des avancées, mais aussi des occasions manquées.....	42
C. Les pistes d'amélioration.....	43
C.1. Les pistes immédiates.....	43
C.1.1. La taxation dégressive du revenu incrémental	43
C.1.2. La concrétisation des propositions émises par la Chambre de Commerce	44
C.2. Les pistes à court terme.....	44
C.2.1. La stratégie à privilégier.....	45
C.2.2. Le choix du taux nominal	46
C.2.3. L'horizon temporel	51
C.2.4. Les compensations.....	52
C.2.4.1. Les compensations budgétaires	52
C.2.4.2. Le renforcement de l'activité à court terme	53
Commentaire des articles.....	59
1. Concernant les modifications apportées à la LIR.....	60
2. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'IF	72
3. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs	72
4. Concernant les modifications apportées à l'AO	72
5. Concernant les modifications apportées à la loi rectificative du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015.....	75
6. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière.....	75
7. Concernant les modifications apportées à la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, de l'Administration des douanes et accises [...].....	76
8. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée (ou « LTVA »).....	77
9. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession – article 13 du Projet.....	80
10. Concernant les modifications apportées aux lois modifiées du 22 Frimaire an VII organique de l'enregistrement, du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation	

qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines et du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc – articles 14 à 16 du Projet	81
11. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale – article 19 du Projet.....	81
12. Concernant l'application <i>rationae temporis</i> des nouvelles infractions primaires de blanchiment en matière fiscale – article 25 du Projet	81

Tableaux

Tableau 1: Estimation par le Gouvernement du coût de la réforme fiscale en avril 2016	14
Tableau 2: Taux nominaux globaux et standard d'imposition des sociétés dans l'UE.....	50
Tableau 3: Une « <i>road map</i> » à la luxembourgeoise : pilier 1 (donc hors « <i>clause de rendez-vous BEPS</i> »).....	56

Graphiques

Graphique 1: Evolution du niveau réel des prix de l'immobilier (<i>indices 2000 = 100</i>).....	22
Graphique 2: Composition des recettes des administrations locales en 2015 (<i>en %</i>).....	24
Graphique 3: Evolution du coefficient de Gini au Luxembourg (<i>augmentation=concentration croissante des revenus disponibles</i>)	27
Graphique 4: Le coin fiscal salarial pour 8 ménages types en 2015	29
Graphique 5: Ecart entre le coin fiscal de célibataires et de couples (<i>en %</i>).....	30
Graphique 6: Taux de taxation marginaux et moyens d'un salarié de la classe 1 avant réforme (<i>situation de 2016, en %</i>)	33
Graphique 7: Taux moyens d'imposition (classe 1), 2016 et 2017, avec contribution dépendance, impôt de solidarité, IEBT (en 2016) et crédits d'impôt	34
Graphique 8: Taux d'affiche globaux des impôts directs sur les sociétés	35
Graphique 9: Taux effectifs globaux de taxation des sociétés non financières en 2014	38
Graphique 10: Recettes de l'impôt sur la fortune en % du PIB	40
Graphique 11: Taux d'imposition nominal global standard des sociétés dans diverses juridictions fiscales européennes en 2015 (<i>en %</i>)	47
Graphique 12: Impact, sur la probabilité de localisation des multinationales d'une variation hypothétique du taux irlandais nominal à l'impôt des sociétés (<i>probabilités d'établissement en Irlande, en %</i>).....	49
Graphique 13: « <i>Road map</i> » britannique : composition et évolution au fil du temps de l'« <i>effet de retour</i> » en faveur des administrations publiques.....	55

Résumé synthétique

Le Projet met en œuvre la « *réforme fiscale* » annoncée par le Gouvernement le 29 février 2016 qui se veut répondre à quatre grands principes, à savoir, l'équité, la sélectivité, la durabilité et la compétitivité, principes que la Chambre de Commerce ne peut que saluer. Même si la réforme constitue globalement un pas dans la bonne direction, notamment quant à son volet relatif à la fiscalité des entreprises, l'examen détaillé du texte du Projet lui inspire néanmoins un constat plus mitigé. Cette situation pourrait s'expliquer, dans une certaine mesure, par la concertation insuffisante ayant présidé à la rédaction du projet en question.

Le texte du Projet n'est certes pas dépourvu d'avancées à l'aune des quatre grands principes évoqués par le Gouvernement. La Chambre de Commerce souligne ainsi l'immunisation des plus-values de conversion, la possibilité d'amortissement différé, l'augmentation du taux de bonification pour investissement complémentaire, la diminution du taux de l'IRC à raison de trois points d'ici 2018 (et davantage encore pour les sociétés dont le revenu imposable ne dépasse pas 25.000 EUR), la suppression dans le même temps de l'impôt d'équilibrage budgétaire¹ et également, en matière de fiscalité indirecte, la suppression du droit d'enregistrement de 0.24% sur la cession de créances. Il y a encore lieu de saluer la possibilité de procéder au dépôt électronique des déclarations des sociétés ou encore la volonté de faciliter les transmissions d'entreprises.

Le Projet paraît toutefois perfectible à trois égards.

En premier lieu, la Chambre de Commerce tient à mettre en exergue nombre de mesures manquantes, qui auraient permis de conférer plus de consistance et de cohérence à la réforme, tant sur le plan budgétaire que d'un point de vue socio-économique. Manquent notamment une remise en cause totale ou partielle de l'impôt sur la fortune² ou encore de nouvelles dispositions sur la propriété intellectuelle, qui soient en ligne avec l'approche « *nexus* » consacrée par l'action 5 du plan BEPS.

Alors que cette activité est un fleuron de l'activité financière du Luxembourg, la Chambre de Commerce note également l'absence de dispositions visant à faciliter l'accès des fonds d'investissements aux conventions préventives de double imposition. La suppression de la retenue à la source sur les dividendes sortants de source luxembourgeoise n'est pas davantage considérée et le Projet n'aborde pas, sous l'angle d'incitants fiscaux, les difficultés de financement que rencontrent les start-ups, alors même que le *Luxembourg Business Angels Network* avait remis des propositions détaillées en la matière. Enfin, à rebours du programme gouvernemental lui-même, le Projet ne renferme aucune disposition instituant une réserve immunisée en faveur des PME, ou des mesures promouvant une taxation plus appropriée des sources de financement des entreprises (intérêts notionnels « *à la luxembourgeoise* »). De même, le sort fiscal des salariés impatriés demeure un terrain en friche.

En second lieu, la Chambre de Commerce note que le Projet renferme nombre de mesures qui, si elles vont dans la bonne direction, manquent d'ambition. La Chambre de Commerce citera en premier lieu la baisse du taux nominal d'imposition des sociétés, encore assez timide au regard de la rude compétition européenne et internationale, en cours en la

¹ En abrégé ci-après, l' « IEBT ».

² En abrégé ci-après, l' « IF ».

matière. A cela s'ajoute un impact certes favorable, mais assez réduit, de la réforme fiscale sur la disparité des revenus nets des personnes physiques, et ce, en dépit du conditionnement aux revenus des crédits d'impôt. La Chambre de Commerce note enfin que si un encouragement bienvenu est concédé aux pensions complémentaires personnelles, cet effort exclut néanmoins les pensions du second pilier (plans d'entreprises). Des remarques similaires valent, *mutatis mutandis*, pour les transmissions d'entreprises, les incitants environnementaux ou encore les plafonds de déduction en matière d'assurances.

En troisième lieu, la Chambre de Commerce invite le législateur à proscrire certaines dispositions du Projet, peu nombreuses mais néanmoins fort dommageables. Ainsi, la Chambre de Commerce regrette vivement l'augmentation de l'impôt minimum sur la fortune pour les sociétés de participation financières³, passant de 3210 à 4815 euros. Elle regrette également l'introduction d'une limitation artificielle du report de pertes – certes moins drastique que dans les premières annonces gouvernementales – et désapprouve le renforcement de la responsabilité des dirigeants de sociétés pour lesquels une mise en cause par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines⁴ serait possible sans avoir à prouver de faute leur imputable. Les appréhensions de la Chambre de Commerce ne se limitent pas à la responsabilité des administrateurs. Bien que cette réflexion dépasse le cadre du Projet, la Chambre de Commerce note que le traitement fiscal des tantièmes, en ce qu'ils ne sont pas déductibles comme dépense d'exploitation, pose question et le sort qui leur a récemment été réservé en matière de TVA n'est à son avis pas justifié. En matière de logement, domaine crucial s'il en est de l'action publique dans l'actuel contexte de pénurie de logements (à bon marché), la Chambre en appelle à une politique moins axée unilatéralement sur le subventionnement de la demande, qui est inefficace et de surcroît inéquitable.

L'insuffisance des mesures adoptées peut être examinée plus avant, à l'aune des quatre objectifs avancés par le Gouvernement.

Un premier principe, souvent invoqué par les autorités, est l'équité. Les nouvelles dispositions relatives à l'impôt des personnes physiques sont de nature à diminuer la concentration des revenus après impôt, mais seulement dans une faible mesure. La réforme fiscale ne va dans le même temps pas atténuer la forte sensibilité de la fiscalité luxembourgeoise des personnes physiques à la composition familiale ou la forte taxation implicite des seconds apporteurs de revenus au sein d'un ménage en imposition collective. C'est là le résultat d'une politique trop peu ciblée, demeurant encore trop conditionnée par la traditionnelle et dommageable « *politique de l'arrosoir* ». Avant tout orientée vers les ménages, la réforme fiscale se traduit par un sensible gain de pouvoir d'achat pour ces derniers. Par exemple, pour un revenu imposable de 50 000 EUR par an de la classe d'imposition 1, elle donne lieu à un gain de pouvoir d'achat de l'ordre de 3,6%, sans impact majeur sur la concentration des revenus nets. A cette aune, la Chambre de Commerce considère que la sélectivité de la réforme fiscale aurait pu être plus manifeste et que la fiscalité devrait se muer davantage en un outil de promotion du dynamisme économique.

Les avancées sont malheureusement également fort mesurées en termes de compétitivité : la réforme consacre une diminution du taux d'imposition nominal global des sociétés, qui passerait de 29,22% à 26,01%⁵ (avec une réduction un peu plus marquée pour les

³ En abrégé ci-après, les « soparfis ».

⁴ En abrégé ci-après, l' « AED ».

⁵ Taux calculés avec l'impôt commercial communal en vigueur à Luxembourg-Ville.

plus petites entreprises). S'il s'agit là d'un pas dans la bonne direction, il paraît bien insuffisant par rapport au taux pratiqué dans ces autres places financières que sont l'Irlande (12,5%), le Royaume-Uni (20% et bien moins encore d'ici 2020) ou la Suisse (moins de 18% en moyenne, avec de nouvelles diminutions récemment annoncées), ou encore eu égard à l'évolution tendancielle vers la baisse des taux, encore observée actuellement (voir la « *roadmap* » britannique, les velléités de réforme en Belgique ou même en France) et qui devrait se poursuivre dans un contexte « *post BEPS* ». Le taux précité de 26,01% est par ailleurs fort élevé par rapport au taux médian enregistré au sein de l'UE, qui s'établissait en 2015 à 21,1%.

A ces taux luxembourgeois nominaux d'imposition toujours élevés en comparaison internationale s'ajoutent un traitement plus contraignant des pertes reportées et l'augmentation de 50% de l'IF minimum pour les *soparfi* (voir le titre B.4.3. pour l'évolution historique de ce dernier impôt).

La réforme fiscale paraît également insuffisante en termes de durabilité, sur un plan financier tout d'abord : les insuffisances mentionnées ci-dessus sont d'autant plus préoccupantes que le coût budgétaire de la « *réforme fiscale* » semble extrêmement lourd. Selon le Gouvernement, il s'établirait à 1% du PIB en vitesse de croisière. D'autres intervenants mentionnent cependant un coût bien plus élevé, allant jusqu'à 1,5% du PIB⁶. Il pourrait à politique inchangée en résulter des déficits structurels récurrents des administrations publiques (en particulier l'Administration centrale), alors que le Luxembourg devra faire face au défi du financement à long terme des pensions, de l'assurance dépendance et de la santé, tout en assurant le financement des nombreux investissements publics qui seront requis pour faire face à la forte croissance démographique attendue par les autorités (transport, écoles, crèches, télécommunications, etc.).

La Chambre de Commerce est en outre d'avis que la réforme est en retrait de certaines espérances légitimes à l'aune de deux principes essentiels, à savoir la simplicité du système fiscal, gage de transparence et d'adhésion du citoyen, et la traditionnelle stabilité fiscale du Luxembourg.

Le présent avis comporte par ailleurs un commentaire des articles de nature technique. La Chambre de Commerce aurait souhaité que les auteurs du Projet en profitent pour réécrire des lois d'avant-guerre, telle l'*Abgabenordnung*⁷ dont les formulations sont clairement dépassées. Elle est d'avis qu'il est important de consacrer à cette partie toute l'attention qu'elle mérite et de mettre en œuvre dans les meilleurs délais les adaptations corrélatives.

Dans son avis, la Chambre de Commerce propose par ailleurs des pistes techniques d'amélioration dans une optique de pleine complémentarité avec la réforme fiscale et au-delà des pistes déjà amorcées dans les lignes qui précèdent (par exemple l'allègement ou la suppression de l'IF). Ces propositions sont les suivantes :

- une piste à court terme tout d'abord, consistant à adapter les taux nominaux globaux et reposant sur deux piliers, à savoir (i) une adaptation des taux selon une feuille de route précise, permettant au Luxembourg de rejoindre au minimum le milieu du « *peloton européen* » en termes de taux nominaux globaux en l'alignant sur le taux d'imposition européen médian, avec en parallèle (ii) une adaptation de l'imposition des sociétés en fonction de l'élargissement de la base imposable résultant des initiatives internationales

⁶ Voir le Bulletin 2016/1 de la BCL.

⁷ En abrégé ci-après, l'« AO ».

en cours (processus BEPS et directives associées, notamment). Le tout s'accompagnant d'un effort de simplification en direction, notamment, de l'impôt commercial communal⁸ et du prélèvement dit « *Fonds pour l'emploi* » ;

- une piste encore exploratoire, qui consiste à prévoir une taxation dégressive du revenu « *incrémental* », c'est-à-dire de la partie de la base taxable d'une société qui, une année donnée, va au-delà d'un taux « *naturel* » de croissance. Une telle disposition, dont les modalités doivent être affinées, permettrait d'attirer au Luxembourg de nouvelles activités. Elle serait tout à fait complémentaire à la piste précédente ;
- une simplification de l'imposition des personnes physiques et des sociétés, par fusion voire même suppression des différents (et nombreux) prélèvements actuels sans renchérissement ;
- une refonte de la fiscalité globale, en direction d'une revalorisation ou d'une refonte en matière d'impôt foncier, qui pourrait à la fois mieux asseoir le financement de la réforme fiscale et accompagner un allègement de cette autre recette communale que constitue l'ICC. Dans un stade ultime et toujours en guise de simplification, un processus de rapprochement ou même de fusion entre l'impôt sur le revenu des collectivités⁹ et l'ICC pourrait être amorcé ;
- la concrétisation des propositions émises et susceptibles d'exercer un considérable effet de levier sur le dynamisme entrepreneurial au Luxembourg en matière de transmission d'entreprises, de réserve immunisée pour les PME et de stimulation des start-up ;
- une fiscalité des ménages favorisant davantage la constitution de pensions complémentaires au sein des entreprises (second pilier).

C'est à ce prix que les mesures pourront afficher une véritable cohérence et se muer en un instrument performant de promotion de l'économie luxembourgeoise et de soutien à la cohésion sociale, en pleine conformité avec une « *réforme fiscale* » totalement assumée.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord au projet de loi et aux projets de règlements grand-ducaux sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

⁸ En abrégé ci-après, l' « ICC ».

⁹ En abrégé ci-après, l' « ICC ».

Appréciation du projet de loi :

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+/- ¹⁰
Impact financier sur les entreprises	+/- ¹¹
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	- ¹²
Développement durable	0

Appréciations : ++	:	très favorable
+	:	favorable
0	:	neutre
-	:	défavorable
--	:	très défavorable
n.a.	:	non applicable

Considérations générales

Avant de commenter spécifiquement celles des dispositions qui présentent plus particulièrement un intérêt pour ses ressortissants, la Chambre de Commerce aimerait prendre un peu de hauteur et émettre des considérations d'ordre plus général sur le Projet, en particulier sur les aspects concernant les entreprises. Certaines tiennent plus à la forme et au processus de réforme, tandis que les autres s'attachent au fond de la réforme.

1. Sur la forme

S'agissant de la forme et du processus de réforme fiscale, la Chambre de Commerce souhaite formuler une série de remarques.

A. *Une grande disparité mais pourtant pas assez d'envergure*

La Chambre de Commerce constate la modification d'un nombre important de lois, soit 24 au total. Le Projet prévoit également de modifier ou d'adopter 17 règlements grand-ducaux. Si par leur nombre et leur diversité, les modifications sont considérables, la Chambre de Commerce s'interroge toutefois quant à savoir si le Projet peut véritablement être qualifié de « réforme ». Au-delà d'un contenu parfois en décalage par rapport aux attentes des acteurs (voir *infra*), la plupart des mesures ne semblent pas participer d'un effort commun de refonte globale du système.

Cette diversité comporte, certes, des avantages. Ainsi, par exemple, l'introduction de la fraude fiscale aggravée, dans le Projet plutôt que dans la loi qui transposera la quatrième directive anti-blanchiment¹³, devrait permettre au Luxembourg de se préparer sans délai au

¹⁰ Comme expliqué, la réforme renferme des avancées certaines qu'il faut saluer mais manque d'ambition, voire contient des mesures contre-productives (maintien et augmentation de l'IF, limitation du report des pertes, ...).

¹¹ Le point de l'impact financier sur les entreprises évolue similairement à celui de la compétitivité et pour les mêmes raisons.

¹² Voir à ce sujet le tableau « *coût de la réforme fiscale* » figurant sous le titre B2.

¹³ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement

prochain examen du Groupe d'Action Financière¹⁴. Apparaît plus surprenante toutefois la modification de la loi sur les actions au porteur, qui n'a que très peu sa place dans un projet de réforme fiscale¹⁵.

Cependant, malgré la disparité des mesures visées, la Chambre de Commerce regrette que certaines fassent défaut. En particulier, elle aurait souhaité que les auteurs profitent du Projet pour réécrire les lois d'avant-guerre, telle l'AO, qui, au-delà de la langue allemande, de surcroît dépassée dans ses formulations (d'autant que les modifications subséquentes ont été apportées en français), n'a pas continué de s'adapter aux exigences du monde actuel, à l'inverse de la loi allemande dont elle est issue. Une illustration en sera faite sous le commentaire des articles en matière de responsabilité des administrateurs notamment.

A titre ponctuel, la Chambre de Commerce note que le Projet prévoit la modification de la « loi du ... 2016 concernant le soutien au développement durable ». Elle s'interroge sur le maintien de ce renvoi alors que la loi elle-même n'est, à sa connaissance, pas encore votée au moment de la rédaction du présent avis.

B. Un processus d'élaboration discutable

B.1. Un manque de concertation en ce qui concerne le volet « entreprises » de la réforme

La Chambre de Commerce ne peut que regretter le manque de concertation ayant présidé à l'élaboration de ce qui aurait pu être la réforme fiscale, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à l'impôt des sociétés. Les représentants des entreprises ont été légitimement surpris par l'ampleur relativement modeste de la diminution du taux facial de l'impôt des sociétés, alors qu'ils avaient développé et exposé une position tout à fait transparente à ce propos. Une diminution du taux d'affichage normal à raison de 3 points de pourcentage semble fort réduite à l'aune de l'évolution des taux correspondants chez de nombreux concurrents du Luxembourg, qui ont sensiblement diminué leurs taux correspondants au cours des dix dernières années. Les représentants des entreprises n'ont malheureusement guère eu l'opportunité de discuter en profondeur avec les autorités de leurs propositions et analyses en la matière. La production d'un avis du Conseil économique et social¹⁶ intitulé « *Analyse des données fiscales au Luxembourg* » a certes été l'occasion pour les partenaires sociaux de collecter et présenter nombre d'informations pertinentes sur notre système fiscal. Le mandat du CES était cependant confiné à l'élaboration d'un rapport purement descriptif et statistique, constituant une sorte de panorama général de notre système fiscal et non une analyse de l'incidence économique et budgétaire de diverses mesures fiscales envisageables, ce qui auraient contribué à asseoir la réforme fiscale sur une base plus solide et partagée.

En s'appuyant sur des experts venant d'horizons divers, le Conseil Supérieur des Finances belge¹⁷ a récemment procédé à une telle analyse en Belgique¹⁸, spécifiquement dans un contexte « *post BEPS*¹⁹ ». Cette étude devrait servir de base à une réforme approfondie de

européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission.

¹⁴ La Chambre de Commerce ose espérer que l'insertion des dispositions en matière de fraude fiscale aggravée dans le Projet n'augure pas d'un retard de transposition du reste de la législation anti-blanchiment, très importante pour l'image de la Place.

¹⁵ L'intitulé du Projet ne reprend d'ailleurs pas la modification de cette loi, vraisemblablement plus par oubli qu'à dessein.

¹⁶ En abrégé ci-après, le « CES ».

¹⁷ En abrégé ci-après, le « CSF ».

¹⁸ Voir le document http://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/csf_fisc_201607.pdf.

¹⁹ Acronyme anglais pour « Base Erosion and Profit Shifting ».

l'impôt des sociétés dans ce pays, susceptible de ramener le taux nominal et global de l'impôt des sociétés belge à 25%, voire même 20%, contre 33,99% actuellement.

Une discussion avec les représentants des entreprises s'est certes amorcée en ce qui concerne la transmission des entreprises, l'incitation en faveur des start-up ou encore la réserve immunisée en faveur des PME.

Le Projet comprend certains aspects liés, en particulier, à la transmission des entreprises. La Chambre de Commerce salue d'ailleurs l'intérêt manifesté dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis pour cet enjeu décisif que constitue la transmission d'entreprise, surtout pour les PME de l'artisanat et du commerce. Il est par ailleurs indiqué par les auteurs du Projet qu'afin de faciliter les transmissions d'entreprises à la prochaine génération et d'en assurer la pérennité, la plus-value portant sur d'éventuels terrains ou bâtiments appartenant à l'entreprise cédée « *sera immunisée temporairement et sera imposée lors de la réalisation effective des biens* ». A cette fin, il est proposé d'introduire un nouvel alinéa qui permettrait à l'exploitant, sous certaines conditions, de décaler l'imposition des plus-values immobilières.

La portée concrète des nouvelles dispositions est cependant toujours en retrait des besoins légitimes des entreprises en ce qui concerne non seulement la transmission d'entreprise, mais également l'encouragement des start-up ou l'instauration d'une réserve immunisée pour les PME. La Chambre de Commerce espère dès lors que ces trois points feront l'objet de dispositions ultérieures, dans la foulée de la réforme fiscale à défaut de figurer au cœur de cette dernière.

B.2. Des données quantitatives difficiles à évaluer

La Chambre de Commerce déplore l'insuffisance et la fiabilité perfectible de la base chiffrée sur laquelle le Projet est basé.

S'agissant de la disponibilité des données, les discussions précitées dans le cadre du CES ont abouti au constat d'absence de données pour certains prélèvements, comme par exemple le montant de retenue à la source sur dividendes. Si la Chambre de Commerce peut accepter cet aveu, elle ne peut en revanche accepter qu'aucune mesure, à sa connaissance, n'ait été prise pour y remédier.

Concernant la fiabilité des chiffres, il faut noter que le Gouvernement a procédé dès avril 2016 à un chiffrage du coût budgétaire de la réforme fiscale. Ces estimations, qui figurent au tableau ci-dessous, laissent augurer un coût total de la réforme proche de 400 millions EUR en 2017 et excédant les 500 millions EUR dès 2018, ce qui équivaut à approximativement 1% du PIB.

Tableau 1: Estimation par le Gouvernement du coût de la réforme fiscale en avril 2016
(EUR)

	2017	2018	2019	2020
Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)	- € 10 000 000	- € 98 000 000	- € 98 000 000	- € 98 000 000
Retenue d'impôt sur les traitements et salaires (RTS)	- € 273 000 000	- € 275 000 000	- € 275 000 000	- € 275 000 000
Impôt sur le revenu des collectivités (IRC)	- € 36 000 000	- € 95 000 000	- € 125 000 000	- € 125 000 000
Impôt sur la fortune (IF)	€ 35 000 000	€ 50 000 000	€ 50 000 000	€ 50 000 000
Retenue à la source libératoire (RELIBI)	€ 20 000 000	€ 20 000 000	€ 20 000 000	€ 20 000 000
Impôt d'équilibrage budgétaire temporaire (IEBT)	- € 110 000 000	- € 110 000 000	- € 110 000 000	- € 110 000 000
Impôt de solidarité	- € 24 169 216	- € 34 903 828	- € 36 386 031	- € 36 386 031
Lutte contre la fraude fiscale (personnes physiques et collectivités - fiscalité directe et indirecte)	€ 25 000 000	€ 40 000 000	€ 50 000 000	€ 50 000 000
Total Implications budgétaires de la réforme fiscale	- € 373 169 216	- € 502 903 828	- € 524 386 031	- € 524 386 031

Source : Ministère des Finances.

Il est cependant difficile de vérifier ces montants, car le chiffrage gouvernemental a été effectué de manière assez agrégée, c'est-à-dire par type d'impôt ou pour quelques groupes de mesures dans la « *fiche financière* » qui vient clôturer le projet de loi sous avis. En outre, on peut légitimement s'interroger sur l'estimation pluriannuelle de certains postes dans le tableau qui précède. Ainsi, le coût estimé au titre de l'IRPP et de la RTS demeure rigoureusement stationnaire de 2018 à 2020, ce qui ne peut manquer de surprendre compte tenu du grand dynamisme de ces deux prélèvements, dont la progression moyenne a nettement dépassé celle du PIB au cours des années récentes²⁰. On pourrait dans ces conditions s'attendre à un coût associé qui serait lui-même en nette augmentation d'ici 2020.

Dans son Bulletin 2016/1, la Banque Centrale de Luxembourg²¹ s'est livrée à une estimation propre du coût de la réforme fiscale. Elle aboutit quant à elle à un coût global de la réforme fiscale de l'ordre de 1,5% du PIB (soit environ un demi-point de pourcentage de plus que le Gouvernement), principalement au titre des personnes physiques.

Un tel coût budgétaire est problématique à deux égards. En premier lieu, cet avantage est concédé en période de haute conjoncture ou, pour utiliser le jargon économique, de manière pro-cyclique. Selon les plus récents comptes nationaux, le PIB en volume du Luxembourg se serait accru de quelque 4,8% en 2015. Succéderait à ce taux, selon les projections du printemps 2016 de la Commission européenne, un rythme de croissance de l'ordre de 4% tant en 2016 qu'en 2017.

En second lieu, le coût de 1% du PIB, voire même 1,5% du PIB, de la réforme fiscale excède le surplus structurel des administrations publiques luxembourgeoises tel qu'il est

²⁰ Selon les plus récents comptes nationaux du STATEC, le produit total de l'impôt retenu sur les traitements et salaires se serait en moyenne accru de 7,9% par an depuis 2005, à comparer à une croissance nominale du PIB de 5,8% sur la même période.

²¹ En abrégé ci-après, la « BCL ».

actuellement prévu par la Commission européenne. Même compte tenu des taux de croissance de l'ordre de 4% escomptés d'ici 2017, du *Zukunftspak* et avant toute prise en compte de la réforme fiscale, la Commission estimait dans ses projections précitées du printemps 2016 que ce surplus structurel s'établirait à 0,4% du PIB en 2017. Même si le coût net de la réforme fiscale se limitait à 1% du PIB, le Luxembourg enregistrerait par conséquent un déficit structurel conséquent dès 2017 après prise en compte du coût de la réforme. A cette aune, la réforme fiscale porte clairement atteinte à la soutenabilité budgétaire des administrations publiques luxembourgeoises, alors que ces dernières subiront dans un avenir proche l'incidence du vieillissement démographique et de l'arrivée à l'âge de la pension de nombreux travailleurs frontaliers.

2. Sur le fond

A. Les apports et carences du Projet

La Chambre de Commerce se doit de relever et de saluer un certain nombre de dispositions que le Projet renferme. Néanmoins, ces mesures favorables ne font guère le poids face aux diverses carences du Projet. A cet égard, au-delà de la forme, c'est également sur le fond que le Projet peut difficilement être qualifié de réforme pour la Chambre de Commerce. Elle aurait de loin préféré que le Projet comprenne moins de mesures ponctuelles, aussi favorables soient-elles, au profit des revendications-phare de la Chambre de Commerce, qui, s'il n'en restait que deux, seraient la diminution substantielle du taux d'IRC afin de restaurer la compétitivité fiscale du Luxembourg en la matière et l'abolition de l'IF.

Dans le cadre des considérations générales, ces mesures, bonnes ou moins bonnes, ne seront que brièvement évoquées mais feront l'objet, pour certaines d'entre elles, d'une appréciation plus détaillée sous le commentaire des articles, le but étant, à ce stade, d'attirer l'attention sur les mesures absentes, qui, par définition, ne seront pas abordées dans la suite du Projet.

A.1. Les apports du Projet

Au titre des mesures positives, la Chambre de Commerce souhaite tout particulièrement, de manière non exhaustive, mettre l'accent sur l'immunisation des plus-values de conversion, la possibilité d'amortissement différé, l'augmentation du taux de bonification pour investissement complémentaire, la diminution du taux d'IRC lorsque le revenu ne dépasse pas 25.000€ et la suppression dans le même temps de IEBT mais également, en matière de fiscalité indirecte, sur la suppression du droit d'enregistrement de 0.24% sur la cession de créances. Il faut encore saluer la possibilité de procéder au dépôt électronique des déclarations des sociétés.

D'autres apports potentiels de la réforme seront mis en lumière dans la suite de cet avis, notamment lors du commentaire des aspects les plus techniques.

A.2 Les carences du Projet

A.2.1. Mesures absentes

A.2.1.1. La propriété intellectuelle

La Chambre de Commerce déplore vivement que le régime fiscal relatif aux revenus issus de certains droits de propriété intellectuelle, abrogé par la loi budgétaire 2016²² - que la Chambre de Commerce a largement commenté²³ - n'ait toujours pas été réintroduit sur base de l'approche du lien modifiée, conformément aux recommandations de l'action 5 du plan BEPS. Si, à l'époque, la suppression pure et simple, certes progressive, du régime préférentiel de propriété intellectuelle était déjà très négative en termes de communication et de compétitivité en ce qu'elle ne s'accompagnait pas d'une solution alternative, la Chambre de Commerce avait encore l'espoir qu'il serait vite remédié à la situation. La réponse du Ministre des Finances à la question n°896 laissait en effet présager qu'un régime alternatif sera mis en place rapidement²⁴.

Dans la mesure où un régime fiscal incitatif pour la propriété intellectuelle est tout à fait légitime sur le plan légal et que la Commission européenne soutient d'ailleurs largement ces incitants de longue date²⁵, la réintroduction d'un régime conforme aux exigences actuelles devrait permettre de soutenir l'innovation au Grand-Duché, notamment afin de développer et d'attirer des sociétés de haute technologie, des startups et également de soutenir les efforts des entreprises pour développer de nouveaux produits et services. Un tel effort serait particulièrement utile dans un contexte de déclin tendanciel des dépenses privées de recherche et développement au Luxembourg. Ainsi, ces dernières sont selon le STATEC passées de 1,30% du PIB en 2009 à 0,66% en 2014.

La Chambre de Commerce estime que ce vide place le Luxembourg en situation concurrentielle défavorable vis-à-vis de ses voisins proches, dans la Grande Région notamment, puisque les pays environnants disposent tous de dispositifs visant à soutenir la recherche et le développement, ainsi que les entreprises innovantes. A titre d'exemple, la Suisse, dans le cadre

²² Loi du 18 décembre 2015 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016 et modifiant: (1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu; (2) la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 («*Abgabenordnung*»); (3) la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs; (4) la loi du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2002; (5) la loi modifiée du 10 décembre 1998 portant création de l'établissement public dénommé «Fonds d'investissements de la Cité Syrdall»; (6) la loi modifiée du 18 février 2010 relative à un régime d'aides à la protection de l'environnement et à l'utilisation des ressources naturelles; (7) la loi modifiée du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation; (8) la loi du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014; (9) le Code de la sécurité sociale; (10) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques.

²³ Avis de la Chambre de Commerce du 18 novembre 2015 relatif au projet de loi n°6900 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016.

²⁴ « *Pour ce qui est des implications pour le Luxembourg, il résulte de cet accord qu'il conviendra d'entamer encore en 2015 la procédure législative en vue de l'adaptation du régime de propriété intellectuelle du Luxembourg ancré à l'article 50bis L.I.R. conformément à ce nouveau standard international pour les régimes de propriété intellectuelle, à savoir de prévoir l'abolition du régime existant et l'application d'une période transitoire dans les délais relevés ci-avant ainsi que de concevoir le nouveau régime suivant les critères de l'approche du lien modifiée telle qu'elle a été convenue sur base de la proposition de l'Allemagne et du Royaume-Uni* ».

²⁵ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social « *Vers une utilisation plus efficace des incitations fiscales en faveur de la recherche et du développement* » et Communication 2014/C 198/01 de la Commission du 27 juin 2014 prévoyant en effet que, d'une part, « *[d]ans la mesure où elles constituent des aides d'Etat, la Commission peut considérer, sur la base des études d'évaluation soumises par les Etats membres, que des mesures fiscales ont un effet incitatif en encourageant un accroissement des dépenses de RDI consenties par les entreprises* » et que d'autre part, « *[l]es aides d'Etat ne constituent pas le seul instrument d'intervention dont disposent les Etats membres pour promouvoir les activités de RDI. Il importe de ne pas perdre de vue qu'il peut exister d'autres moyens d'action plus indiqués tels que [...] des mesures fiscales de portée générale* ».

de sa récente réforme de l'imposition des entreprises III (loi du 17 juin 2016²⁶), a prévu deux nouvelles mesures favorisant la propriété intellectuelle. Il s'agit en premier lieu d'une *patent box* « classique », compatible avec l'approche *nexus* modifiée prescrite dans le cadre du plan d'action BEPS. Il s'agit en second lieu d'une « *super-déduction* » optionnelle au niveau cantonal, qui pourra aller jusqu'à 150% des dépenses de recherche et développement effectivement encourues en Suisse.

La Chambre de Commerce réitère qu'elle craint que le Luxembourg ne voie ses efforts de promotion et de développements fortement affaiblis par la suppression de ce régime, sans qu'il soit prévu de solution de substitution dans un délai rapproché.

A.2.1.2. L'accès généralisé aux conventions pour les fonds d'investissement

L'industrie des fonds d'investissement est devenue un secteur stratégique pour la Place et pour le pays dans son ensemble. Sur base des plus récentes estimations disponibles, les recettes fiscales directes et indirectes liées à l'industrie des fonds d'investissement étaient en 2008 de l'ordre de 10% du budget global de l'Etat²⁷, tendance croissante si l'on considère l'augmentation des actifs des fonds, soumis à une taxe d'abonnement qui a à elle seule rapporté quelque 936 millions EUR en 2015.

Paradoxalement, en dépit du paiement de la taxe d'abonnement, la Chambre de Commerce n'a de cesse de déplorer que les fonds d'investissement de droit luxembourgeois qualifiés d'organismes de placements collectifs en valeurs mobilières et adoptant la forme d'une SICAV ou d'une SICAF²⁸ ne bénéficient des conventions préventives de la double imposition que dans un nombre limité de cas. Des pays essentiels comme les Etats-Unis, pour ne prendre que l'exemple le plus significatif, ne donnent pas le bénéfice de la convention aux SICAV/ SICAF.

A l'international, le Luxembourg continue de se positionner favorablement de par la qualité de son cadre législatif et réglementaire, la crédibilité de la Commission de Surveillance du Secteur Financier²⁹ et la présence de prestataires hautement spécialisés, alors que le volet fiscal semble être de plus en plus perçu négativement et constituer désormais un désavantage concurrentiel. Des pays comme le Royaume-Uni ou l'Irlande vantent ouvertement leurs mérites en arguant de l'accès aux conventions et d'une absence de taxe d'abonnement. Certains promoteurs ne viennent plus à Luxembourg et certains fonds ont été d'ores et déjà redomiciliés vers des juridictions telles que l'Irlande (notamment des « *Exchange traded funds* »).

Dès 2010, l'OECD a de façon très transparente abordé le sujet de l'accès aux conventions dans un premier rapport adopté le 23 avril 2010, consciente de l'impératif de garantir qu'un investisseur puisse arriver à une imposition comparable, qu'il investisse directement dans un actif ou par l'intermédiaire d'un fonds d'investissement. Ce sujet a été abordé à nouveau en 2014 dans l'action BEPS 6 « *Preventing Treaty Abuse* ».

Il semble donc se dégager un consensus politique sur le fait qu'un fonds d'investissement par nature doit rester fiscalement neutre pour un investisseur et qu'*a contrario*, toute double, voire triple imposition, est de nature à freiner le développement d'un véhicule pourtant essentiel dans

²⁶ Cette loi devra selon toute vraisemblance être entérinée par une votation nationale au début de 2017.

²⁷ Estimation effectuée par le Comité pour le Développement de la Place Financière, dans son « Etude d'impact de l'industrie financière sur l'économie luxembourgeoise », publiée en novembre 2009 sur la base de données de 2008. Cette étude n'a pas été actualisée depuis lors.

²⁸ Acronymes respectifs pour « Société d'Investissement à Capital Variable » et « Société d'Investissement à Capital Fixe ».

²⁹ En abrégé ci-après, la « CSSF ».

le contexte de la « *Capital Markets Union* » et de l'impératif de diversifier les sources de financement des entreprises au sein de l'UE.

Dès lors, la Chambre de Commerce regrette profondément que le Projet ne saisisse pas l'opportunité de la réforme pour corriger ce désavantage compétitif.

A.2.1.3. La suppression de la retenue à la source sur dividendes sortants de source luxembourgeoise

La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion de demander une suppression de la retenue à la source sur dividendes sortants de source luxembourgeoise. Cette proposition visait à accroître l'attractivité des sociétés luxembourgeoises dans un contexte international, notamment des *soparfi*, qui constituent une source significative de rentrées fiscales pour le pays (selon le CES, ces *soparfi* représentaient en effet 28% des recettes totales de l'IRC en 2014³⁰).

Cette proposition se fonde sur le constat que certains pays de l'UE (comme le Royaume-Uni) n'appliquent pas de retenue sur les dividendes sortants. Cette donnée, couplée à l'augmentation très marquée de l'IF minimum (voir le titre B.4.3), est susceptible sur le moyen terme d'amoindrir significativement l'intérêt des investisseurs étrangers pour les sociétés de participations financières en l'absence de nouvelles initiatives en la matière. L'alignement préconisé avec d'autres places financières concurrentes devrait de surcroît permettre de réduire le nombre de demandes de rescrits fiscaux soumises à l'Administration des Contributions Directes³¹.

S'il est possible de chiffrer les rentrées brutes liées à la retenue à la source, il est en revanche très difficile d'évaluer l'impact de sa suppression. Néanmoins, il est probable que les effets seront limités pour la raison que, s'agissant des distributions effectuées au profit de collectivités, elles bénéficient dans une majorité de cas de l'exonération sous l'article 147 LIR³², de telle sorte que l'impact d'une suppression de la retenue à la source devrait être minimal ou pour le moins assez faible. La Chambre de Commerce profite également de cette section pour rappeler que le régime d'exonération fiscale mère-fille tel que prévu à l'article 166 LIR devrait être amélioré, notamment dans l'appréciation du critère d'imposition équivalente. Elle se permet de renvoyer à son avis du 11 août 2015 relatif au projet de loi n°6847³³. Ce dernier avis abordait également l'intégration fiscale. Il serait ainsi utile d'en préciser le champ d'application, tout en étendant celle-ci à la TVA, voire à l'IF, à défaut d'abolition de celui-ci.

³⁰ Voir l'avis « Analyse des données fiscales au Luxembourg », novembre 2015, <http://www.ces.public.lu/fr/avis/prix-salaires/2015-fiscalite.pdf>

³¹ En abrégé ci-après, l' « ACD ».

³² Acronyme pour « Loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ».

³³ Avis de la Chambre de Commerce du 22 octobre 2015 sur le projet de loi n° 6847 portant transposition

- de la directive 2014/86/UE du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents ;

- de la directive 2015/121/UE du Conseil du 27 janvier 2015 modifiant la directive 2011/96/UE concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents ;

- portant modification

- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

- de la loi modifiée du 16 décembre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ;

- de la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial ;

- de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;

- de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs.

A.2.1.4. Les start-ups

La Chambre de Commerce déplore que le Projet n'adresse pas, sous l'angle d'incitants fiscaux, les difficultés de financement que rencontrent les start-ups. Des propositions concrètes et très détaillées avaient pourtant été émises par le « *Luxembourg Business Angels Network* » pour l'instauration de certificats d'investissement visant à soutenir les entreprises novatrices. Le système imaginé reposait sur l'émission, par une société-cible innovante ou un fonds dédié, de certificats nominatifs permettant à ses détenteurs, sur présentation à l'ACD, d'obtenir un abattement correspondant au risque pris par l'investisseur, dans certaines limites.

Des systèmes analogues existent en Belgique, en Allemagne et en France, pour ne citer que les pays limitrophes. Dès lors que certaines entreprises sont susceptibles de rechercher un point d'ancrage en Europe continentale, l'introduction d'un tel système au Luxembourg permettrait, en outre, s'il est bien conçu, de se démarquer des concurrents voisins, à tout le moins, de ne pas être à la traîne.

La Chambre de Commerce appelle dès lors de ses vœux le Gouvernement à travailler également rapidement sur ce point particulier.

A.2.1.5. La réserve immunisée

Par rapport aux entreprises de taille importante, les PME artisanales, commerciales et industrielles ou de services rencontrent régulièrement des difficultés pour se pourvoir en capitaux propres. L'autofinancement de leurs investissements est entravé par le fait que leurs besoins en investissements ne sont pas continus dans le temps mais se font par à-coups. En outre, l'accès des PME aux marchés de capitaux est plus difficile que pour les entreprises de taille plus importante.

La Chambre de Commerce a toujours défendu l'introduction d'une réserve immunisée pour investissements car elle constitue un moyen pour faciliter le financement des PME et pour permettre une certaine constance dans leurs investissements. L'atout d'une telle réserve réside dans le fait qu'elle augmente la part des fonds propres de l'entreprise, qu'elle permette une amélioration de la liquidité et qu'elle génère un important effet de levier pour le financement externe des investissements futurs. Elle donne à l'entrepreneur d'une PME la possibilité de lisser les pointes conjoncturelles bénéficiaires et d'arriver à une charge fiscale plus régulière dans le temps. En améliorant les possibilités de l'autofinancement, les PME peuvent s'adapter plus facilement aux changements économiques et technologiques.

Bien que le programme gouvernemental prévoyait que « *Le Gouvernement veillera à soutenir des investissements permettant un développement et une croissance économiques durables, notamment par le biais d'une réserve immunisée pour investissement pour les PME* », la Chambre de Commerce constate avec regrets que le Projet ne répond pas à cette promesse. Elle avait pourtant fait des propositions concrètes en ce sens.

A.2.1.6. Les intérêts notionnels

La Chambre de Commerce note, à nouveau en contradiction avec l'annonce faite dans le cadre du programme gouvernemental, qu'aucun système d'intérêt notionnel n'a été mis en place.

Les investigations de la Commission européennes en la matière ne semblent pas devoir constituer un frein à l'introduction d'une déduction pour investissement en fonds propres additionnels « à l'italienne »³⁴ dans la mesure où cette mesure en matière de prix de transfert visant à déduire, pour les besoins fiscaux et à certaines conditions, un rendement notionnel sur fonds propres additionnels, n'est pas incompatible avec le processus BEPS.

Dans le cadre de sa troisième réforme de l'imposition des sociétés adoptée en juin 2016, qui vise précisément à adapter son régime fiscal à la nouvelle donne internationale en général et au processus BEPS en particulier, la Suisse a d'ailleurs aussi instauré une déduction sur le revenu imposable d'intérêts notionnels sur les fonds propres de sécurité des entreprises. La formule sera obligatoire au niveau fédéral et optionnelle au niveau des cantons.

Par ailleurs, une telle mesure permettrait de (i) dynamiser et renforcer l'économie locale existante, (ii) contribuer au renforcement de la substance des groupes internationaux sur le territoire national et (iii) plus fondamentalement, de réduire la sous-capitalisation des entités luxembourgeoises en rétablissant la neutralité fiscale entre le financement par fonds propres et par dette, et ainsi également lutter contre les faillites pour autant que cette mesure s'accompagne d'une suppression de l'IF.

A.2.1.7. Les travailleurs impatriés

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle qu'il ne faut pas perdre de vue une autre facette de la question de l'attractivité et de la promotion stratégique du pays, à savoir, le sort fiscal des salariés impatriés généralement hautement qualifiés et/ou de haut niveau hiérarchique.

En effet, plusieurs points pourraient être améliorés dans le régime actuel qui leur est réservé³⁵.

Tout d'abord, la Chambre de Commerce recommande d'abaisser la condition d'emploi de 20 salariés à plein temps car ce seuil constitue le principal obstacle à l'application de la circulaire, notamment pour des groupes étrangers cherchant à localiser une partie de leurs activités au Luxembourg. Un abaissement à 5 salariés et une période de référence clairement définie, par exemple 5 ans³⁶, serait le cas échéant très profitable à l'économie luxembourgeoise.

Par ailleurs, il conviendrait de clarifier la notion de contribuable résident par rapport au droit interne uniquement, indépendamment de l'application des conventions fiscales. En effet, il subsiste une importante incertitude dans les cas de personnes qui prennent un logement au Luxembourg et y ont donc une résidence fiscale au sens du droit interne et dont la famille reste dans le pays d'origine lorsqu'il n'est pas très éloigné et qui retournent dans ce pays plus ou moins chaque week-end (sur le plan des conventions fiscales la résidence du salarié est dès lors en principe dans le pays de résidence de la famille).

Il faudrait également simplifier le dispositif des exonérations prévues par la circulaire car certaines exonérations (frais de logement, frais d'égalisation fiscale) sont relativement difficiles à appliquer en pratique, tandis que d'autres (frais de déménagement) sont en pratique appliquées même en l'absence de recours à la circulaire. Un dispositif plus simple et plus cohérent permettrait

³⁴ Il s'agit du système d'« allowance for corporate equity » introduit en 2011 en Italie.

³⁵ Circulaire du directeur des contributions L.I.R. – n° 95/2 du 21 mai 2013 ayant pour objet l'encadrement fiscal des dépenses et charges en relation avec l'embauchage sur le marché international de salariés.

³⁶ La circulaire se borne à se référer à la notion de « moyen terme » sans plus de précisions, ce qui crée une certaine insécurité juridique ; les conséquences de l'irrespect de la condition devraient également être clairement énoncées.

d'accroître la sécurité juridique et donc l'attractivité du régime. Il pourrait s'agir par exemple de prévoir deux exonérations forfaitaires pour frais de logement et indemnité de coût de la vie, de supprimer certaines exonérations peu efficaces / complexes (par ex. égalisation fiscale) et de conserver certaines exonérations spécifiques (par ex. frais de scolarité).

Enfin, le régime gagnerait en clarté si le traitement des exonérations au niveau du *payroll* (aspects retenues sur salaires et cotisations sociales) était précisé.

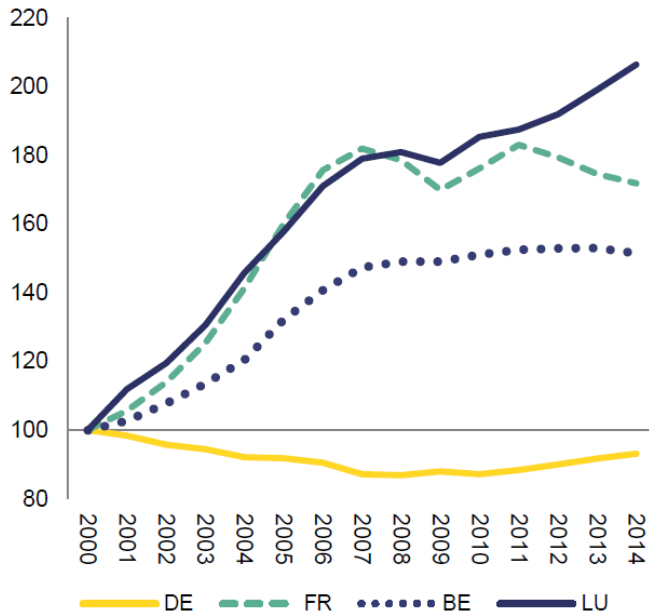
Si elle entend profiter de la réforme pour rappeler ce besoin, la Chambre de Commerce estime néanmoins qu'il serait préférable que ces changements ne soient pas englobés dans le cadre du Projet. Il s'agit en effet clairement d'une mesure qui peut être gérée au niveau d'une circulaire afin de constamment pouvoir être adaptée à la compétition internationale en la matière.

A.2.1.8. La propriété foncière

La Chambre de Commerce s'étonne tout d'abord de l'absence, au sein de la réforme fiscale, de toute disposition relative à une réforme de l'impôt foncier, ou du moins à une revalorisation de ce dernier. Alors que l'impôt foncier (ou les impôts assimilables) représentent en moyenne 1,4% du PIB au sein de la zone euro selon la Commission européenne³⁷, le produit de l'impôt foncier ne représente que 0,1% du PIB au Luxembourg et cela en dépit du pourcentage élevé de propriétaires de logements dans notre pays et d'une surface moyenne des logements élevée en comparaison internationale.

Le Luxembourg se caractérise par ailleurs par une hausse fort soutenue des prix du logement, bien plus en tout cas que dans les trois pays limitrophes, comme l'indique le graphique suivant extrait de l'étude pays précitée de la Commission européenne sur le Luxembourg. Rien ne laisse présager un freinage de cette évolution, ce qui n'étonnera guère face à un marché du logement soumis à une demande fortement et structurellement supérieure à l'offre. Une adaptation de l'impôt foncier, notamment de sa composante « B6 » portant sur les terrains à bâtir à des fins d'habitation, permettrait d'atténuer cette tension récurrente entre l'offre et la demande, surtout si une partie des importantes recettes additionnelles était canalisée vers des mesures favorisant l'offre de logements, par exemple un effort accru en matière de construction de logements sociaux. Le faible niveau de l'impôt foncier levé à l'heure actuelle n'incite assurément guère à une gestion parcimonieuse de la ressource « terre ». Il importe enfin de rappeler que la demande de logements est déjà stimulée par nombre d'avantages fiscaux en faveur des propriétaires de logements.

³⁷ Voir l'étude pays de la Commission consacrée au Luxembourg : http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_luxembourg_en.pdf, page 22.

Graphique 1: Evolution du niveau réel des prix de l'immobilier (indices 2000 =100)

Source : Commission européenne, février 2016.

Un rééquilibrage de la situation par l'intermédiaire de l'impôt foncier permettrait de renforcer à plusieurs égards la réforme fiscale et, ainsi, de la compléter harmonieusement.

En premier lieu, la hausse incessante des prix du logement constitue un handicap de taille pour l'économie luxembourgeoise. Elle contribue à accentuer la hausse du coût de la vie, avec à la clef une pression à la hausse continue sur les salaires, via le mécanisme d'indexation automatique (échelle mobile), par le truchement de l'adaptation tous les deux ans du salaire social minimum³⁸ et par le biais de revendications salariales accrues. La disproportion de ce dernier par rapport à ses équivalents dans les autres pays de la zone euro est, dans une certaine mesure, le reflet des coûts importants que doivent consentir les résidents au Luxembourg pour se loger. Le coût élevé de l'immobilier constitue par ailleurs une pénalité directe pour les entreprises³⁹.

En second lieu, un impôt foncier montant en puissance renforcerait l'équité de la réforme fiscale. Des valeurs unitaires réévaluées de manière appropriée, qui seraient davantage en rapport avec l'envergure des patrimoines immobiliers respectifs, contribueraient à améliorer la

³⁸ L'article L.222-2, paragraphe (2) du Code du travail dispose en effet que tous les deux ans, le Gouvernement « (...) soumet à la Chambre des Députés un rapport sur l'évolution des conditions économiques générales et des revenus accompagné, le cas échéant, d'un projet de loi portant relèvement du niveau du salaire social minimum ». Cet ajustement, qui s'effectue en pratique de manière assez mécanique, se base sur l'évolution des salaires réels moyens de référence.

³⁹ Se pose bien entendu la question de l'incidence d'un impôt foncier accru sur le prix du logement, qui est difficile à cerner actuellement en raison de la faiblesse de l'impôt foncier au Luxembourg et de sa stagnation au cours des dernières décennies – ce qui rendrait fort hasardeuse toute estimation économétrique. Par ailleurs, les études empiriques étrangères en la matière ne sont pas transposables au Luxembourg, pays dont le marché immobilier est pour le moins spécifique (frontaliers, poids des fonctionnaires européens, forte immigration nette, etc.). Enfin, l'impact sur les prix immobiliers dépendrait étroitement des modalités présidant à la refonte de l'impôt foncier (ajustement linéaire ou ciblé). Cependant, même dans une situation où une hausse de l'impôt foncier aurait une incidence tout à fait neutre sur le coût du logement sur un cycle de vie, les prix contemporains du logement devraient normalement fléchir en guise de compensation du coût actualisé des futures charges foncières. Cet ajustement initial et à la baisse des prix faciliterait à son tour l'accession à la propriété des jeunes ménages ou des ménages moins favorisés. Ces derniers pourraient au demeurant être préservés d'une hausse trop marquée des impôts fonciers futurs, si la refonte de ces impôts repose sur une approche globale et équilibrée assurant une sélectivité sociale appropriée.

perception de l'impôt auprès de personnes disposant en principe d'une capacité contributive élevée.

En troisième lieu, un impôt foncier retrouvant toute sa place dans les budgets communaux neutraliserait dans une large mesure le coût de la réforme fiscale faisant l'objet du Projet, du moins dans le chef des administrations publiques dans leur ensemble (l'impôt foncier alimentant les recettes des communes et non celles de l'Etat). Selon les estimations précitées de la Commission européenne et à titre d'exemple, l'impôt foncier se monte à 0,1% du PIB au Luxembourg, à comparer à 1% du PIB environ dans les trois pays limitrophes ou, plus largement, dans la zone euro. Cette différence – qui ne pourrait en tout état de cause que s'estomper graduellement, voire même de manière partielle – correspond à 1% du PIB environ, soit le coût total de la réforme fiscale tel qu'estimé par le Gouvernement. Les recettes additionnelles potentielles résultant d'une refonte de l'impôt foncier pourraient être canalisées vers de nouvelles initiatives dans le domaine du logement et vers un rééquilibrage en matière d'ICC.

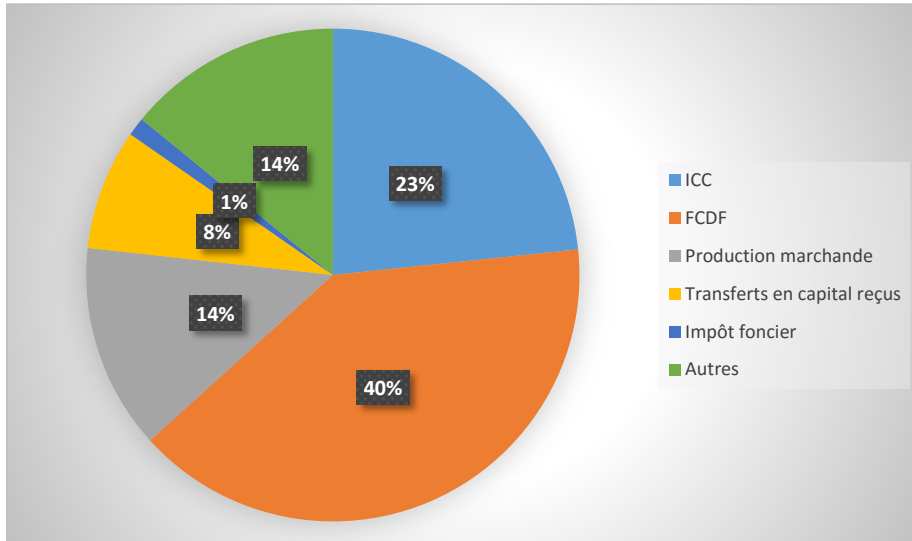
L'impôt foncier permettrait par conséquent de rééquilibrer à de nombreux égards la réforme fiscale, en en faisant un véritable instrument de redéploiement économique et social. La Chambre de Commerce espère qu'il sera remédié à cette carence, sinon dans le cadre du Projet, du moins dans une réforme *ad hoc* mise en œuvre avant la fin de la présente législature⁴⁰.

Diverses modalités pratiques pourraient présider à une telle refonte, à titre d'exemple une simple revalorisation de valeurs unitaires, guère revues depuis 1941 (ou du moins de manière fort parcellaire), une hausse ciblée et concertée entre les communes de certains taux – notamment celui frappant les terrains à bâtir (l'Etat agissant en tant que « *facilitateur* » d'une telle entente), une refonte plus structurelle de l'impôt foncier ou une combinaison de mesures de ce type.

De telles dispositions ne manqueraient pas d'affecter profondément la structure des recettes communales, actuellement (et avant la réforme en cours des finances communales) dominées de manière significative par la dotation de l'Etat via le Fonds communal de Dotation Financière⁴¹ et par le produit de l'ICC. En 2015, ces deux catégories de recettes des communes (ou plutôt des administrations locales) représentaient respectivement 40% et 23% des recettes locales totales. L'impôt foncier était pour sa part réduit à la portion congrue, à savoir 1%. Un impôt foncier réformé et/ou revalorisé permettrait de mettre en place un vaste rééquilibrage de la composition des recettes communales, un mouvement de balancier s'accompagnant d'une réduction du poids du FCDF (en faveur de l'Etat) et de l'ICC. Un « *Pacte global* » entre l'Etat et les communes pourrait préciser les modalités d'un tel rééquilibrage, qui permettrait de mieux diversifier les recettes des communes et d'améliorer de ce fait leur résilience aux chocs économiques.

⁴⁰ Ces aspects seront approfondis dans un prochain avis de la Chambre de Commerce, relatif au projet de loi portant création d'un Fonds de dotation globale des communes.

⁴¹ En abrégé ci-après, le « FCDF ».

Graphique 2: Composition des recettes des administrations locales en 2015 (en %)

Sources : Projet de budget pluriannuel 2016-2019, STATEC.

Si la Chambre de Commerce considère qu'une refonte de l'impôt foncier est prioritaire, soit dans le cadre de la réforme fiscale, soit dans son sillage immédiat, elle souhaite dans le même temps que tout aménagement en la matière s'effectue de façon équilibrée et non de manière linéaire et indifférenciée. Il importe en particulier d'éviter que cet ajustement ne repose excessivement sur certaines entreprises privées, y compris dans le secteur hôtelier et dans l'agriculture. La Chambre de Commerce note en parallèle que l'efficacité de la mesure en tant qu'instrument de maîtrise de l'évolution des prix des terrains serait accrue si la catégorie B6 de l'impôt foncier, portant précisément sur les « *terrains à bâtir à des fins d'habitation* » était davantage mise à contribution. La législation actuelle prévoit certes la possibilité d'une imposition plus lourde des terrains de la catégorie B6, mais il conviendrait d'inciter les communes à exploiter davantage les marges de manœuvre existantes en la matière.

A.2.2 Mesures insuffisantes

Le Projet renferme plusieurs mesures, qui, tout en allant dans la bonne direction, manquent d'ambition.

A ce titre, la Chambre de Commerce relève principalement une baisse insuffisante du taux de l'IRC au regard de la rude concurrence européenne et internationale. Elle reviendra en détail sur cette mesure dans la suite de l'avis. En matière de transmission d'entreprise également, les améliorations sont trop timides, ne bénéficiant qu'à certaines situations spécifiques alors que la pratique recèle de nombreuses facettes. Les incitants environnementaux se résument à l'octroi d'un abattement pour l'achat d'un vélo ou d'un véhicule répondant à certaines caractéristiques, sans tenir compte des efforts que de nombreuses entreprises seraient prêtes à consentir en l'échange d'incitants fiscaux appropriés. Enfin, en matière d'assurance, si certains plafonds de déduction ont été adaptés aux coûts actuels, il reste matière à amélioration.

Sur le versant de l'imposition des ménages, la Chambre de Commerce prend acte de la volonté du Gouvernement de mieux cibler le cadre fiscal vers les particuliers les moins favorisés. En témoigne notamment le fait que les crédits d'impôt pour salariés, pour pensionnés et le crédit d'impôt monoparental seront désormais conditionnés au revenu. Globalement cependant,

l'impact de la réforme sur la répartition des revenus après impôts devrait être relativement réduite, comme l'atteste un coefficient de Gini⁴² ne reculant que modestement (voir le titre B.2.1.).

A.2.3. Mesures à proscrire

Enfin, la Chambre de Commerce critique sévèrement certaines mesures, peu nombreuses mais potentiellement très dommageables, et demande leur retrait du Projet.

En premier lieu, la Chambre de Commerce dénonce l'augmentation de 50% de l'impôt minimum sur la fortune, impôt antiéconomique par nature, auquel elle s'est constamment opposée dès son introduction et ensuite à ses hausses successives. Elle rappelle par ailleurs que les prélèvements de ce type ont été abolis quasiment partout où ils existaient.

Elle regrette également l'introduction d'une limitation du report de pertes malgré l'amélioration du texte par rapport à la première intention du Gouvernement (limitation du report des pertes fiscales à dix années et à 75% du profit net taxable).

La Chambre de Commerce reviendra en détail sur ces mesures sous le titre B.4 relatif à l'analyse de la compétitivité de la réforme et, pour les points plus juridiques, sous le commentaire des articles.

En matière de logement, il conviendrait de réduire le subventionnement de la demande immobilière à travers des dépenses fiscales coûteuses et finalement peu équitables, puisqu'elles bénéficient aux résidents qui sont en mesure d'acquérir un logement. Selon les annexes du projet de budget pluriannuel 2016-2019, déposé en octobre 2015, les dépenses fiscales en faveur du logement se sont globalement élevées à quelque 509 millions EUR en 2016, soit peu ou prou le coût budgétaire total des dispositions du Projet. La TVA réduite à 3% coûte à elle seule 198 millions EUR selon ces mêmes annexes. Suit le « *Bëllegen Akt* » (avantages en termes de droits d'enregistrement et de transcription), avec 159 millions EUR⁴³.

Enfin, la Chambre de Commerce désapprouve le renforcement envisagé de la responsabilité des dirigeants de société qui, avec le Projet, s'apparente à une responsabilité sans faute (voir les titres B.4.4. et 8 du commentaire des articles ci-après).

B. La conformité partielle aux objectifs annoncés

Le Projet repose sur les quatre principes suivants : la **durabilité**, l'**équité**, la **sélectivité** et la **compétitivité**. Tout à fait louables, ces principes ne se retrouvent cependant que partiellement dans le Projet.

B.1. Une durabilité multiforme et compromise sur le versant budgétaire

Le principe de **durabilité** est d'un abord difficile car il n'a pas fait l'objet d'une définition précise par les autorités. Si la durabilité fait référence à la soutenabilité à long terme des finances publiques, la réforme fiscale ne peut qu'avoir des retombées défavorables, comme l'atteste un coût budgétaire prévisible compris entre 1 et 1,5% du PIB. S'ajoutera à terme à ce coût l'impact

⁴² Soit un coefficient exprimant le degré de concentration de la répartition des revenus ; voir la définition sous B.2.1.

⁴³ Les autres dépenses fiscales répertoriées dans la même annexe budgétaire sont la déductibilité des intérêts liés au financement de l'habitation personnelle (47 millions EUR), l'exemption de la plus-value de cession de la résidence principale (84 millions) et enfin la déductibilité des cotisations d'épargne logement (estimée à 21 millions EUR).

prévisible, sur les prestations sociales, du vieillissement démographique et de l'arrivée à l'âge de la pension de larges contingents de travailleurs frontaliers, les branches des pensions, de l'assurance maladie-maternité et de l'assurance dépendance étant particulièrement exposées à ce risque financier. La Chambre de Commerce tient à rappeler que selon le Groupe de travail sur le vieillissement, groupe de référence au niveau européen dépendant du Comité de politique économique, le ratio des dépenses publiques liées au vieillissement augmenterait à concurrence de quelque 6 points de PIB d'ici 2060 au Luxembourg, dont 4 points pour les pensions – soit environ 2 milliards en euros de 2016 et de l'ordre de 10% des dépenses publiques totales. Ces projections reposent pourtant sur le scénario d'un Luxembourg comptant plus de 1 million de résidents dès 2046, soit un scénario qui tend d'ailleurs à diluer fortement toute estimation de l'incidence budgétaire à terme du vieillissement démographique, sans pour autant l'endiguer.

A l'inverse, la réforme fiscale comporte certaines avancées sur le versant environnemental du concept de durabilité. On notera en particulier de nouveaux abattements en faveur de véhicules à faibles émissions (ou à émissions nulles) de CO₂ ou encore la différenciation des véhicules de fonction selon leurs émissions de CO₂. Ces mesures ne peuvent que conforter l'objectif luxembourgeois de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elles apparaissent cependant dans le sillage de la suppression récente de la prime Car-e, soit un montant de 5.000 EUR pour les voitures propulsées exclusivement par un moteur électrique et 1.000 EUR pour les quadricycles électriques, ce qui témoigne d'une « *cohérence dans le temps* » perfectible en matière de politique fiscale. Néanmoins, pour la Chambre de Commerce, ces mesures restent insuffisantes, notamment au regard des objectifs fixés par l'UE consistant à vouloir réduire, d'ici 2030, les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40 % par rapport aux niveaux de 1990 dans la foulée de la 21^e Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques⁴⁴.

B.2. Equité : des progrès, toutefois décevants au regard du coût de la réforme

B.2.1. Equité en fonction du coefficient de Gini⁴⁵

En ce qui concerne **l'équité**, les auteurs du Projet mentionnent dans l'exposé des motifs le coefficient de Gini, soit une mesure du degré de concentration des revenus. Un indice de Gini égal à 0 signale une distribution tout à fait égalitaire des revenus, tandis qu'un cet indice tendrait vers 1 dans une situation hypothétique où les revenus seraient accaparés par un très petit nombre d'individus. Le coefficient de Gini doit normalement se situer entre ces deux situations extrêmes, une progression du coefficient signalant par ailleurs une augmentation de la concentration des revenus.

Selon les auteurs du Projet, « *Au Luxembourg, depuis 2005, il [l'indice de Gini] suit une tendance croissante. La réforme fiscale vise à infléchir cette tendance* ». La première partie de cette assertion est corroborée par le graphique suivant, issu du plus récent rapport « *Travail et cohésion sociale 2015* » du STATEC⁴⁶. Il convient de noter que le coefficient apparaissant au graphique exprime le degré de dispersion du revenu disponible (c'est-à-dire le revenu après impôts et cotisations sociales, mais augmenté des prestations sociales), ce revenu disponible étant en outre ajusté en fonction de la composition des ménages. Il apparaît que de 2005 à 2014, le coefficient de Gini s'est bel et bien accru, à raison de 0,02. Il est passé de 0,26 en 2005 à 0,28

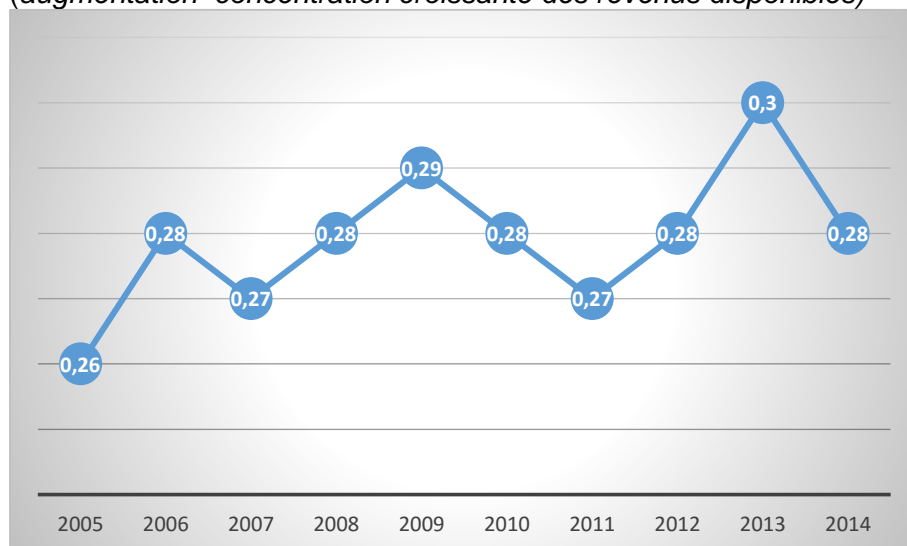
⁴⁴ En abrégé ci-après, la « COP 21 ».

⁴⁵ Pour rappel, il s'agit d'un coefficient mesurant le degré de concentration de la répartition des revenus.

⁴⁶ Acronyme pour l' « Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques du Grand-Duché de Luxembourg ».

en 2014, ce qui va bien dans le sens de la « *tendance croissante* » évoquée dans le Projet, même si l'ordre de grandeur paraît plutôt réduit en termes absolus.

Graphique 3: Evolution du coefficient de Gini au Luxembourg
(augmentation=concentration croissante des revenus disponibles)



Source : STATEC, Rapport travail et cohésion sociale 2015.

D'entrée de jeu, la Chambre de Commerce tient à resituer le débat sur le coefficient de Gini, un indicateur essentiel, qui doit néanmoins être soigneusement distingué de la notion de pauvreté. Ainsi, à titre d'exemple illustrant le *hiatus* conceptuel entre ces deux notions, l'arrivée au Luxembourg d'investisseurs étrangers ou de spécialistes de haut niveau aurait vraisemblablement pour effet d'accroître l'indice de Gini, donc les inégalités perçues, alors que la société luxembourgeoise dans son ensemble devrait profiter d'une telle situation, à rebours de tout accroissement de la pauvreté ou d'une société « *plus injuste* ». Une telle arrivée au Grand-Duché serait en effet de nature à accroître le revenu médian (à la faveur des effets positifs induits sur l'innovation, l'emploi, la consommation et les investissements) et davantage encore le revenu moyen (pour les mêmes raisons et suite à la simple intégration aux agrégats des revenus élevés des nouveaux arrivants). Il en résulterait une « *détérioration* » mécanique de l'indice de Gini au sein d'une société luxembourgeoise pourtant plus prospère.

Se pose donc clairement la question de l'incidence réelle de la réforme fiscale sur la pauvreté au Luxembourg. Du point de vue forcément plus étroit de l'indice de Gini et sur la base de calculs inévitablement assez partiels compte tenu de la disponibilité imparfaite des données fiscales relevée précédemment, la Chambre de Commerce a essayé d'estimer la variation du coefficient de Gini induite par la modification des barèmes de l'impôt sur le revenu telle qu'envisagée pour 2017 à l'article 1^{er}, 14^o du Projet⁴⁷. Elle a également intégré l'incidence sur ce coefficient de la suppression de l'IEBT et la modulation, en fonction du revenu, du crédit d'impôt pour salariés et pensionnés.

Les résultats montrent que le coefficient de Gini portant sur le revenu brut diminué des cotisations sociales, de la contribution dépendance, de l'IEBT et de l'impôt de base (y compris

⁴⁷ La Chambre de Commerce s'est, pour ce faire, basée sur le nombre de ménages par tranches de revenus issu de l'avis du CES « *Analyses des données fiscales au Luxembourg* », 30 novembre 2015, <http://www.ces.public.lu/fr/actualites/2015/11/fiscalite/index.html>.

l'impôt dit de solidarité et compte tenu de l'incidence du crédit d'impôt pour salariés) passerait pour la classe d'impôt 1 de 0,35 avant réforme à 0,348 après réforme⁴⁸. Ce qui met certes en exergue l'incidence favorable de la réforme sur la répartition des revenus, mais également le caractère en définitive assez équilibré de cet impact. Le coefficient ne diminuerait en effet qu'à raison de 0,002 point, de sorte que la hausse de l'indice de Gini observée de 2005 à 2014 ne serait compensée qu'à raison d'un dixième environ. Un meilleur ciblage de la réforme aurait, à l'évidence, permis d'accroître l'impact redistributif de la réforme.

B.2.2. Équité en fonction de la situation familiale

B.2.2.1. Une fiscalité fortement conditionnée par la situation familiale

La réforme aurait par ailleurs dû permettre d'ajuster un certain nombre de paramètres qui mettent le Luxembourg quelque peu en porte à faux par rapport à d'autres pays, du point de vue en particulier de la taxation en fonction de la situation familiale des contribuables dans différents pays.

L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques⁴⁹ a publié en juillet 2016 sa traditionnelle étude « *Taxing wages* », élaborée par un groupe de travail *ad hoc* avec le soutien financier de la Commission européenne. L'étude en question vise à comparer, à partir d'une méthodologie commune, la pression fiscale portant sur les salaires. L'étude de l'OCDE, bien entendu effectuée « *avant réforme fiscale* », vise entre autres à mesurer le « *coû fiscal* » qui n'est autre que la différence entre le salaire coût pour l'employeur et le salaire « *poche* » de l'employé. Ce « *coû* » comprend non seulement l'impôt sur le revenu et divers prélèvements salariaux assimilés (par exemple l'impôt de solidarité au Luxembourg), mais également les cotisations sociales à charge tant des employeurs que des employés. L'OCDE calcule par ailleurs le « *coû fiscal* » en déduisant de ces prélèvements les prestations familiales – soit, en pratique et à l'heure actuelle, les allocations familiales et le bonus pour enfants dans le cas du Luxembourg. Enfin, le *coû fiscal* n'intègre pas les impôts indirects ou sur le patrimoine.

L'OCDE exprime le *coû fiscal* en pourcentages du coût total de la main-d'œuvre, soit le salaire brut augmenté des cotisations « patronales ». Elle procède à ce calcul pour les huit ménages suivants, jugés représentatifs et qui se distinguent par leur composition, par le nombre d'enfants et le niveau de revenu :

1. Un célibataire rémunéré à 67% du salaire brut moyen du pays en question
2. Un célibataire rémunéré au salaire moyen.
3. Un célibataire gagnant 167% du salaire moyen.
4. Un isolé avec deux enfants, gagnant 67% du salaire moyen.
5. Un couple avec deux enfants et un seul apporteur de revenu, au salaire moyen.
6. Un couple avec deux enfants et deux revenus (100% et 33% du salaire moyen).
7. Un couple avec deux enfants et deux revenus (100% et 67% du salaire moyen).
8. Un couple sans enfants et avec deux revenus (100% et 33% du salaire moyen).

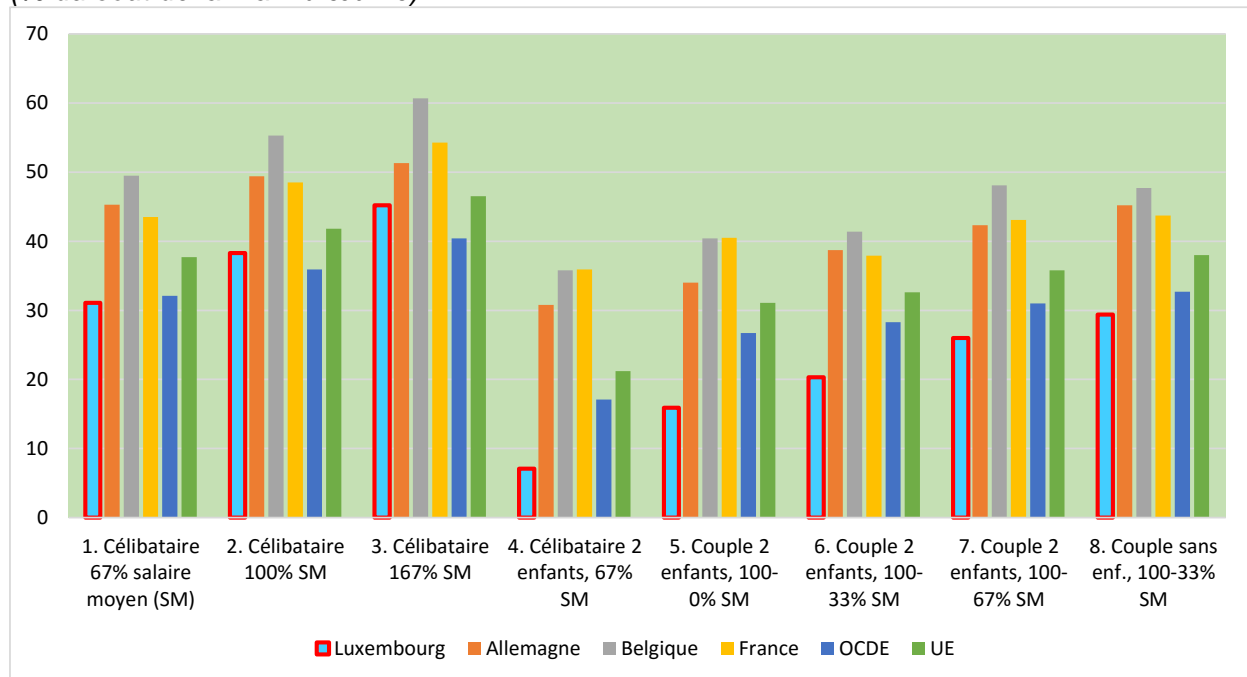
⁴⁸ Ces coefficients sont plus élevés que ceux du STATEC, car ces derniers intègrent l'incidence, sur la distribution des revenus, des prestations sociales. Si cette différence méthodologique entre les deux calculs affecte le niveau du coefficient de Gini, il ne devrait par contre guère influencer l'évolution après réforme du coefficient en question (les prestations sociales n'étant pas concernées par cette dernière). Il convient également de rappeler que ces calculs se cantonnent aux contribuables de la classe 1 (même si des résultats préliminaires suggèrent que l'impact de la réforme sur le coefficient de Gini serait équivalent pour les classes 1 et 2).

⁴⁹ En abrégé ci-après, l'« OCDE ».

Le graphique ci-dessous fournit une comparaison internationale du coin fiscal et ce pour ces 8 ménages types.

Graphique 4: Le coin fiscal salarial pour 8 ménages types en 2015

(% du coût de la main-d'œuvre)⁵⁰



Source : OCDE.

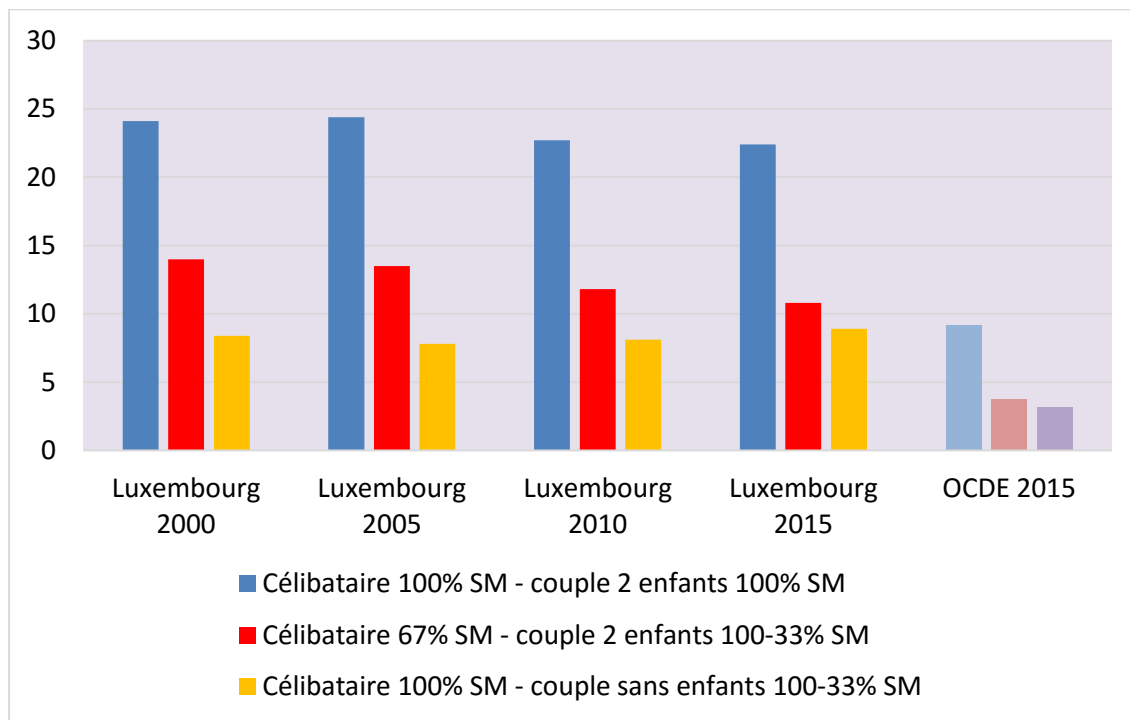
Le graphique montre clairement que le « *coin fiscal* » est fortement influencé par la composition du ménage. Si le taux correspondant culmine pour le Luxembourg à plus de 45% pour un célibataire gagnant 167% du salaire moyen, il se limite à 7,1% pour un célibataire gagnant 67% du salaire moyen et ayant deux enfants (soit un ménage matériellement défavorisé). Les couples luxembourgeois faisant l'objet de l'étude de l'OCDE se caractérisent quant à eux par des coins fiscaux allant de 16 à 29%. Ainsi, un couple marié comptant deux enfants et deux salaires égaux à respectivement 100 et 67% du salaire moyen se verra imposer une charge globale (y compris les cotisations patronales et malgré la déduction des allocations familiales) de 26%, contre 31% pour la moyenne de l'OCDE et 36% pour celle de l'UE (cas 7 du graphique).

Un autre constat mérite d'être souligné. Le Luxembourg se caractérise, selon l'OCDE, par le plus grand écart entre le traitement fiscal des célibataires et celui des couples : 38,3% pour le coin fiscal d'un célibataire rémunéré au salaire moyen contre 15,9% s'appliquant à un couple avec deux enfants et un seul salaire, également égal au salaire moyen. La différence de quelque 22 points en 2015 est de loin la plus élevée parmi les pays de l'OCDE. Elle reflète l'octroi d'allocations familiales généreuses au Luxembourg et surtout les gains liés à l'imposition collective des couples – qui se traduit généralement par une nette atténuation de la progressivité des taux de l'impôt sur le revenu.

⁵⁰ Le graphique est basé sur les revenus bruts (c'est-à-dire, schématiquement, le revenu imposable augmenté des cotisations sociales).

L'histogramme bleu du graphique n°5 met quant à lui cet écart en perspective historique. Il apparaît clairement que l'écart n'a que fort graduellement et modérément décliné au fil du temps et qu'il excède nettement l'écart moyen de l'OCDE⁵¹.

Graphique 5: Ecart entre le coin fiscal de célibataires et de couples (en %)⁵²



Source : OCDE et calculs Chambre de Commerce.

Le rapport « *taxing wages* » de l'OCDE renferme par ailleurs cette année une étude spéciale sur le coin fiscal pénalisant le deuxième apporteur de revenus – soit en clair celui qui dispose du salaire le moins élevé. Ce dernier est dans de nombreux pays pénalisé par des taux marginaux d'imposition progressant vivement en l'absence d'un traitement fiscal spécifique des couples (un « *splitting* » par exemple). Une taxation marginale élevée diminue l'incitation pour ce second apporteur de revenus à participer au marché du travail.

⁵¹ Certains observateurs pourraient certes affirmer que l'écart de traitement entre couples et célibataires reflète, pour une part, un effet revenu. Un célibataire rémunéré au salaire moyen est assurément plus « prospère » qu'un couple gagnant le même (et unique) salaire moyen, *a fortiori* si le ménage en question comprend deux enfants. Selon les échelles d'équivalence (« *unités de consommation* ») calculées par l'OCDE dans d'autres travaux, le couple en question aurait en effet un revenu brut moyen par unité de consommation deux fois moins élevé que le célibataire précité. Il n'est dès lors guère étonnant que ce couple bénéficie d'un traitement fiscal plus clément. Afin de neutraliser cet effet revenu, le graphique ci-joint reprend, toujours sur la base des calculs de l'OCDE, l'écart de coïns fiscaux entre des foyers disposant de revenus par unité de consommation peu ou prou identiques. Ainsi, les histogrammes rouges illustrent l'écart de charge fiscale entre d'une part un célibataire gagnant 67% du revenu moyen et d'autre part un couple avec deux enfants et deux revenus, respectivement égaux à 100 et 33% du salaire moyen. Les histogrammes oranges éliminent pour leur part l'essentiel de l'effet de revenu de même que l'impact des allocations familiales, puisqu'ils représentent l'écart d'imposition globale entre d'un côté un célibataire gagnant le salaire moyen et de l'autre un couple sans enfants disposant de deux revenus égaux à respectivement 100 et 33% du salaire moyen. Il apparaît nettement que l'écart d'imposition est effectivement moins élevé après redressement (total ou partiel) des écarts de revenus par unité de consommation. Il demeure cependant nettement positif au Luxembourg, pays où il atteint environ le triple de la moyenne OCDE.

⁵² Le graphique est basé sur les revenus bruts (c'est-à-dire, schématiquement, le revenu imposable (y compris les cotisations à charge des employeurs) augmenté des cotisations sociales « *employés* »).

Le Luxembourg se caractérise selon l'OCDE par un coin fiscal relativement important, qui s'établirait à 40% en moyenne pour le second apporteur de revenu (au sein d'un couple où les salaires se montent à respectivement 100 et 67% du salaire moyen ; l'existence ou non d'enfants n'affecte pas ce taux de 40%). Le Luxembourg est à cet égard mieux classé que les trois pays limitrophes (qui dépassent les 50%), mais nettement moins bien que les Pays-Bas (35%), la Suisse ou le Royaume-Uni (se situant tous deux à un peu plus de 25%). Il occupe une position médiane parmi l'ensemble des pays de l'OCDE.

Cette position médiane du Grand-Duché est observée en dépit de l'existence d'un abattement « *extra-professionnel* » de 4 500 EUR en faveur des couples à deux revenus et de l'existence du mécanisme luxembourgeois d'imposition collective. Ce mécanisme permet certes d'écrêter les taux de l'impôt sur le revenu supportés par le titulaire du revenu le plus élevé au sein du couple. Dans le même temps, ce mécanisme induit cependant une taxation moyenne élevée du revenu le plus modeste – même si l'imposition collective bénéficie au ménage dans sa globalité.

Au total, la comparaison internationale esquissée dans cette section de l'avis met bien à jour diverses « *propriétés* » du régime luxembourgeois de taxation, auxquelles la réforme fiscale n'a pas véritablement remédié. Il s'agit d'une part de la forte pénalité affectant les célibataires, qui diminue l'attrait du Luxembourg pour les jeunes « *talents* » n'ayant pas encore fondé une famille. Il s'agit d'autre part du taux de taxation marginal relativement élevé du second apporteur de salaires, qui érode l'incitation au travail de ce dernier.

B.3. Une sélectivité perfectible

Plus généralement, la Chambre de Commerce considère que la **sélectivité** de la réforme fiscale aurait pu être plus manifeste. Les autorités ont privilégié une forme de « *politique de l'arrosoir* ». La Chambre de Commerce souhaite retenir deux illustrations à ce propos.

B.3.1. Politique du logement

S'agissant de la politique du logement dont l'opportunité des mesures a été remise en doute ci-avant, loin de se traduire par une plus grande sélectivité des aides, la réforme faisant l'objet du Projet débouche plutôt sur un renforcement de certaines de ces dépenses fiscales. On notera en particulier une déduction des intérêts hypothécaires plus généreuse, augmentant d'un tiers par rapport à la situation actuelle pour les différentes tranches d'âge et assortie d'une suppression de la valeur locative du domicile propre.

S'ajoute à cette mesure le doublement du montant annuel déductible au titre de l'épargne logement en faveur des souscripteurs ayant un âge accompli se situant entre 18 et 40 ans. Cette aide pourrait être dorénavant octroyée de manière plus sélective, afin d'éviter les « *effets d'aubaine* » ou, en clair, afin d'éviter de subsidier fiscalement une épargne ne présentant pas de liens tangibles avec des investissements immobiliers. Comme indiqué dans l'exposé des motifs du Projet, « *le Gouvernement envisage d'insérer un nouvel alinéa 3a à l'article* » précisément pour lutter contre ces effets d'aubaine en exigeant un lien entre l'épargne accumulée et les besoins personnels d'habitation. La Chambre de Commerce espère que cette intention trouvera dans les meilleurs délais une traduction concrète.

La Chambre de Commerce note par ailleurs avec intérêt la volonté des autorités de stimuler l'offre de logements, dont témoigne l'exemption des loyers imposables introduite dans le Projet à concurrence de 50%, pour autant que la location soit assurée par l'intermédiaire d'organismes conventionnés en matière de logement social. Il convient encore de mentionner la mesure portant sur la taxation allégée (au quart du taux) de la plus-value immobilière sur la vente de biens entre le 1^{er} juillet 2016 et le 31 décembre 2017. Cette dernière disposition a fait l'objet d'une loi séparée, du 29 juin 2016, qui a déjà été avisée par la Chambre de Commerce⁵³.

B.3.2. *Mëttelstandsbockel*

La sélectivité insuffisante se traduit également lors d'un simple examen de l'incidence de la réforme fiscale sur les taux moyens des personnes physiques. Ce débat est lié au célèbre « *Mëttelstandsbockel* » ou bosse des revenus – cette bosse étant censée affliger les classes moyennes. Or si la « bosse » en question connaîtra un léger « *aplatissement* » à partir de 2017, son profil ne subira pas une mutation profonde, comme l'indique le graphique ci-dessous. Ce renflement ne pouvait certes être totalement éradiqué : le taux de taxation sera forcément faible (voire même négatif dans certains cas extrêmes par le jeu des crédits d'impôt) pour de faibles revenus et ne peut assurément dépasser les 100% pour un revenu élevé. Il est d'évidence difficile dans ces conditions d'éviter un renflement ou bosse à un moment donné.

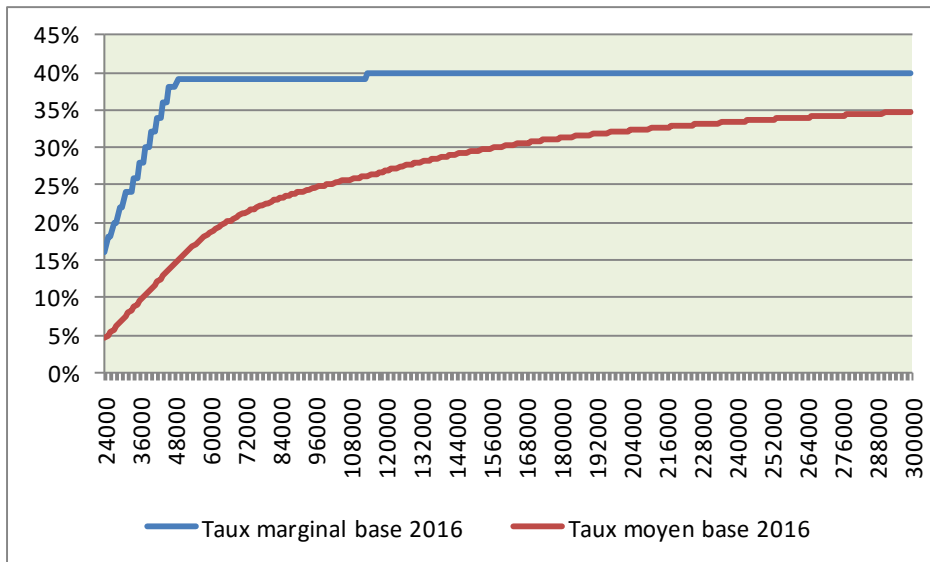
Le « *Mëttelstandsbockel* » est souvent apprécié sur la base des taux marginaux d'imposition. Ces taux marginaux peuvent être utiles lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact de la fiscalité sur l'incitation au travail – c'est là l'une des variantes du raisonnement en marginal propre à la microéconomie. Mais ils sont peu pertinents pour un observateur avant tout soucieux d'équité et de sélectivité, car c'est alors le taux moyen de taxation qui importe. A titre d'exemple, pour un salarié gagnant 40 000 EUR par an, le salaire « *poche* » de 30 512 EUR revêt bien plus d'importance que son taux marginal de taxation de 32%, lequel ne porte, pour ce contribuable, que sur une tranche de 440 EUR.

Cette discussion est cependant tout sauf théorique, comme le montre la comparaison suivante, par niveau de revenu, des taux marginaux et moyens de taxation. Ces taux ont été calculés avant réforme pour des contribuables de la classe 1 seulement, mais le constat ne serait guère différent pour des contribuables en imposition collective (soit la classe d'impôt 2). Seul l'impôt de base est pris en compte à ce stade : l'impôt de solidarité, l'IEBT, la contribution dépendance et les crédits d'impôt ne sont pas considérés au graphique.

Une simple comparaison visuelle des deux courbes du graphique montre qu'en termes marginaux, un véritable mur – ou à tout le moins une pente fort abrupte – survient déjà pour des niveaux de revenus assez bas (courbe bleue). Mais ces taux ne jouent que sur des tranches de revenu réduites – ils exercent, précisément, un impact à la marge. Le taux moyen (courbe rouge), qui montre le poids effectif de l'impôt, révèle une pente beaucoup plus douce.

⁵³ Avis de la Chambre de Commerce du 7 juin 2016 relatif au projet de loi 6983 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs.

Graphique 6: Taux de taxation marginaux et moyens d'un salarié de la classe 1 avant réforme (situation de 2016, en %)⁵⁴

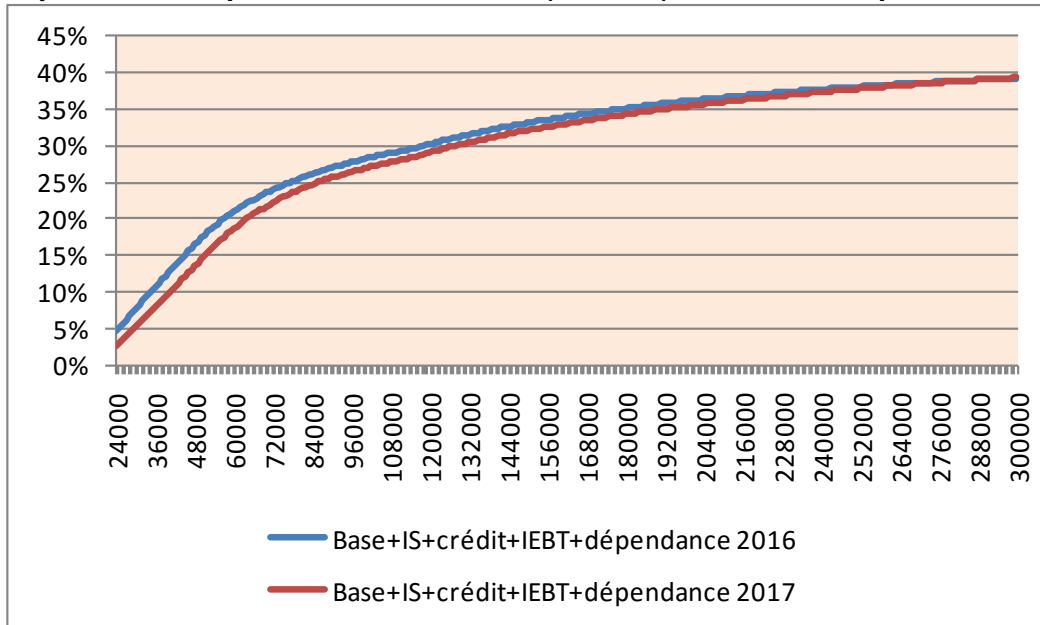


Sources : ACD, calculs Chambre de Commerce sur la base des barèmes prévalant en 2016.

Les taux moyens constituent donc un meilleur référentiel lorsqu'il s'agit d'évaluer les effets redistributifs d'une réforme fiscale. Le graphique ci-dessous renferme précisément une comparaison avant et après réforme de la courbe exprimant le lien entre les taux moyens et les niveaux de revenu. Sont considérés dans ce graphique non seulement l'impôt de base, mais également les autres types de prélèvements sur les salaires, à savoir l'impôt de solidarité, l'IEBT, la contribution dépendance et les crédits d'impôt. Le tout est exprimé en pourcentages des revenus bruts (c'est-à-dire le revenu imposable augmenté des cotisations sociales).

⁵⁴ Tableau basé sur les revenus bruts (c'est-à-dire, schématiquement, le revenu imposable augmenté des cotisations sociales).

Graphique 7: Taux moyens d'imposition (classe 1), 2016 et 2017, avec contribution dépendance, impôt de solidarité, IEBT (en 2016) et crédits d'impôt⁵⁵



Sources : ACD, calculs Chambre de Commerce.

Le graphique montre clairement que les dispositions du Projet se rapportant aux personnes physiques (adaptations de la grille d'imposition, suppression de l'IEBT, crédit d'impôt conditionné au revenu) n'érode que modestement la « bosse des classes moyennes » calculée en termes de taux moyens. Elle se traduit certes par un glissement vers la droite de la courbe des taux moyens, qui se tasse donc quelque peu pour la plupart des revenus et demeurent pratiquement inchangée pour les revenus les plus élevés – en dépit de l'instauration de taux marginaux d'imposition plus élevés (41 et 42% pour l'impôt marginal de base). L'apport en termes de sélectivité paraît indubitablement positif, comme l'atteste le glissement de la courbe plus prononcé à la gauche du graphique (revenus moindres). Cependant, son ampleur est globalement assez modeste et la réforme avantage en définitive une grande majorité de contribuables – à rebours donc d'une sélectivité fiscale pleinement assumée.

B.4. Compétitivité : une évolution timide à l'aune des développements internationaux

Le Projet comporte des mesures qui, à première vue et de manière statique, pourraient contribuer à conforter la compétitivité des entreprises luxembourgeoises.

Il s'agit notamment de l'allègement général de la fiscalité des ménages, qui devrait toutes autres choses égales par ailleurs atténuer la pression à la hausse sur le coût de la main-d'œuvre – même s'il reste à vérifier que cette modération va bien se traduire dans les faits.

Il s'agit également de l'augmentation d'un point de pourcentage de la bonification d'impôt pour investissements et de l'abaissement du taux de l'IRC. Pour les sociétés dont le revenu imposable annuel dépasse 25 000 EUR, le taux d'affiche de l'IRC passerait en effet de 21% actuellement à 19% en 2017 et 18% en 2018. Comme l'ICC et l'impôt de solidarité « *Fonds pour l'emploi* » (7% de l'IRC) devraient pour leur part demeurer inchangés – et ne sont en tout état de

⁵⁵ Tableau basé sur les revenus bruts (c'est-à-dire, schématiquement, le revenu imposable augmenté des cotisations sociales).

cause pas abordés dans le Projet – le taux global nominal de l'impôt des sociétés passerait de 29,22% actuellement à 27,08% en 2017 et 26,01% à partir de 2018⁵⁶. La diminution du taux d'imposition consacrée par le Projet serait un peu plus marquée pour les entreprises dont le revenu imposable n'excède pas un seuil donné. Pour ces dernières, le taux de l'IRC passerait en effet de 20% actuellement (pour un revenu imposable n'excédant pas 15 000 EUR par an) à 15% (pour un revenu imposable ne dépassant pas les 25 000 EUR annuels⁵⁷). En d'autres termes, tant le seuil en question que le taux seraient révisés dans un sens favorable aux petites entreprises, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

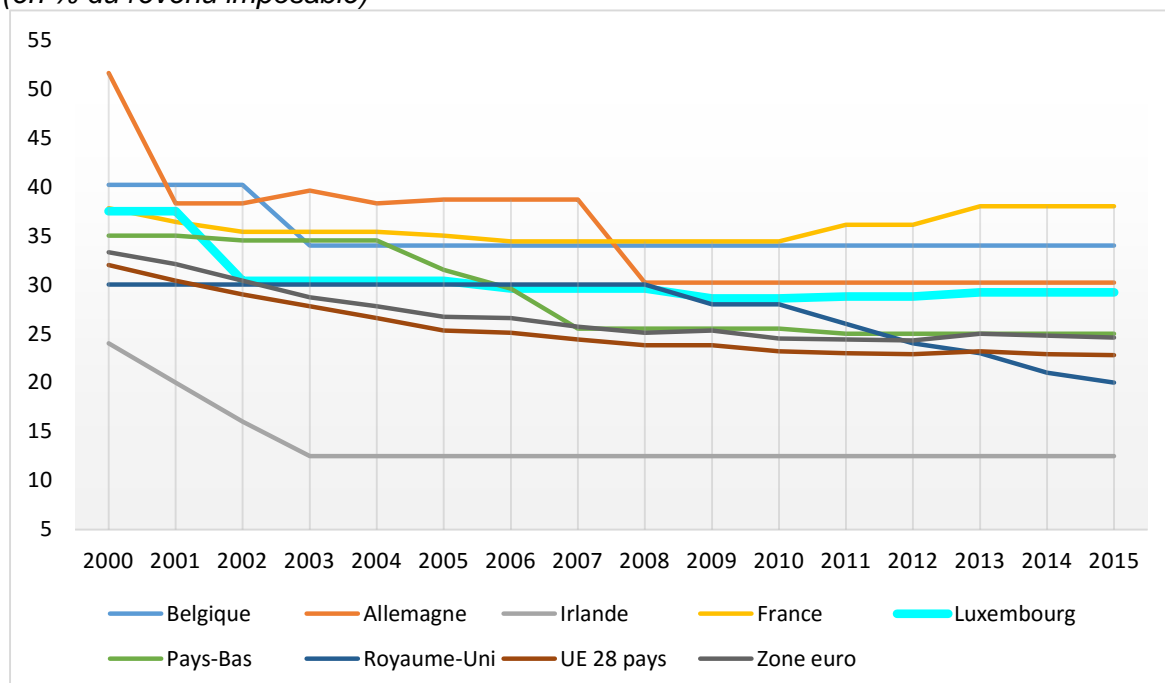
La Chambre de Commerce salue ces évolutions mais elle ne peut que constater la timidité des mesures envisagées à l'aune des nombreuses et décisives évolutions en cours sur le plan international en matière de fiscalité des sociétés. Au-delà des mesures manquantes dans le Projet telles que relevées sous le titre A.2.1, qui sont autant d'arguments en moins dans le débat concurrentiel, elle souhaite s'attarder sur les points suivants, dont l'ordre de présentation ne préjuge pas de leur importance les uns par rapports aux autres :

B.4.1. Le taux d'IRC

En premier lieu, la tendance des taux nominaux d'imposition des sociétés s'inscrit résolument à la baisse depuis l'an 2000 au sein des pays de l'UE et de la zone euro, comme le montre le graphique suivant.

Graphique 8: Taux d'affiche globaux des impôts directs sur les sociétés

(en % du revenu imposable)



Sources: Eurostat, Taxation trends in the European Union 2015.

⁵⁶ Sur la base du taux d'ICC en vigueur à Luxembourg-Ville.

⁵⁷ A titre d'exemple, une entreprise dont le revenu imposable est de 25 000 EUR par an bénéficiera désormais du taux d'IRC réduit, soit dorénavant 15%, contre 18% (du moins à partir de 2018 ; 19% à partir de 2017) pour les entreprises se situant au-delà de ce revenu. Une telle entreprise est actuellement soumise au taux d'IRC « normal » de 21%.

Ainsi, la moyenne arithmétique de ces taux est, dans l'UE à 28, passée de 32% en 2000 à 22,8% en 2015, soit une diminution excédant les 9 points de pourcentage. Au sein de l'échantillon de pays considéré au graphique, quatre pays se distinguent par une diminution particulièrement marquée de leurs taux d'imposition. Il s'agit en premier lieu de l'Allemagne (-21 points de %), qui partait il est vrai d'un niveau fort élevé en 2000, de l'Irlande (-11,5 points), des Pays-Bas et du Royaume-Uni (-10 points de pourcentage dans ces deux derniers cas).

Le recul du taux nominal a été moins marqué au Luxembourg en dépit de la réforme de l'impôt des sociétés en 2011, de sorte que l'écart – défavorable – entre le taux du Luxembourg et la moyenne de l'UE a quelque peu augmenté durant la période considérée, passant de 5,5 points de pourcentage en 2000 à 6,4 points en 2015. En d'autres termes, le handicap des sociétés luxembourgeoises en termes de taux nominaux s'est encore accru durant cette période. La situation est encore plus flagrante par rapport à l'année 2002, caractérisée par un handicap luxembourgeois de 1,4 point de pourcentage « *seulement* » par rapport à la moyenne de l'UE. De ce creux observé en 2002 à l'année 2015, le taux nominal luxembourgeois n'a diminué qu'à raison de 1 point de pourcentage, alors que dans le même temps les taux moyens étaient considérablement allégés dans l'ensemble de l'UE et de la zone euro, à raison de 6 points de pourcentage dans les deux cas.

Par ailleurs, le taux luxembourgeois de 2015 est supérieur à raison de 0,6 point de pourcentage à celui qui prévalait en 2009, en raison principalement de la hausse de l'impôt de solidarité venant se greffer sur l'IRC (cet impôt est passé de 5 à 7% de l'IRC en 2013). Au cours de cette période 2009-2015, seuls 4 autres Etats membres sur 28 ont vu leur taux nominal augmenter, à savoir la France, Chypre, le Portugal et la Slovaquie.

L'aboutissement de ces diverses évolutions est qu'en 2015, le Luxembourg accusait un solide handicap par rapport au « *mainstream* » européen. Le taux nominal global luxembourgeois s'établissait en effet à 29,22% en 2015 (taux toujours d'actualité en 2016), contre en moyenne 22,8% dans l'UE et 24,6% dans la zone euro.

Le taux luxembourgeois paraît particulièrement élevé par rapport aux concurrents de notre place financière que sont l'Irlande (taux nominal de 12,5%) et le Royaume-Uni (20% en 2015)⁵⁸. Est également particulièrement symptomatique la perte par le Luxembourg de son avantage par rapport à l'Allemagne. En 2000, le taux allemand excédait encore le taux luxembourgeois à concurrence de quelque 14 points de pourcentage. Cet important avantage compétitif des sociétés luxembourgeoises par rapport à leurs homologues d'Outre-Moselle a résolument fondu par la suite, pour s'établir à 1 point de pourcentage seulement en 2015.

Enfin, en 2015, 21 pays de l'UE sur les 28 considérés présentaient un taux nominal global d'imposition des sociétés inférieur à celui du Luxembourg. Un taux de 26,01%, tel que celui qui se dégage du Projet, ne changerait pas fondamentalement la donne. Même si un tel taux devait être mis en œuvre dès 2015, le Luxembourg serait demeuré en queue de peloton de l'UE, puisqu'il aurait toujours été supplanté par 19 pays sur 28 (Etats membres présentant un taux plus bas

⁵⁸ Non reprise dans le classement d'Eurostat, la Suisse se caractérise en 2015 selon KPMG (voir <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>) par un taux nominal de 17,92%, correspondant à la moyenne des taux en vigueur dans les capitales de cantons. Cette moyenne dissimule cependant d'importantes disparités de canton à canton, voire même de commune à commune. Ainsi, le taux le moins élevé atteignait 11,48% à Meggen dans le canton de Lucerne, tandis que le taux culminait à 24,43% dans diverses localités du canton de Genève.

qu'au Luxembourg)⁵⁹. On ne pourrait mieux mettre en exergue la relative modestie de l'aménagement fiscal accordé aux entreprises grand-ducales en termes de taux d'imposition.

Ce dernier calcul, effectué à partir d'un taux de 26,01%, repose pourtant sur les taux d'imposition des sociétés actuellement en vigueur dans les autres pays européens. Or ces taux devraient eux-mêmes diminuer de 2015 à 2018. Nombre de ces pays ont en effet annoncé ou préparent actuellement des diminutions additionnelles de leurs taux nominaux. Un exemple emblématique (mais loin d'être unique) est le Royaume-Uni, qui a annoncé dès 2010, donc bien avant le référendum sur l'appartenance à l'UE⁶⁰, une « *feuille de route* » (« *road map* ») on ne peut plus claire et transparente, en vertu de laquelle le taux d'imposition nominal des sociétés dans ce pays passera progressivement de 20% en 2015 à 17% en 2020 (en passant par 19% en avril 2017). Des diminutions additionnelles ne sont d'ailleurs pas exclues, afin d'amortir les conséquences pour les entreprises britanniques du « *Brexit* ». La Chambre de Commerce ne peut que saluer une telle approche, excellente en termes de prévisibilité pour les entreprises. Pour citer le « *Treasury* » britannique, la road map « *aims to give businesses the certainty they need to plan and make the long-term investments that are vital for growth and for boosting the UK's productivity* ».

Un autre fait significatif est que le Gouvernement belge a récemment annoncé que la réforme de l'impôt des sociétés constitue l'une de ses priorités pour 2017. Un important rapport du Conseil belge des finances évoque diverses options, dont la fixation du taux nominal de l'impôt des sociétés à 25% et à 20%, contre 33,99% actuellement. Avec à la clef, il est vrai, la suppression ou l'atténuation de certaines « *niches fiscales* » (les intérêts notionnels, notamment). En d'autres termes, la situation semble évoluer non seulement dans des pays « *en pointe* » comme le Royaume-Uni, mais également dans des pays traditionnellement peu compétitifs en matière d'impôt des sociétés, comme la Belgique.

Certains observateurs ne manqueront pas d'affirmer que le Luxembourg est plus compétitif en termes de taux effectifs que de taux nominaux, dans la mesure où il pratique une politique de « *niches fiscales* », de préférence à la combinaison d'un taux facial bas et d'une base élargie. Diverses anecdotes circulent à ce propos dans les médias. Les données fiables en la matière contredisent cependant cette appréciation. Toujours selon Eurostat et comme le montre le graphique suivant, le taux effectif d'impôt des sociétés s'établissait pour les entreprises non financières luxembourgeoises à 25,5% en 2014. Le Luxembourg se situe à ce titre au 7^{ème} rang des pays présentant les taux effectifs les plus élevés selon Eurostat. A cette aune, le Grand-Duché se classe encore moins favorablement qu'en termes de taux nominaux, où il occupait le 8^{ème} rang en 2014. Ces calculs n'intègrent pourtant pas encore cette « *spécialité* » luxembourgeoise que constitue l'IF, impôt antiéconomique s'il en est.

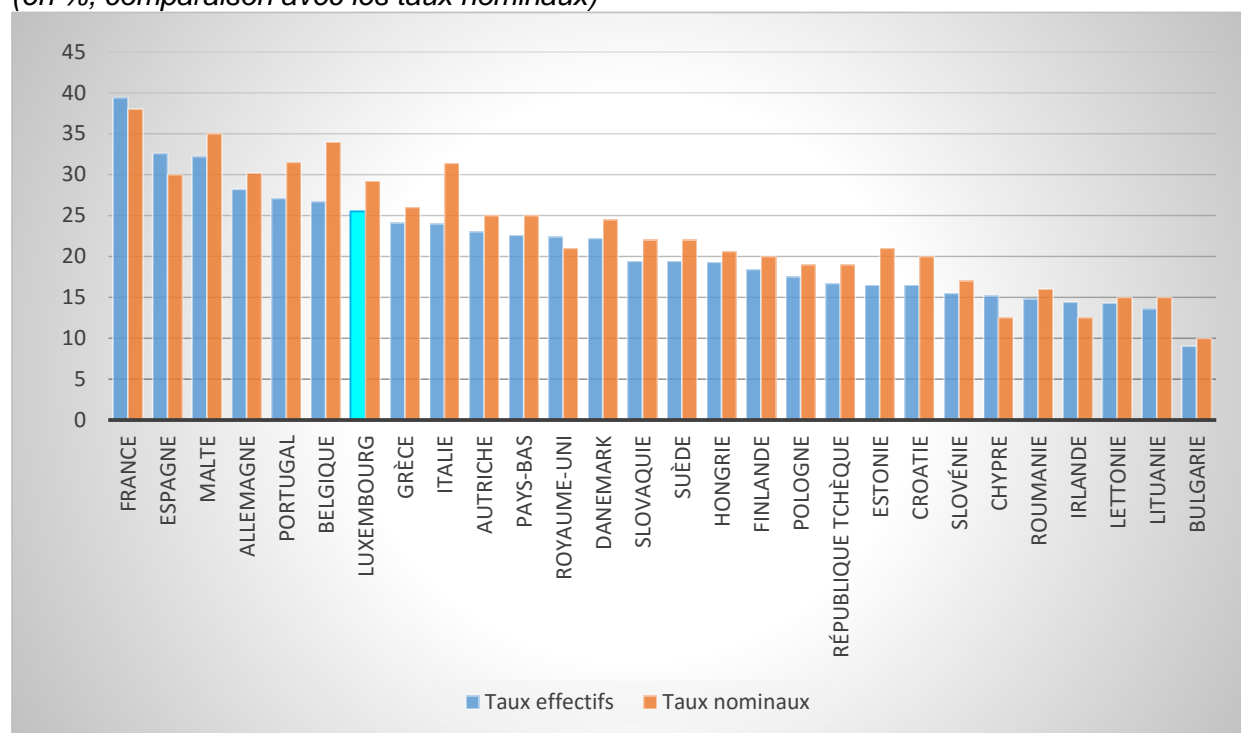
Plus généralement, on constatera que contrairement à une opinion répandue et toujours selon Eurostat, les taux effectifs ne diffèrent pas fondamentalement des taux nominaux au sein de l'UE. Ces derniers seraient par conséquent plus représentatifs du système fiscal que ne le considèrent de nombreux observateurs. Le coefficient de corrélation entre les taux nominaux et effectifs d'imposition des sociétés au sein de l'UE, calculé sur la base des données représentées

⁵⁹ Les deux pays que le Luxembourg serait en mesure de « surpasser » à la faveur de la réduction de 3 points de % du taux nominal d'imposition prévue dans le projet de loi sous avis seraient la Grèce et l'Espagne.

⁶⁰ Voir le document « *The corporate tax road map* », publié par le Trésor britannique en novembre 2010 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193239/Corporation_tax_road_map.pdf), de même que « *Business tax road map* », publié par la même institution en mars 2016 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/509249/business_tax_road_map_final2.pdf).

au graphique était d'ailleurs égal à 0,94 en 2014, ce qui témoigne d'une association quasiment parfaite entre les deux grandeurs.

Graphique 9: Taux effectifs globaux de taxation des sociétés non financières en 2014
(en %, comparaison avec les taux nominaux)



Source : Eurostat, Taxation trends in the European Union 2015.

Enfin, il est intéressant de constater que le taux luxembourgeois global d'imposition correspondant à la médiane européenne – l'idée étant dès lors de figurer au milieu du peloton, ce qui constitue la négation même de « *race to the bottom* », serait égal à 21,1% en ce qui concerne le taux nominal (basé sur les taux de 2015) et à 19,2% en termes de taux effectifs (basé sur les taux de 2014). Pour rappel, un taux nominal global de 21,1% correspondrait, compte tenu d'un ICC de 6,75% (soit le niveau de Luxembourg-Ville) et de l'actuel impôt de solidarité de 7%, à un taux d'IRC de 13,5%. Or le Projet prévoit l'instauration progressive, d'ici 2018, d'un taux de 18%, soit un taux supérieur au taux médian de 13,5% précité à raison de quelque 4,5 points de %.

Une autre évolution internationale plaidant en faveur d'une politique fiscale dynamique à l'égard des entreprises est le processus BEPS lancé par l'OCDE et l'initiative ACCIS⁶¹ de la Commission européenne. Ces aspects seront abordés plus en détail dans la suite de cet avis.

B.4.2. La limitation du report de pertes

Dans la mesure où l'impact (positif) sur le budget de l'Etat ne pourra se matérialiser, au plus tôt, que dans 17 ans (c'est-à-dire à compter du premier exercice au cours duquel les premières pertes reportables seront éventuellement « périmées »), la Chambre de Commerce

⁶¹ Acronyme de l'« assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés ».

s'interroge sur l'opportunité de la limitation du report des pertes dans le temps envisagée dans le projet et sur son efficacité en termes de rentrées budgétaires.

En revanche, il est certain qu'une telle mesure, ne serait-ce que par son effet d'annonce, aura un impact négatif sur la compétitivité fiscale du Luxembourg et ce d'autant plus que la plupart des pays limitrophes n'appliquent pas une telle limitation.

Par exemple, la France, l'Angleterre ou l'Allemagne n'imposent pas de limite temporelle aux reports des pertes fiscales et disposent également d'un report en arrière (« *carry back* »). La Belgique n'impose également pas de limite temporelle. Les Pays-Bas, quant à eux, autorisent un report des pertes plus limité dans le temps, puisqu'il est possible de bénéficier des pertes fiscales reportées sur une durée de neuf ans.

De ce fait, malgré l'amélioration de la première intention du Gouvernement (limitation du report des pertes fiscales à dix années et à 75% du profit net taxable), la mesure proposée ne semble pas justifiée et va à l'encontre de la compétitivité fiscale recherchée par le Luxembourg.

Par ailleurs, ni la directive établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur⁶² ni les rapports de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices préparés par l'OCDE (les rapports « BEPS ») ne visent à limiter l'utilisation des pertes fiscales reportées. Le Luxembourg n'a donc aucune obligation d'amender la loi fiscale dans ce sens, contrairement aux obligations de modification du droit fiscal interne qui découleront de la Directive ATA ou aux recommandations énoncées dans les rapports BEPS.

En outre, dans la mesure où la Directive ATA aura pour effet d'élargir la base imposable des contribuables luxembourgeois à compter de 2019, il serait préférable de renoncer à introduire la mesure proposée en 2017, de manière définitive, sinon temporairement, et de reporter son application après 2019, lorsque le Gouvernement aura eu la possibilité d'évaluer les conséquences financières (positives) de la transposition de la directive sur le budget de l'Etat et d'avoir une vue d'ensemble du régime fiscal luxembourgeois dans un environnement « *post-BEPS* ».

B.4.3. L'impôt sur la fortune

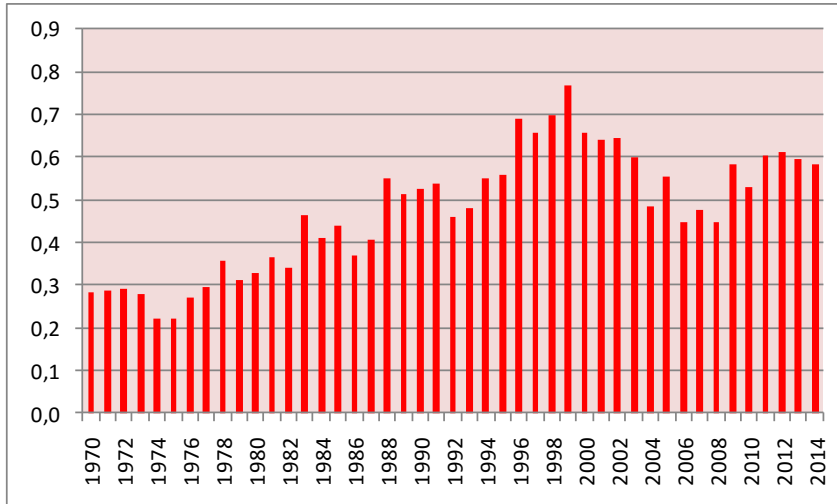
La Chambre de Commerce dénonce plus fermement encore l'augmentation de l'impôt minimum sur la fortune, impôt antiéconomique par nature, auquel elle s'est constamment opposée dès son introduction et lors de ses hausses successives.

Cette revendication est d'autant plus justifiée que les recettes liées à l'IF ne cessent de croître. L'IF représentait, en 2014, 274 millions EUR de recettes.

Les données qui suivent sont issues de la comptabilité nationale élaborée par le STATEC et diffèrent donc légèrement des montants budgétaires correspondants. Le graphique suivant exprime ces données en % du PIB.

⁶² Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, issue du dossier 2016/0011(CNS) et adoptée par l'Ecofin le 17 juin 2016 en l'absence de commentaires contraires, en abrégé ci-après, la « Directive ATA ».

Graphique 10: Recettes de l'impôt sur la fortune en % du PIB



Source : STATEC, base de données AMECO de la Commission européenne pour les PIB antérieurs à 2000, projections macroéconomiques de printemps 2015 de la Commission européenne pour 2014.

Le graphique met en évidence une « montée en flèche » de l'IF de 1970 à 1999 : il est passé au cours de cette période de moins de 0,3% du PIB à près de 0,8% du PIB. Cette tendance nettement ascendante a cependant subi un coup d'arrêt marqué de 2000 à 2006. Le recul observé en 2006 est aisément explicable. Il découle de la suppression, avec effet au 1^{er} janvier 2006, de l'IF pour les personnes physiques résidentes – seules les personnes morales étant redevables de cet impôt après cette date.

La tendance globalement ascendante observée depuis 1970 des recettes de l'IF, exprimées en pourcentages du PIB, n'en est que plus frappante : elle s'est produite en dépit du recentrage de l'impôt sur les seules personnes morales. En outre, le ratio de l'IF au PIB tend à nouveau à augmenter depuis 2009.

Paradoxalement, cette conclusion est exacerbée par le fait que l'IF n'est pas reconnu en tant qu'impôt sur les sociétés dans les standards internationaux car il est inexistant sous cette forme dans les pays voisins, tout comme dans la plupart des pays européens.

Le coût de base de maintien d'une société luxembourgeoise, quel que soit par ailleurs son niveau de profitabilité, devient donc de plus en plus conséquent. Cette mesure est particulièrement négative pour les secteurs des fonds d'investissement et immobilier, dont les structures comportent de nombreuses sociétés.

Le Gouvernement semblait avoir appréhendé les inconvénients inhérents à cet impôt lors des négociations préalables à l'instauration de l'impôt minimum *post* 2012, ce dernier devant justement compenser l'IF qui aurait dû être abandonné. Or, à la surprise générale, c'est finalement à un double impôt sur le capital que les entreprises ont été soumises, l'impôt minimum sur le revenu s'apparentant déjà à une imposition de la fortune dans un certain nombre de cas où il est prélevé sur les actifs bruts d'une entreprise, générant ainsi *de facto* une double imposition. La loi du 18 décembre 2015 issue du projet de loi n°6891 que la Chambre de Commerce a fortement critiqué⁶³, a d'ailleurs implicitement reconnu cette analyse en

⁶³ Avis de la Chambre de Commerce du 17 novembre 2015 relatif au projet de loi 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;

transformant - et augmentant - l'impôt minimum affectant l'IRC en un impôt minimum sur la fortune alors qu'il en existait déjà un.

Si, malgré leur mécontentement, les entreprises ont pu jusqu'à présent supporter cette charge fiscale (bien que certaines d'entre elles aient déjà quitté le Luxembourg), l'évolution du contexte international modifie aujourd'hui la donne. Dans le cadre des travaux du BEPS, les effets fiscaux des instruments hybrides vont être neutralisés. L'UE est d'ailleurs allée un stade plus loin, en imposant cette neutralisation fiscale au travers de la nouvelle mouture de la directive mère-fille dès 2016. Suite à cette neutralisation, les entreprises n'auront plus la possibilité de réduire cette charge fiscale par de la dette hybride, avec le risque consécutif d'un transfert de siège vers des pays à fiscalité plus avantageuse. Un tel résultat serait contraire à l'axe stratégique d'attirer à Luxembourg les « *headquarters* » que la pratique fiscale dynamique des dernières années a effectivement permis d'attirer et avec eux, le flux de capitaux nouveaux sans lesquels le niveau de vie et de développement du Luxembourg n'aurait pas pu être aussi élevé.

En conclusion, la Chambre de Commerce estime que le maintien, pire, l'augmentation à raison de 50% de l'IF représente une erreur stratégique à long terme pour l'attrait de la Place Luxembourgeoise. Elle demande par conséquent son abolition pure et simple.

B.4.4. La responsabilité accrue des dirigeants

La Chambre de Commerce désapprouve les possibilités supplémentaires d'engager la responsabilité des administrateurs dans des situations où normalement, pareille responsabilité devrait être celle d'autrui. Le Projet, qui sera davantage commenté sur ce point par la suite, permet de poursuivre les administrateurs et gérants qui n'auraient pas personnellement vérifié la conformité des déclarations TVA avec la pratique de l'administration (qui par ailleurs, diffère d'un bureau à l'autre) et qui ne se seraient pas personnellement occupés de la suffisance des liquidités pour payer la TVA et veiller à ce que le virement soit effectivement bien réalisé à l'administration centrale.

La compétitivité d'un pays ne se réduit pas à une fiscalité attractive mais demande un cadre juridique « *business friendly* ». C'est d'ailleurs dans cette optique que le droit des sociétés a récemment été réformé, bien que la question de la responsabilité des administrateurs reste le parent pauvre de cette réforme. Sous peine de miner des efforts entrepris par ailleurs, la Chambre de Commerce demande de retirer ou, à tout le moins, d'adoucir cette mesure, faute de quoi, elle craint que le Luxembourg ne doive faire face à une pénurie d'administrateurs à plus ou moins court terme.

Indépendamment du Projet, la Chambre de Commerce note que la notion d'administrateur mérite d'être bien comprise. En effet, diverses initiatives récentes lui font douter que la nature de la fonction soit correctement reflétée dans les textes. A titre d'exemple, elle s'interroge sérieusement sur le traitement, tant en fiscalité directe qu'indirecte, des tantièmes, compte tenu de leur nature spécifique⁶⁴.

- 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).

⁶⁴ Voir notamment l'article 168 LIR et la Circulaire AED n°781 du 30 septembre 2016.

B.5. Les autres principes incontournables d'une réforme fiscale

Le Gouvernement a, dans sa communication, privilégié les quatre principes passés en revue dans les lignes qui précèdent – des principes tout à fait pertinents au demeurant. La Chambre de Commerce souhaite cependant apprécier le Projet en intégrant à son analyse deux autres critères primordiaux, à savoir la stabilité et prévisibilité de l'impôt et du cadre fiscal d'une part, la simplicité d'autre part.

B.5.1. La stabilité et la prévisibilité fiscale fragilisées

Le Luxembourg a « *historiquement* » mis l'accent sur la stabilité et la prévisibilité de son cadre fiscal, qui n'est en grande partie que le reflet de la stabilité de ses finances publiques. Pour rappel, au cours de la période pré-crise 1995-2007, les administrations publiques luxembourgeoises ont dégagé un surplus égal en moyenne à quelque 2,5% du PIB. Cet excédent a permis d'amortir les phases de ralentissement conjoncturel sans pour autant rehausser la pression fiscale, ce qui a contribué à assurer la cohérence de la politique fiscale. Or le Projet constitue un risque majeur pour l'équilibre des finances publiques, puisque son coût global sera vraisemblablement compris entre 1 et 1,5% du PIB.

Par ailleurs, le Projet comporte diverses dispositions qui portent déjà intrinsèquement atteinte à la stabilité fiscale. On songera en particulier à l'augmentation pour le moins marquée (+50%) de l'IF minimum forfaitaire à charge des soparfis qui, impôt de solidarité compris, passera de 3210 EUR à 4 815 EUR à partir du 1^{er} janvier 2017. Alors même que ce prélèvement avait déjà plus que doublé en 2013⁶⁵, passant de 1 575 EUR en 2012 à 3 210 EUR⁶⁶. De 2012 à 2017, le prélèvement minimum forfaitaire sur les soparfis aura dès lors regrettablement plus que triplé.

Le doublement de la retenue à la source libératoire sur les revenus d'intérêt des résidents, du moins en deçà d'un montant annuel de 250 EUR par personne et par établissement de crédit, constitue une autre atteinte à la traditionnelle stabilité fiscale du Luxembourg.

D'autres éléments de la réforme sont certes nettement plus en congruence avec la tradition fiscale luxembourgeoise, notamment la consolidation et même le renforcement des bonifications d'impôt pour investissements, essentielles à l'heure où les investissements tendent à marquer le pas. Pour rappel, le ratio de la formation brute de capital fixe totale au PIB atteignait en moyenne 20,9% du PIB durant la période 2000-2007, soit « *avant la crise* »⁶⁷. Or ce même ratio est revenu à 17,4% du PIB en 2015 selon les comptes nationaux élaborés par le STATEC.

B.5.2. Simplification fiscale : des avancées, mais aussi des occasions manquées

La Chambre de Commerce tient enfin à attirer l'attention sur l'importance extrême d'un cadre fiscal simple, permettant de contenir les « *compliance costs* » des contribuables.

Le Projet renferme nombre d'avancées de ce point de vue, que la Chambre de Commerce tient à souligner. Il s'agit en particulier de la déclaration électronique pour les sociétés en ce qui concerne l'IRC, l'ICC et l'IF, qui remplacera avantageusement les déclarations sur papier. L'émission annuelle des fiches de retenue d'impôt sera par ailleurs remplacée par des fiches pluriannuelles, le tout à la faveur d'un contact électronique entre l'ACD et les employeurs. Enfin,

⁶⁵ Soit deux ans seulement après son introduction, en 2011.

⁶⁶ Compte tenu également de la hausse de l'impôt de solidarité à charge des entreprises de 5% en 2012 à 7% en 2013.

⁶⁷ Même si cette crise apparaissait déjà en filigrane dès l'année 2007.

la suppression de l'IEBT constitue une simplification bienvenue de l'imposition des personnes physiques.

La Chambre de Commerce regrette cependant que les autorités n'aient pas profité de la réforme fiscale pour procéder à un toilettage d'ensemble de la structure des taux d'imposition au Luxembourg, dans un souci de cohérence et de simplification, sans – bien entendu – créer un renchérissement.

Sur le versant des personnes physiques coexistent toujours de multiples couches sédimentaires d'imposition, à savoir le taux de base, la contribution dépendance (qui à l'inverse des autres cotisations sociales de pension ou de santé n'est pas retranchée du revenu imposable), un crédit d'impôt pour salariés (ou pensionnés) désormais conditionné aux revenus – ce qui en complique le calcul par rapport à la situation pré-réforme – et un impôt de solidarité de 7 ou 9% sur l'impôt de base. Ce point sera abordé de manière plus détaillée dans la partie suivante du présent avis.

C. Les pistes d'amélioration

C.1. Les pistes immédiates

C.1.1. La taxation dégressive du revenu incrémental

Pour la Chambre de Commerce, il existe une possibilité d'amélioration efficace, neutre pour les finances de l'Etat et qui pourrait donc encore être introduite dans le Projet par le biais d'amendements, pour accroître l'attractivité de la réforme et la compétitivité de l'économie luxembourgeoise. Ce système, exploratoire à ce stade, pourrait ressembler au *modus operandi* suivant : au-delà d'un certain seuil de progression du bénéfice imposable d'une année à l'autre (p.ex. une augmentation de 5%), le bénéfice incrémental réalisé serait taxé à un taux inférieur au taux normal (p.ex. 75% ou 50% du taux normal). Appliqué au bénéfice incrémental uniquement, un tel système pourrait être budgétairement neutre, incitant davantage à faire progresser le bénéfice imposable car le supplément serait soumis à un taux réduit suivant l'exemple chiffré suivant :

- soit un revenu imposable à la fin de l'année fiscale 2016 de EUR 100 millions
- soit une augmentation nécessaire pour profiter du régime d'au moins 5% entre 2016 et 2017.

Si la société réalise un bénéfice taxable de EUR 100 millions en 2016 et de 102 millions en 2017, elle ne pourra pas bénéficier de la mesure. En revanche, si elle réalisait un bénéfice taxable de EUR 115 millions en 2017, dans la mesure où le bénéfice incrémental est au-dessus des 5% du bénéfice imposable de l'année précédente, il pourrait profiter du nouveau régime. Ainsi, 10 millions EUR pourraient être soumis au taux d'imposition réduit.

Ce régime serait également de nature à faciliter l'installation au Luxembourg d'entreprises nouvelles, avec à la clef des recettes additionnelles non seulement en IRC et ICC, mais également en cotisations sociales, impôts sur le revenu, etc.

Un tel régime mériterait d'être calibré de manière réfléchie, notamment le taux précité de 5% ou, par exemple, le taux de croissance nominal du PIB. Il faudrait fixer le point de référence

historique, qui pourrait être la fin de l'année fiscale précédente (2015 ou 2016). Pour les sociétés nouvellement résidentes (parce que nouvellement constituées ou migrées vers le Luxembourg), ce point de référence pourrait être la fin de la première ou deuxième année suivant son arrivée ou tout autre point à établir de façon à constituer un incitant pour elles à s'établir au Luxembourg.

La Chambre de Commerce prend note de cette proposition novatrice, qui mériterait assurément de la part de nos autorités et des « *forces vives* » luxembourgeoises un examen approfondi. L'aspect le plus ardu étant le choix du taux incrémental approprié d'augmentation de la base imposable, au-delà duquel prévaudrait l'allègement fiscal. Se pose aussi la question de l'éventuelle déclinaison par secteur d'activité de ce taux incrémental, certaines branches étant intrinsèquement plus dynamiques que d'autres ou présentant un revenu imposable particulièrement volatil. Enfin, les modalités d'un tel dispositif devraient être correctement calibrées, afin d'assurer la compatibilité d'une telle pratique fiscale avec le processus BEPS.

Il serait également nécessaire de veiller à la compatibilité d'un tel système avec le droit européen par le biais d'une notification et de s'assurer, pour des raisons de concurrence loyale, que les entreprises pourront seulement bénéficier du système après avoir utilisé toutes leurs pertes reportées antérieures.

C.1.2. La concrétisation des propositions émises par la Chambre de Commerce

Alors que le 21 avril, le Ministre des Finances a annoncé la création de « *groupes de travail pour examiner une panoplie de sujets liés à la compétitivité, dont notamment des mesures spécifiques en faveur du développement des start-ups et plus généralement des petites et moyennes entreprises (« PME »), ainsi que l'introduction d'un régime d'une réserve immunisée d'impôt pour investissement⁶⁸* », les représentants des entreprises ont mis au point des propositions concrètes visant à créer une réserve immunisée d'impôt pour les PME, ainsi qu'un programme à l'intention des start-ups innovantes et plus généralement des PME en création afin de faciliter leur accès au financement, et ce, en s'inspirant d'initiatives étrangères. Outre la genèse (start-ups) et la pérennisation (réserve immunisée), les représentants des entreprises ont également mis au point des propositions concrètes en matière de transmission d'entreprises.

La Chambre de Commerce déplore que ces mesures n'aient pas été traduites dans le Projet. Elle note cependant une petite avancée en matière de transmission d'entreprises.

La Chambre de Commerce demande dès lors qu'un paquet fiscal « *bis* », « *tailor-made* » cette fois-ci plus en faveur des entreprises, soit incorporé sans délai au Projet, car tout retard en la matière est un recul en compétitivité pour le Luxembourg.

C.2. Les pistes à court terme

Les lignes qui suivent ne visent nullement à faire table rase des dispositions du Projet. Il s'agit bien au contraire d'avancer des pistes de réformes permettant de compléter ces mesures, afin de renforcer leur efficacité en termes d'attractivité économique du Luxembourg dans un contexte « *post BEPS* ». Le tout en minimisant les coûts budgétaires afférents. Une telle réforme, qui devrait être annoncée aussi rapidement que possible, est étudiée sous quatre angles : (i) la stratégie à privilégier, (ii) le choix du taux nominal, (iii) la façon dont une telle réforme serait appelée à se déployer dans le temps et (iv) les compensations à trouver. Le tout est suivi de

⁶⁸ Ministère des finances, Communiqué de presse (21.04.2016).

quelques pistes générales propres à favoriser la nécessaire simplification de la fiscalité des entreprises.

La mise en œuvre d'une réforme fiscale ne pouvait assurément ignorer les initiatives désormais bien en cours sur le plan international, à savoir pour l'essentiel le plan d'action BEPS élaboré par l'OCDE, les initiatives associées des autorités européennes avec la Directive ATA de même que la proposition européenne d'ACCIS, qui entraîneront un élargissement sensible de la base d'imposition des sociétés luxembourgeoises, même en ce qui concerne les sociétés n'ayant pas d'activités transfrontalières. En outre, bien que BEPS vise à un élargissement de la base d'imposition, il n'en est pas moins que pour certaines entreprises, telles que les entreprises d'assurance pratiquant l'assurance transfrontalière, BEPS est de nature à déplacer la base d'imposition vers d'autres pays que le Luxembourg.

La Chambre de Commerce considère que l'élargissement de la base imposable résultant de la mise en œuvre des actions pertinentes du plan BEPS devrait faire l'objet de compensations dans le chef des sociétés concernées établies au Luxembourg.

Le contexte émergent de la mise en œuvre de BEPS et d'ACCIS sera propice à une compétition en termes de taux d'affiche de l'impôt des sociétés – ce qui constituera d'ailleurs un avantage décisif en faveur des pays qui seront en mesure de proposer un taux « *headline* » réellement englobant et suffisamment attractif.

C.2.1. La stratégie à privilégier

Trois approches différentes pourraient en théorie être privilégiées à l'heure actuelle⁶⁹, correspondant à autant d'arbitrages différents entre une stratégie « de niche fiscale » et une stratégie de taux unique :

- **un système unique ou du moins unifié**, à savoir l'imposition plus homogène de toutes les sociétés, en réduisant les niches existantes. Ce système pourrait difficilement être « *unique* » à proprement parler au Luxembourg, où les entreprises de taille plus réduite bénéficient d'un régime préférentiel et où l'impôt peut différer en fonction de la commune considérée (ICC, dont la base imposable ne coïncide en outre pas totalement avec celle de l'IRC). Au demeurant, un système pleinement « *unique* » est peu répandu sur le plan international⁷⁰. L'idée d'un système « *unifié* » (versus « *unique* ») rend mieux compte de la nécessité de maintenir une certaine flexibilité de la taxation des entreprises, avec cependant un degré d'homogénéité plus prononcé qu'actuellement du fait de la disparition ou de l'atténuation des niches fiscales ;
- **un système optionnel**, permettant aux sociétés de choisir entre le système actuel et un système caractérisé par la coexistence d'un taux nominal plus bas et de possibilité de déductions plus limitées.
- **un système à deux branches**, assurant comme le système optionnel une coexistence d'un régime à taux réduit et un régime à taux plus élevé mais assorti de plus de possibilités

⁶⁹ Cette distinction s'appuie largement sur le rapport précité du Conseil supérieur des finances (Belgique) : http://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/csf_fisc_201607.pdf.

⁷⁰ Même en Irlande, où le taux « normal » de 12,5% n'est pas d'application générale. Ainsi, grâce au « *tax exemption for new start-up companies* », les entreprises de moins de 3 ans y sont exemptées d'impôt sur les sociétés – à condition toutefois que le bénéfice imposable soit inférieur à 320.000 EUR. A l'opposé, l'Irlande applique un taux d'impôt sur les sociétés de 25% à certaines entreprises (activités de construction, minières et pétrolières).

de déductions, en fonction d'un critère de démarcation obligatoire afin d'en minimiser le coût budgétaire. A titre purement illustratif, les sociétés non cotées en bourse seraient soumises au premier système (taux réduit et moindres déductions), tandis que les sociétés cotées se verraient assigner le second système (plus semblable à la situation présente, avec un taux nominal « *normal* » accompagné de déductions largement inchangées).

L'arbitrage entre ces trois systèmes potentiels paraît en définitive assez immédiat, un régime « *unifié* » semblant particulièrement prometteur dans le cadre actuel. Il s'inscrit résolument dans la lignée de l'initiative BEPS. Il irait en outre, par définition, de pair avec une profonde simplification de la fiscalité des entreprises au Luxembourg. Il permettrait par ailleurs au Luxembourg de disposer d'un puissant « *produit d'appel* » en direction des investisseurs internationaux. Enfin, un régime plus simple permettrait d'éradiquer, une fois pour toute, l'image (souvent déformée) d'un Luxembourg misant sur les « *niches fiscales* ».

Un système optionnel induirait une bien plus grande complexité, de même qu'un coût budgétaire accru par rapport à chacun des deux autres régimes, puisque les contribuables pourraient « *optimiser* » leurs choix en fonction de leur situation propre.

Un système à deux branches serait quant à lui moins onéreux que l'optionnel sur le plan budgétaire. Il serait cependant beaucoup plus arbitraire et discriminant, la charge fiscale d'une entreprise pouvant varier significativement en fonction de sa situation par rapport à un critère de démarcation forcément un peu arbitraire⁷¹. De surcroît, à l'instar du système optionnel, il brouillerait le message en direction des investisseurs étrangers.

La Chambre de Commerce constate cependant que d'autres systèmes innovateurs ont été évoqués ces derniers mois. Ainsi et à titre d'exemple a été avancé une proposition, encore exploratoire à ce stade, d'allègement « *incrémental* » de l'imposition des sociétés. Cette proposition est décrite sous le titre C1.1 du présent avis. Elle ne serait pas du tout incompatible avec l'idée d'un taux unifié (c'est-à-dire un taux réduit assorti de déductions moindres), car son coût budgétaire n'apparaîtrait de toute manière qu'à la marge. En outre, un tel critère ne constituerait pas une ligne de démarcation trop contraignante, des entreprises de toutes tailles, de tout secteur d'activité, cotées ou non cotées pouvant en tirer parti au moins une année donnée.

C.2.2. Le choix du taux nominal

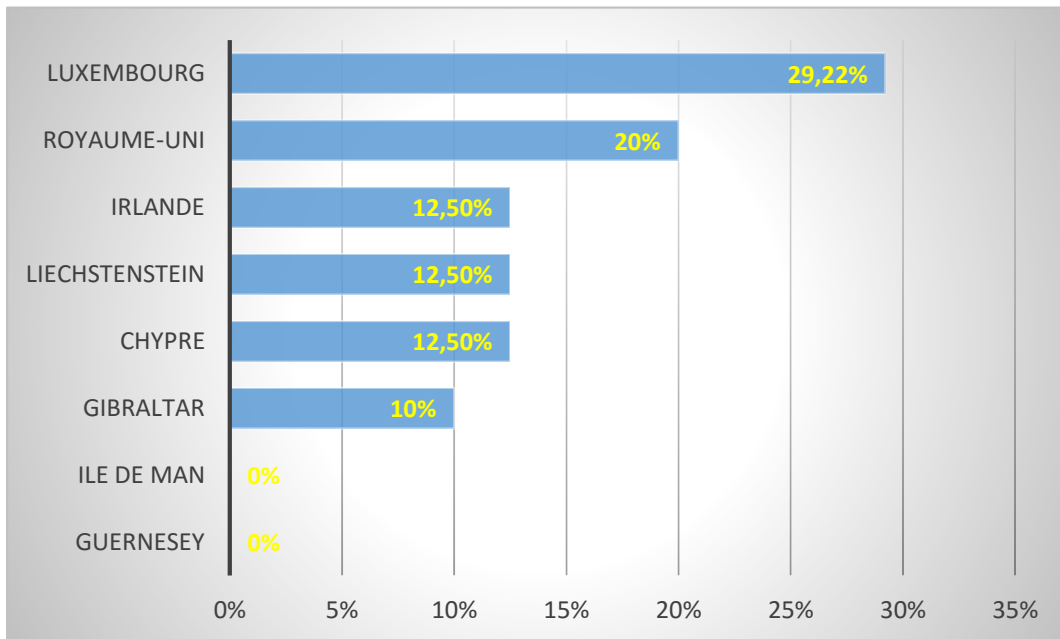
Il est assurément bien difficile, sinon impossible, de déterminer quel serait dans l'absolu le taux nominal « *optimal* » au Luxembourg ou dans d'autres pays. La Chambre de Commerce va donc se contenter de fournir quelques éléments d'information en la matière, en distinguant pour ce faire une optique « *ambitieuse* » et une optique « *prudente* ». Les deux optiques donneraient lieu à un taux nominal d'imposition des entreprises largement inférieur au taux global de 26,01% qui résulterait de la mise en œuvre du Projet.

Une première optique consiste à comparer le Luxembourg avec ses principaux concurrents européens dans le domaine financier, cette optique étant pertinente compte tenu du

⁷¹ Le présent système luxembourgeois est certes en partie dual, puisque la taxation des entreprises diffère en fonction du critère du revenu imposable (supérieur ou non à 15 000 EUR actuellement, à 25 000 EUR dans le projet de loi sous avis). Ce critère deviendrait cependant moins contraignant après une baisse des taux. Par ailleurs, la taille de l'entreprise est un critère de démarcation reconnu dans de nombreux pays.

poids relatif significatif du secteur financier au Luxembourg (28% de la valeur ajoutée brute totale en 2015 selon les comptes nationaux). Un simple examen de la situation de ces pays met déjà en évidence une exception luxembourgeoise à cet égard, même avec un taux d'imposition nominal global ramené à 26,01% - sans même considérer de juridictions européennes telles que Guernesey, le Liechtenstein ou d'autres (voir à ce sujet le tableau ci-dessous).

Graphique 11: Taux d'imposition nominal global standard des sociétés dans diverses juridictions fiscales européennes en 2015 (en %)



Source : KPMG, Corporate tax rates table, <https://home.kpmg.com/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>

La situation de la république d'Irlande est amplement connue, avec un taux nominal standard d'imposition des sociétés de 12,5%. Il est d'ailleurs intéressant de constater que même au plus fort de la crise économique et financière dans ce pays, en plein plan de consolidation budgétaire, l'Irlande a résolument exclu toute remise en cause de cet atout concurrentiel. Le Royaume-Uni affiche quant à lui un taux de 20%, déjà largement inférieur au taux envisagé au Luxembourg, ce taux britannique étant en outre appelé à converger vers 19% en 2017 et 17% en 2020, en vertu de la « feuille de route » ou *road map* précitée⁷². La situation de la Suisse est

⁷² Dans le cadre de son budget d'été 2015, le Royaume-Uni a certes introduit une « *Bank Corporation Tax Surcharge* » de 8% portant sur les résultats des banques et assimilés. Cependant, cet ajustement ne va, peu ou prou, que compenser d'un point de vue budgétaire la diminution graduelle du « *Bank levy* », dont le taux devrait approximativement diminuer de moitié, et ce de façon graduelle et linéaire d'ici 2021 (selon un calendrier pré-annoncé débutant en janvier 2016). Pour rappel, le « *Bank levy* » avait été introduit à l'occasion du budget 2010. Il s'agit d'une perception annuelle sur l'encours des engagements des établissements de crédit, davantage assimilable à un impôt sur la fortune qu'à un impôt classique sur les sociétés (c'est-à-dire un impôt portant sur les résultats). Sont concernés les engagements tant à court qu'à long terme, à l'exception notamment des dépôts ordinaires couverts par l'assurance dépôt. Le prélèvement ne s'applique en outre qu'au-delà des 20 premiers milliards de livres d'engagements « éligibles », de sorte que seuls 30 grands groupes bancaires sont redevables de la « *Bank levy* ». Les taux applicables aux engagements éligibles à court et à long terme avaient été augmentés à partir d'avril 2015, passant respectivement de 0,078% à 0,105% et de 0,156 à 0,21% des engagements concernés. Ces taux devraient revenir à respectivement 0,05% et 0,10% en 2021 (avec des réductions linéaires annuelles, qui ont débuté en janvier 2016) et seuls les engagements localisés au Royaume-Uni seront concernés à partir de cette même année 2021. La « *Bank surcharge* » ne fera que compenser la diminution programmée de la « *Bank levy* », de sorte que de manière conjointe, ces deux mesures devraient être pratiquement neutres, tant pour les entreprises concernées que pour le Trésor britannique (seulement un léger impact en 2016-2020, qui reviendrait pratiquement à zéro en 2021). Le produit budgétaire combiné de la « *Bank surcharge* » et de la « *Bank levy* » serait de l'ordre de 4 milliards de £, soit environ 0,2% du PIB (exprimé en base 2016).

plus compliquée, avec un taux pondéré global (intégrant la Confédération, les cantons et les communes) légèrement inférieur à 18%, mais bien inférieur dans certains cantons, communes ou situations fiscales particulières. Un taux facial global d'ailleurs appelé à diminuer sensiblement en Suisse, lors de la mise en œuvre de la réforme de l'imposition des entreprises III (loi du 17 juin 2016). A titre d'exemple, le canton de Genève, où ce taux global (y compris la composante fédérale et les communes) atteint actuellement 24,16%, a d'ores et déjà indiqué qu'il appliquerait après cette mise en œuvre un taux de l'ordre de 13%⁷³. Un taux pratiquement identique à ces 13% (voire même quelque peu inférieur) a aussi été annoncé dans les cantons de Fribourg, Nidwald, Schaffouse, Vaud et Zoug.

Le taux correspondant à la moyenne de ces trois taux (12,5%, 17% en 2020 au Royaume-Uni, 18% en moyenne en Suisse – sachant que ce taux est appelé à diminuer) est un taux nominal global (comportant pour le Luxembourg l'IRC, l'impôt de solidarité et l'ICC) de l'ordre de 15%.

Une étude effectuée en Irlande a d'ailleurs montré que dans la situation spécifique de ce pays, il serait fort dommageable de s'éloigner du taux en vigueur de 12,5% et, à plus forte raison, d'opter pour un taux excédant les 15%. Cette étude a été publiée en octobre 2014 par le Ministère irlandais des finances. Pour rappel, l'Irlande a mis en place au début des années 2000 de nouvelles règles fiscales, dont la pierre angulaire est la généralisation d'un taux de taxation des sociétés de 12,5%. La philosophie sous-jacente à ces nouvelles règles irlandaises peut être interprétée de la manière suivante : il s'agissait d'élargir la base fiscale au moyen de déductions et d'exemptions fiscales plus parcimonieuses tout en abaissant le taux statutaire d'imposition des sociétés, ce taux plus bas constituant en quelque sorte un « *produit d'appel* » en direction des firmes étrangères et un avantage pour les petites entreprises existantes.

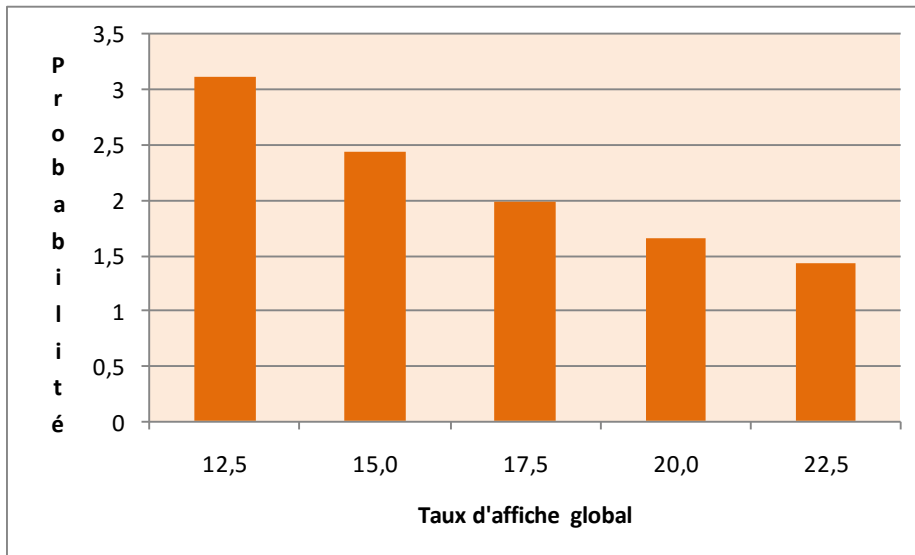
Selon l'étude précitée du Ministère irlandais des Finances, portant sur les décisions de localisation des multinationales et de leurs filiales, de faibles variations du taux statutaire d'imposition affecteraient considérablement la probabilité que ces sociétés s'implantent en Irlande. Ainsi, le passage du taux actuel de 12,5% à 15% (soit +2,5 points de pourcentage) réduirait déjà de quelque 22% la probabilité d'établissement, ce qui montre au passage que même un taux de 15% ne constituerait nullement une panacée en Irlande. Un taux nominal rehaussé de 15 à 22,5%, pourtant inférieur au taux luxembourgeois de 26% découlant du Projet de loi sous avis, réduirait de pratiquement la moitié la probabilité d'établissement en Irlande des multinationales et de leurs filiales.

Ces résultats doivent certes être considérés avec prudence, car ils ont été calculés pour l'Irlande (cela dit un pays où la finance en général et les fonds d'investissement en particulier pèsent d'un poids économique certain, un peu à l'instar de la situation prévalant au Luxembourg). Par ailleurs, ces résultats « *forcent quelque peu le trait* », car ils sont calculés sur une population d'entreprises par définition assez mobiles, à savoir les multinationales et leurs filiales. L'effet de volume sera bien entendu moins prononcé pour les entreprises préexistantes, ne serait-ce qu'en raison des coûts fixes de déplacement de leurs activités.

Les résultats n'en sont pas moins significatifs : ils montrent clairement qu'en matière d'imposition des sociétés, un raisonnement purement statique, consistant à éluder les effets de volume, n'est pas du tout de mise. Ces effets de volume seront passés en revue plus loin, dans une perspective pluriannuelle.

⁷³ Ces taux par canton tiennent compte de la composante confédérale, cantonale et de l'impôt dans le chef-lieu du canton.

Graphique 12: Impact, sur la probabilité de localisation des multinationales d'une variation hypothétique du taux irlandais nominal à l'impôt des sociétés (probabilités d'établissement en Irlande, en %)



Source: Irish Department of Finance.

Les arguments en faveur d'un taux de 15% au Luxembourg, qui constituerait en outre un excellent produit d'appel, ne manquent donc pas. Afin d'éviter une rupture trop soudaine par rapport à la situation présente, il pourrait cependant s'imposer de prévoir, à titre transitoire, un taux intermédiaire se situant entre les taux globaux actuels et le taux nominal global précité de 15%. Un excellent candidat en la matière serait **le taux d'affiche médian** prévalant actuellement au sein de l'UE. Il s'agit en clair du taux séparant en deux « *populations* » de taille équivalente les Etats membres de l'UE : c'est donc le taux intermédiaire (de « *mi-chemin* ») par excellence. Un taux qui, au passage, constitue la négation même de toute pratique de « *race to the bottom* », puisqu'il vise simplement à figurer au milieu du peloton européen.

Tableau 2: Taux nominaux globaux et standard d'imposition des sociétés dans l'UE*(en %)*

		Taux nominaux
14	Bulgarie	10,0
13	Chypre	12,5
12	Irlande	12,5
11	Lettonie	15,0
10	Lituanie	15,0
9	Roumanie	16,0
8	Slovénie	17,0
7	Pologne	19,0
6	République tchèque	19,0
5	Finlande	20,0
4	Croatie	20,0
3	Hongrie	20,6
2	Royaume-Uni	21,0
1	Estonie	21,0
0	Taux médian	21,1
-1	Slovaquie	22,0
-2	Suède	22,0
-3	Danemark	24,5
-4	Autriche	25,0
-5	Pays-Bas	25,0
-6	Grèce	26,0
-7	Luxembourg	29,2
-8	Espagne	30,0
-9	Allemagne	30,2
-10	Italie	31,4
-11	Portugal	31,5
-12	Belgique	34,0
-13	Malte	35,0
-14	France	38,0

Source : Eurostat, calcul de la médiane par la Chambre de Commerce.

Note : Dans la première colonne du tableau figure l'éloignement par rapport au rang médian.

Sur la base des taux nominaux globaux d'imposition des sociétés enregistrés par Eurostat (voir le tableau ci-dessus), ce taux contraire à toute idée de compétition fiscale exacerbée se situait, en 2015, à 21,1%. Réinterprété dans un contexte purement luxembourgeois et en supposant que l'impôt de solidarité et l'ICC demeureraient inchangés, ce taux de 21,1% correspondrait à un taux standard de l'IRC non pas de 18%, comme prévu pour 2018 dans le

Projet, mais de 13,5%⁷⁴. Soit une diminution de 4,5 points de pourcentage par rapport aux intentions du Gouvernement.

Ces taux de 15% ou de 21,1% (avec IRC de 13,5% dans ce dernier cas) ne sont au demeurant nullement incompatibles : le second taux pourrait être envisagé dans un premier temps, avant que s'amorce un processus de convergence vers les 15% précités.

C.2.3. L'horizon temporel

L'exposé des motifs du Projet sous avis comprend une forme de « *clause de rendez-vous* », qui est libellée de la sorte dans l'exposé des motifs :

« *Le gouvernement s'est engagé par ailleurs à suivre de près l'évolution internationale et européenne, notamment par rapport à la transposition des règles Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), pour envisager le cas échéant la possibilité d'ajustements complémentaires* ».

Le Gouvernement indique encore « *envisager le cas échéant la possibilité d'ajustements complémentaires* » - sans toutefois donner plus de précisions.

La Chambre de Commerce accueille favorablement cette clause, qui dans l'état actuel des choses n'est cependant pas idéale en termes de prévisibilité de la fiscalité pour les entreprises, qui ont besoin d'asseoir leurs décisions d'investissement – qui par définition embrassent de nombreux exercices fiscaux – sur des orientations tangibles.

La Chambre de Commerce comprend tout à fait la volonté du Gouvernement de faire preuve de prudence en matière de finances publiques, une diminution drastique et immédiate du taux d'imposition pouvant avoir des retombées budgétaires inattendues. Elle considère cependant qu'il est possible de concilier d'une part cette optique de prudence budgétaire, et d'autre part une plus grande prévisibilité de l'impôt pour les sociétés établies ou souhaitant s'établir au Luxembourg, et ce, pour deux raisons.

Tout d'abord, dans la mesure où la Directive ATA a été votée en juillet 2016 et devra être transposée en droit luxembourgeois avant le début de l'exercice 2019, la Chambre de Commerce estime que le Gouvernement devrait désormais être en mesure de chiffrer beaucoup plus précisément l'impact qu'aura la transposition de ces règles sur le budget de l'Etat, permettant ainsi d'envisager une baisse additionnelle du taux d'imposition tout en assurant une neutralité pour le budget de l'Etat. Le Conseil supérieur des finances belge en a d'ailleurs déjà estimé l'impact budgétaire dans le contexte belge.

Ensuite, quand bien même le processus d'abaissement additionnel du taux ne pourrait se réaliser immédiatement, le Royaume-Uni, avec sa feuille de route ou « *road map* », constitue en la matière une excellente source d'inspiration, un exemple de la manière dont ces deux objectifs apparemment contradictoires pourraient être conciliés. Le Royaume-Uni n'a en effet pas hésité à annoncer des années à l'avance une stratégie d'évolution (à la baisse) du taux nominal d'imposition des sociétés, en affichant clairement le calendrier et les taux associés, selon une « *timetable* » extrêmement claire.

⁷⁴ Un taux d'IRC de 13,5% + un impôt de solidarité de 7% sur ces 13,5% et un ICC de 6,75 points de % (taux actuellement en vigueur à Luxembourg-Ville) livre bien un taux nominal global proche de 21,1%.

Dans le contexte spécifique luxembourgeois et compte tenu du processus BEPS, la Chambre de Commerce recommande l'annonce dès que possible d'un calendrier précis de réduction du taux de l'impôt nominal global des sociétés.

Un tel calendrier (« *feuille de route* ») reposerait sur deux piliers, pouvant le cas échéant être mis en œuvre de manière simultanée :

- **premier pilier** : fixer pour objectif un taux nominal global et standard d'imposition des sociétés au Luxembourg se situant au « *milieu du peloton* » de l'UE, ce qui constituerait déjà pour les sociétés luxembourgeoises une nette amélioration, tant par rapport à la situation actuelle qu'à l'aune du taux nominal d'un peu plus de 26% découlant du Projet. Cette étape serait indépendante du processus BEPS : elle viserait simplement à sortir le Luxembourg de la « *queue du peloton* », et
- **second pilier** : en fonction de l'incidence du processus BEPS sur la base imposable, adapter en parallèle le taux d'imposition nominal. Par exemple si la mise en œuvre d'une disposition BEPS se traduit par une augmentation de la base à raison de 10%, le taux nominal global devrait passer de 26,01%, par exemple, à 23,41%, de telle manière que la neutralité budgétaire soit assurée dans l'immédiat. Ce recalibrage ne devrait pas attendre que l'incidence sur la base soit avérée par des données concrètes, afin d'éviter tout effet de retard ou de « *lag* », les données étant souvent disponibles avec un important décalage dans le temps. Bien au contraire, c'est dès maintenant qu'il importe de cerner les retombées de mesures BEPS, selon des critères précurseurs prédéterminés. Comme indiqué ci-dessus, le CSF belge a d'ores et déjà évalué l'incidence de certaines mesures BEPS bien précises. Par ailleurs, la Suisse a récemment adopté sa troisième réforme de l'imposition des sociétés (loi du 17 juin 2016), qui vise justement à assurer la compatibilité de cette dernière avec le plan d'action BEPS. La réforme repose en premier lieu sur la suppression des statuts fiscaux cantonaux (portant sur les holdings, sociétés mixtes et sociétés de domicile), incompatibles avec le plan d'action BEPS. En échange, les entreprises suisses devraient bénéficier de taux nominaux globaux d'imposition nettement plus bas, d'un traitement plus favorable de la propriété intellectuelle et d'un nouveau régime d'intérêts notionnels.

Le pilier 1 et une application proactive du pilier 2 permettraient d'assurer la convergence la plus ordonnée possible vers un taux d'imposition suffisamment attractif et intégrant de manière dynamique l'impact du processus BEPS.

C.2.4. Les compensations

Le second pilier serait, par construction, neutre d'un point de vue budgétaire. Il n'en serait pas de même *a priori* pour le 1^{er} pilier, se traduisant par une réduction de 4,5 point de pourcentage du taux de l'impôt nominal global standard à charge des sociétés. Il pourrait cependant être remédié au coût budgétaire éventuel, en agissant sur deux leviers.

C.2.4.1. Les compensations budgétaires

Des mesures de compensation budgétaire pourraient être envisagées. Par exemple une revalorisation du produit de l'impôt foncier donnant lieu, dans le cadre le cas échéant d'un Pacte entre les communes et l'Etat, à une hausse des recettes globales des administrations publiques, s'accompagnant d'une certaine diminution du taux de l'ICC pouvant constituer l'une des

modalités de mise en œuvre du « *pilier 1* » évoqué ci-dessus⁷⁵. A titre d'exemple, d'autres mesures de compensation budgétaire pourraient être envisagées, au niveau de l'administration centrale cette fois, par exemple en ciblant davantage la déduction des intérêts hypothécaires ou le « *Bëllegen Akt* ». Certains observateurs pourraient répliquer qu'il n'est pas pensable de financer une mesure « *avantageant les sociétés* » par des mesures « *pénalisant les ménages* », mais comme l'établiront les lignes qui suivent, il faut se garder de tout raisonnement statique en la matière : les ménages figurent, selon de nombreuses études, au premier rang des bénéficiaires des retombées macroéconomiques d'une diminution de l'impôt des sociétés. De surcroît, la limitation précitée des dépenses fiscales pourrait être mise en œuvre dans un souci de redistribution entre les différents ménages – cette dernière catégorie étant bien évidemment des plus composites, en termes de revenus notamment.

Un autre mode de compensation est bien entendu, comme la Chambre de Commerce l'a déjà souligné à plusieurs reprises, une gestion plus parcimonieuse des dépenses publiques (« *faire plus avec moins* ») et une augmentation de ces dernières qui soit davantage en phase avec notre potentiel économique à moyen terme.

C.2.4.2. Le renforcement de l'activité à court terme

Un allègement de l'imposition des sociétés devrait normalement conforter l'activité économique et les investissements directs étrangers, avec à la clef un effet de retour en termes d'impôt des sociétés, mais également d'impôts directs sur les ménages, de cotisations sociales ou d'impôts indirects. En d'autres termes, les retombées d'une réduction de l'imposition des sociétés ne peuvent être appréhendées de manière purement statique. A titre d'exemple, une diminution de 29 à 21% du taux facial global de l'impôt des sociétés ne signifie nullement que les recettes budgétaires correspondantes vont se réduire de manière correspondante, car la base imposable tendra à augmenter dans la foulée. Toute la difficulté consiste à estimer l'ampleur de cet impact favorable sur la base (dit « *effet de retour* »). L'effet de retour sera par ailleurs conforté par l'effet de ricochet favorable de l'allègement fiscal sur d'autres prélèvements que les impôts directs à charge des sociétés. A titre d'exemple, diverses études ont mis en lumière un effet favorable d'une réduction de l'impôt des sociétés sur le niveau des salaires⁷⁶. Il en résulte pour l'Etat des recettes accrues au titre des cotisations sociales, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou encore des différents prélèvements sur la consommation (TVA et accises, en particulier).

La littérature économique comprend diverses estimations de ces effets de retour, avec il est vrai des résultats variant parfois considérablement en fonction de la méthodologie utilisée, du pays considéré ou encore de la période d'estimation.

Les retombées économiques favorables d'une baisse du taux d'imposition des sociétés découlent de la hausse corrélative des investissements directs étrangers, déjà abordés ci-dessus dans le cas de l'Irlande. S'y ajoutent d'autres effets de la baisse des taux sur l'économie globale, s'opérant par le truchement du processus d'accumulation du capital, de l'effort d'innovation et des effets d'agglomération. L'incidence sur l'accumulation du capital et sur l'innovation est assez intuitive : des taux de taxation élevés écornent les bénéfices futurs liés à une base capitalistique

⁷⁵ Les deux autres modalités étant l'allègement de l'IRC ou de l'impôt de solidarité « *Fonds pour l'emploi* ».

⁷⁶ Ainsi, selon l'étude *Analysis of the dynamic effects of Corporation Tax reductions*, HM Treasury et HM Revenue & Customs (Royaume-Uni), 5 décembre 2013

(https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263560/4069_CT_Dynamic_effects_paper_20130312_IW_v2.pdf), pour chaque Livre Sterling de réduction d'impôt sur les sociétés, le salaire médian avant impôt tend à augmenter de l'ordre de 59 pence.

plus importante ou au processus d'innovation. Les incitants étant amoindris, les entreprises investissent et innoveront moins, ce qui exerce un impact négatif sur le taux de croissance potentiel de l'ensemble de l'économie.

Les avantages, soulignés ci-dessus, de taux de taxation moins élevés sont encore exacerbés par les effets d'agglomération. Une économie capable d'attirer davantage d'entreprises va en effet bénéficier d'une « spirale vertueuse » : la présence d'une base productive et d'un marché potentiel élargis (dans le domaine des services aux entreprises par exemple) va à son tour constituer un facteur d'attraction de sociétés étrangères.

A travers ces divers canaux (investissements directs étrangers, investissements des entreprises, effort d'innovation accru, effets d'agglomération), un taux d'imposition des sociétés plus bas va fortement stimuler le taux de croissance potentiel de l'économie et, partant, l'ensemble des recettes publiques – au-delà d'ailleurs des seuls impôts à charge des sociétés.

Le Trésor britannique a publié en mars 2016 le document déjà précédemment cité, qui comporte une estimation de l'incidence sur une dizaine d'années de la « road map ». Ce document repose notamment sur une étude effectuée en 2013 par le même Trésor britannique sur la base d'un modèle d'équilibre général calculable qui a été avalisé par les milieux académiques⁷⁷. L'un des intérêts de l'étude de 2013 est qu'elle s'articule autour d'une expérience concrète de réduction de l'impôt des sociétés, mise en œuvre de manière graduelle, sous la forme d'une « feuille de route » transparente.

La principale conclusion des analyses du Trésor britannique est que la réduction du taux nominal standard de l'impôt des sociétés de 28% en 2010 à 17% en 2020 (en passant par 20% actuellement et 19% à partir d'avril 2017) devrait au total doper le PIB à raison d'un peu plus de 0,8% d'ici 2030 (et de 0,65% environ d'ici 2020)⁷⁸. Ces résultats ne prennent pourtant pas en compte l'incidence favorable sur les investissements directs étrangers, de même que l'incidence sur la productivité future de dépenses de recherche et développement accrues. Si ces derniers étaient considérés, l'estimation de l'impact à moyen terme sur le PIB passerait de 0,8 à 1%.

La réduction des taux affecterait en particulier les investissements privés, les investissements directs étrangers et, moins intuitivement mais de manière tout aussi tangible, les salaires et la consommation des ménages. Il en résulterait une hausse sensible de la base imposable liée non seulement aux impôts sur les sociétés, mais également à l'impôt sur le revenu, aux cotisations sociales et aux impôts indirects. Dans ces conditions et à moyen terme, la diminution de 28 à 20% du taux d'imposition facial standard des sociétés au Royaume-Uni, telle que prévue dans le cadre de la « road map », devrait s'autofinancer – c'est-à-dire assurer son propre financement – à raison de 45 à 60%. Le graphique suivant, élaboré au moyen du modèle d'équilibre général du Trésor britannique, permet de visualiser le déploiement dans le temps de la borne minimale de l'« effet de retour » estimé, soit les 45% précités du coût budgétaire initial. Il convient de mentionner que cette estimation de 45% ne prend pas en compte les effets positifs de la diminution de l'imposition des sociétés sur les investissements directs étrangers. Il est intéressant de constater que la majeure partie de l'effet de retour est due non pas à l'impôt des sociétés lui-même (surface bleue claire), via l'augmentation des revenus imposables des entreprises, mais plutôt à l'impôt sur le revenu des ménages et aux cotisations

⁷⁷ Voir *Analysis of the dynamic effects of Corporation Tax reductions*, op. cit.

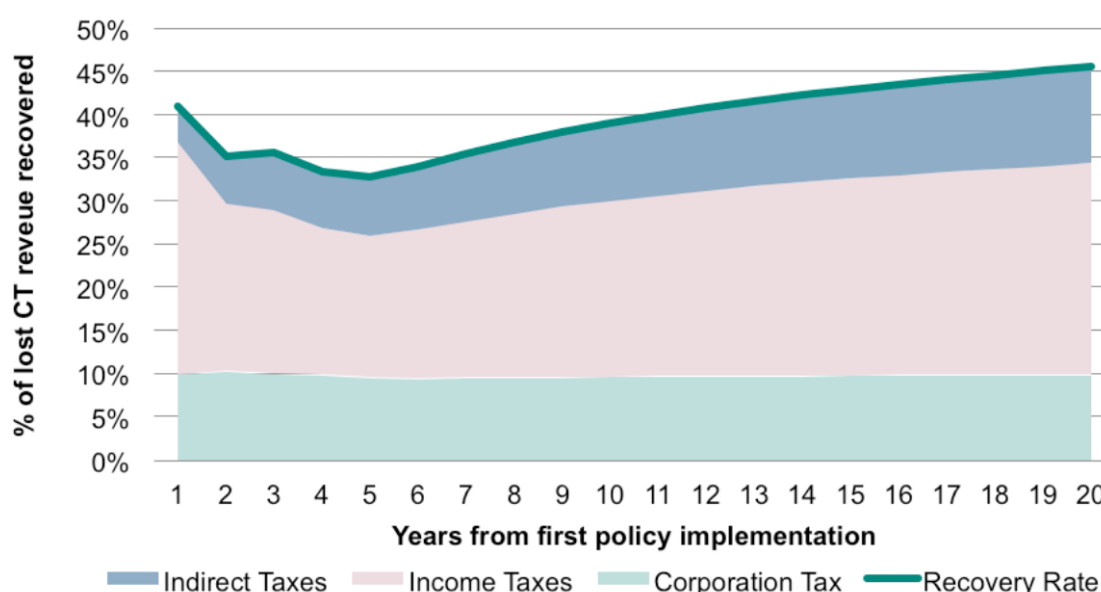
⁷⁸ Seul l'impact de l'abaissement des taux a été évalué. D'autres aspects de la réforme de l'imposition des sociétés au Royaume-Uni, par exemple la « patent box », n'ont par contre pas été considérés.

sociales⁷⁹ (surface rose) et aux prélèvements indirects (partie bleue foncée ; à la faveur de la hausse induite de la consommation et des investissements des entreprises).

D'autres études, portant principalement sur le Royaume-Uni (également sur l'Irlande du Nord) et les Etats-Unis, mettent en évidence un taux d'autofinancement à moyen terme de la réduction du taux d'imposition des sociétés assez comparables, allant de 45% à quelque 90%.

Graphique 13: « Road map » britannique : composition et évolution au fil du temps de l'« effet de retour » en faveur des administrations publiques

(en % du coût budgétaire initial de la baisse des taux d'imposition)



Source : Trésor britannique, étude « Business tax road map », publiée en mars 2016 (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/509249/business_tax_road_map_final2.pdf).

Enfin, selon une étude portant sur 70 pays⁸⁰, la diminution de l'impôt des sociétés aurait une incidence significative et durable non seulement sur le niveau du PIB, mais aussi sur le rythme de croissance de ce dernier (impact dynamique et non seulement statique). Les estimations figurant dans cette étude suggèrent qu'une variation de 10 points de pourcentage du taux statutaire global d'imposition des sociétés s'accompagnerait « *toutes autres choses égales par ailleurs* » d'un mouvement en sens opposé de la croissance annuelle du PIB se situant entre 0,6 et 1,8%. L'impact cumulé sur le niveau du PIB d'une telle diminution de 10% du taux statutaire d'imposition serait donc de l'ordre de 6% après 10 années – si seule l'extrémité basse de la fourchette précitée était considérée (0,6% ; scénario en conséquence assez prudent). Un tel scénario « *dynamique* » implique nécessairement qu'après un nombre donné d'années et sous ce scénario précis, l'allègement fiscal initial est intégralement financé, et qu'au-delà de cette période il génère des recettes additionnelles croissantes à la faveur de l'impact durable de cet allègement sur la croissance économique.

⁷⁹ Cotisations à charge des employés et des employeurs.

⁸⁰ Etude portant sur 70 pays, élaborée par Lee, Young et Gordon, Roger H. (2005), « Tax structure and economic growth », Journal of Public Economics, Elsevier, vol. 89, pages 1027-1043.

Ces divers résultats ne surprennent guère à l'aune de l'extrait suivant d'une étude de l'OCDE⁸¹ :

« *Corporate income taxes are the most harmful for growth as they discourage the activities of firms that are most important for growth, investment in capital and productivity improvements* ».

Afin d'illustrer les implications de ces résultats certes quelque peu « *théoriques* », la Chambre de Commerce a procédé à une simulation hypothétique et purement illustrative de la façon dont le premier pilier de la « *feuille de route* » fiscale pourrait être mise en œuvre au Luxembourg, et ce en mettant en œuvre une évolution vers un taux d'imposition global « *médian* » de 21% (hors « *effets BEPS* » cependant, ce qui laisse augurer une marge additionnelle de réduction dans le cadre du « *pilier 2* » ci-dessus, qui serait quant à lui budgétairement neutre par définition). Elle s'est pour ce faire basée sur les paramètres estimés notamment dans les études précitées. A titre de précaution, des paramètres et élasticités prudents ont été systématiquement retenus dans le cadre de cet exercice.

Tableau 3: Une « *road map* » à la luxembourgeoise : pilier 1 (donc hors « *clause de rendez-vous BEPS* »), à titre purement illustratif

Année	Taux nominal	Taux pilier 1	Coût budgétaire brut cumulé (1)	Effet de retour cumulé	Coût budgétaire net cumulé
	En %	En %	Millions EUR	Millions EUR	Millions EUR
			A	B	A-B
2016	29,22	29,22			
2017	26,01	26,01	0	0	0
2018	26,01	23,50	-220	0	-220
2019	26,01	22,00	-352	90	-262
2020	26,01	21,50	-396	131	-265
2021	26,01	21,00	-440	143	-296
2022	26,01	21,00	-440	156	-284
Long terme			-440	198	-242

Source : Calculs de la Chambre de Commerce à partir des études citées par ailleurs.

(1) Par rapport à la réforme fiscale, donc par rapport à un taux nominal de 26,01% et non de 29,22%. Evalué de manière purement statique et proportionnelle, sans même prendre en compte le mécanisme des arriérés d'impôts, et en valeurs de 2015.

De manière illustrative, les résultats du tableau ont été estimés sur la base de l'effet de retour et de son « *timing* » tels qu'estimés dans le cas du Royaume-Uni et figurant au graphique précédent. Il convient de rappeler que d'autres études suggèrent un retour budgétaire du même ordre de grandeur, voire même davantage, et ce pour une large gamme de pays.

Si ces ordres de grandeur et leur diffusion dans le temps devaient également prévaloir au Luxembourg, une « *road map* » à la luxembourgeoise coûterait, de manière nette et en euros de 2015, un maximum de l'ordre de 300 millions EUR en 2021 et nettement moins à moyen terme, le tout de manière assez graduelle de surcroît. Ce dispositif permettrait de converger vers un taux de 21% - soit l'actuel taux médian au sein de l'UE et plus probablement vers un taux encore inférieur à la faveur de l'activation, immédiate et / ou future, de la « *clause de rendez-vous* » BEPS.

⁸¹ Tax Policy Reform and Economic Growth, OCDE 2010, page 22.

Le taux de retour budgétaire serait certes proportionnellement faible à très court terme, mais il monterait en puissance par la suite pour converger vers près de la moitié du coût initial du « *package* ». A long terme, la « *facture nette* » pour les administrations publiques se cantonnerait à moins de 250 millions EUR, et non à 440 millions comme le suggérerait une analyse purement statique. Un tel coût net serait équivalent à 0,5% du PIB. Par ailleurs, il a été calculé à partir du scénario « *bas* » du Trésor britannique, qui ignore notamment les retombées en termes d'investissements directs. Par ailleurs, Il pourrait faire l'objet d'un partage entre l'Etat et les communes, via par exemple une modération concertée des taux de l'ICC consécutive à une revalorisation de la base de l'impôt foncier. Enfin, le toilettage de diverses dépenses fiscales permettrait d'assurer le financement de tout reliquat budgétaire éventuel.

Une autre dimension essentielle de la réforme de l'impôt des sociétés doit être **la simplification**. Du point de vue économique, la complexité du cadre fiscal, estimée sur la base de données comme le nombre de paiements et le temps requis pour respecter les obligations administratives fiscales, exerce un impact statistiquement très significatif sur les flux d'investissement direct étrangers⁸².

Or le taux global de l'impôt des sociétés repose au Luxembourg sur trois « *couches* », à savoir l'IRC (actuellement de 21%), l'ICC et un impôt de solidarité canalisé vers le « *Fonds pour l'emploi* », à l'instar de l'impôt équivalent à charge des ménages.

Un premier pas vers la simplification consisterait à supprimer l'impôt de solidarité, ou, à titre subsidiaire, à le fusionner l'IRC. Dans son avis sur le projet de budget 2016, la BCL a démontré sur la base de son modèle d'équilibre général qu'une telle suppression induirait certes un déchet fiscal à court terme, mais ce coût serait totalement neutralisé à moyen terme (« *effet de retour* ») grâce aux retombées économiques positives d'une telle suppression.

Un second pas vers la simplification de l'imposition des personnes morales consisterait à assurer une meilleure cohérence entre l'IRC et l'ICC, par exemple en homogénéisant la base imposable de ces deux prélèvements. Dans un stade ultime, les deux impôts pourraient même purement et simplement fusionner, avec à la clef un pourcentage de rétrocession aux communes. Une telle simplification radicale pourrait être introduite parallèlement à une réforme de l'impôt foncier, comme indiqué dans sous le point C.2.4.1. du présent avis.

Un troisième pas en direction de la simplification de la fiscalité des entreprises serait une suppression, à tout le moins, un allègement de l'IF, comme déjà évoqué.

Pistes en matière d'imposition des ménages

Les parties qui précèdent mettent en relief notamment la sélectivité sociale perfectible des dispositions du Projet en matière d'imposition des ménages, de même que de faibles avancées en la matière – la suppression de l'IEBT considérée à part. La Chambre de Commerce ne tient pas à formuler des propositions exagérément précises en la matière, d'autant que tous les éléments permettant de procéder à une évaluation socio-économique précise ne sont pas disponibles à l'heure actuelle. Elle invite cependant instamment le Gouvernement à considérer les éléments de réflexion suivants :

⁸² Voir notamment Lawless, Martina (2009), « *Tax Complexity and Inward Investment* », Research Technical Paper 5/RT/09, Central Bank of Ireland.

- la charge fiscale n'est-elle pas, au Luxembourg, excessivement différenciée en fonction de la composition du ménage ? C'est bien ce que suggère la comparaison internationale présentée sous le titre B.2.2. du présent avis, sur la base de données de l'OCDE,
- la fiscalité des ménages luxembourgeois ne dissuade-t-elle pas, au sein d'un couple, le travail conjoint des deux partenaires ? Une approche globale, considérant non seulement le système fiscal mais également les prestations sociales, permettrait de vérifier l'existence de ce type de distorsions et, le cas échéant, d'y remédier. Le Projet ne comporte aucune avancée majeure de ce point de vue,

Par ailleurs, la fiscalité des ménages qui découlerait du Projet demeure extrêmement complexe, car elle résulterait, comme actuellement, de la juxtaposition de multiples dispositifs fiscaux. La suppression de l'IEBT constitue certes une importante simplification à cet égard. Cependant, à un barème comportant de nombreux taux s'ajouterait l'impôt de solidarité « *Fonds pour l'emploi* » (égal à 7 ou 9% du taux de base), des crédits d'impôt désormais conditionnés au revenu, divers abattements ou encore la contribution dépendance qui, bien qu'elle soit une cotisation sociale, est perçue comme étant un impôt. Cet empilement a des effets négatifs au niveau du contribuable (lecture de la législation fiscale de plus en plus difficile) et au niveau des entreprises (gestion des salaires de plus en plus complexe). Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'idéal consisterait à fusionner tout ou partie de ces éléments, Un tel système de barème « *englobant* » permettrait de réaliser les mêmes avancées que dans la réforme fiscale en termes de distribution des revenus – voire même d'affirmer encore davantage ces avancées, tout en simplifiant radicalement le système fiscal, assurant dès lors une meilleure appropriation de ce système par les citoyens et en facilitant la gestion par les entreprises des fiches de salaires de leurs salariés - le tout en respectant une triple contrainte :

- le nouveau barème – qui devrait au minimum intégrer directement à l'impôt de base l'impôt de solidarité) devrait être simple, avec un nombre raisonnable de tranches ;
 - un tel barème plus « *englobant* » devrait être davantage ciblé vers les personnes disposant d'un revenu modeste ;
 - le tout devrait être budgétairement neutre, le volet « personnes physiques » de la réforme fiscale étant déjà fort onéreux,
- la Chambre de Commerce insiste sur l'importance de cette simplification en particulier et de la fiscalité des personnes physique en général pour nombre d'entreprises gérées en nom personnel. Si l'impôt des personnes physique est souvent imputé exclusivement aux ménages, il affecte en réalité les entreprises de manière directe. Ces dernières sont d'ailleurs chargées de percevoir à la source cette importante recette fiscale de l'Etat,
 - le Projet renforce encore les dépenses fiscales en faveur de l'investissement immobilier – notamment en ce qui concerne l'épargne logement et la déduction des intérêts hypothécaires. Or de nombreux économistes, de la Commission européenne notamment, insistent sur le fait que nombre d'aides de ce type sont susceptibles d'alimenter la demande de biens immobiliers, donc *in fine* les prix du logement – à rebours des objectifs des autorités et de l'intérêt bien compris des ménages les moins favorisés. Un inventaire complet des dépenses fiscales liées au logement, assorti d'une évaluation économique de ces derniers, s'imposerait dans une optique de parcimonie (« faire mieux avec moins

de dépenses fiscales »). Dans la même perspective, la réforme fiscale devrait être complétée par une meilleure exploitation du potentiel de l'impôt foncier,

- le Projet comporte un élargissement de la déduction pour « *prévoyance-vieillesse* », qui ne dépendrait plus de l'âge. Compte tenu des difficultés de financement prévisibles des systèmes luxembourgeois de pension, la Chambre de Commerce tient à saluer cette disposition, même si le montant de la déduction, à savoir 3 200 EUR, paraît encore relativement limité, ces plafonds ne permettant pas encore la constitution d'un vrai complément de pension. A titre d'illustration, un contrat d'assurance de prévoyance vieillesse d'une durée de 30 ans avec sortie à 60 ans, sur la base du maximum des primes possibles (certes avant réforme), donnerait actuellement lieu à une rente viagère mensuelle n'excédant pas 250 EUR bruts par mois, environ, et
- la Chambre de Commerce s'étonne par ailleurs du fait que le second pilier de pension, à savoir les pensions complémentaires collectives constituées dans le cadre de l'entreprise, soit quant à lui complètement ignoré dans le Projet. Cet oubli est d'autant plus surprenant que le montant de la déduction fiscale pour contributions personnelles dans le cadre d'un système du 2^{ème} pilier se limite actuellement à 1 200 EUR par an, contre 3 200 EUR pour l'abattement prévu dans le Projet en matière de prévoyance vieillesse.

La Chambre de Commerce considère qu'il s'imposerait :

- d'augmenter le plafond de déduction des contributions personnelles dans le cadre du second pilier et d'introduire simultanément, en guise de mesure anti-abus, un plafond de déduction en fonction des contributions de l'employeur, et
- d'autoriser la possibilité d'investir tout ou partie d'une rémunération variable dans le plan de pension, à concurrence d'un plafond annuel spécifique.

Par ailleurs, il serait important de préciser que le plafond de déduction peut être dépassé sans que le caractère déductible des 3 200 EUR soit remis en question.

Plus généralement, il conviendrait de rendre le second pilier plus intéressant pour des titulaires de salaires peu élevés. Le taux d'imposition des contributions de l'employeur est actuellement fixé forfaitairement à 20%, ce qui semble trop élevé pour de nombreux salariés dont le taux d'imposition moyen est inférieur à ce seuil des 20% et dissuade les employeurs de mettre en place des plans de pension pour l'ensemble de leur personnel. Ce taux d'imposition forfaitaire devrait être abaissé, à 15% à titre d'exemple.

Enfin, la Chambre de Commerce est d'avis que les opportunités offertes par le second pilier de pension devraient être étendues aux artisans, commerçants et indépendants. Une solution devrait également être trouvée pour les salariés dont l'employeur n'a pas contracté un régime du deuxième pilier.

Commentaire des articles

Observation liminaire

Certaines mesures ne concernent pas directement les ressortissants de la Chambre de Commerce et elle ne les commentera donc pas ou peu. Quant aux autres mesures, elles seront traitées dans l'ordre des lois auxquelles elles se rapportent, sans préjudice de leur importance et dans la mesure où leur aspect plus technique et juridique n'aura pas été abordé sous les

considérations générales. Pour ceux d'entre eux que la Chambre de Commerce jugera utile de commenter, les règlements grand-ducaux seront alors avisés parallèlement à la disposition de la loi sur laquelle ils se fondent.

1. Concernant les modifications apportées à la LIR

Imposition individuelle ou collective – article 1^{er}, 1^o et 2^o du Projet (art.3bis et 3ter LIR)

S'agissant de l'article 3bis LIR, il comprend désormais trois régimes d'imposition possibles des partenaires (individuelle en classe 1, individuelle en classe 1 avec réaffectation des revenus et collective classique en classe 2). Loin de répondre à un objectif de simplification, la Chambre de Commerce doit reconnaître que cette complexification du système est en partie nécessaire pour mieux répondre à un autre objectif, celui de l'équité.

La Chambre de Commerce note cependant une certaine incohérence entre les alinéas (1) et (5). En effet, pour renoncer à l'imposition collective au profit d'une imposition individuelle, les contribuables se voient attribuer un délai, soit le 31 mars de l'année d'imposition suivant l'année d'imposition concernée, alors que pour obtenir l'imposition collective classique, qui doit également se faire sur demande, aucun délai n'est précisé.

Concernant l'article 3ter LIR, sur la forme, la Chambre de Commerce estime qu'il aurait été plus logique de l'insérer à la suite de l'article 3 LIR afin d'éviter de passer des conjoints (article 3 LIR) aux partenaires (article 3bis LIR) pour revenir aux conjoints (article 3ter nouveau LIR). Cette solution permettrait également de se calquer sur la structure de l'article 3bis qui renferme la dérogation au principe de l'imposition collective dans la même disposition que celle qui instaure ce principe.

Sur le fond, une certaine complexité ressort ici aussi. En lieu et place des plafonds de déduction divisés, la Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir s'il n'aurait pas été plus opportun d'attribuer la déduction des dépenses au titulaire du contrat d'assurance et/ou d'épargne logement et de ne diviser en parts égales qu'en cas de double titularité. Par ailleurs, l'article est muet sur la prise en compte des enfants comme charge normale selon l'article 127 LIR. Enfin, bien que le commentaire des articles y fasse référence, il conviendrait idéalement de préciser le sort des revenus communs dans les articles du Projet lui-même.

Amortissement différé – article 1^{er}, 3^o du Projet (art.32 LIR)

La principale modification en matière d'amortissement concerne l'introduction d'une option pour amortissements différés et les aménagements y relatifs en cas de constitution de réserve pour l'IF. Ce nouvel alinéa 1a de l'article 32 LIR introduit la possibilité pour le contribuable de retenir comme charge déductible une valeur inférieure ou égale au montant d'amortissement linéaire classique tel que prescrit à l'alinéa 1. Les montants d'amortissements éligibles et non déduits au titre de certains exercices sont reportables et utilisables au cours des exercices suivants, et ce jusqu'à la période de fin d'utilisation du bien, au cours de laquelle tous les amortissements restants sont à déduire intégralement de la base taxable. L'utilisation de cette méthode est soumise à une demande qui est à introduire avec la déclaration fiscale.

Pour la Chambre de Commerce, l'introduction de cette option d'amortissement différé est une mesure favorable qui s'inscrit dans une politique soutenant le climat d'investissement du

secteur privé. En effet, elle offre au contribuable davantage de flexibilité dans la reconnaissance dans le temps de la déductibilité des amortissements et également une possibilité accrue d'utilisation des bonifications d'investissement qui peuvent sinon être en partie perdues. Cette mesure est notamment bénéfique pour les start-up et les PME qui subissent communément des pertes pendant leur première phase d'investissement et d'activité.

D'autre part, le pilotage des charges d'amortissements contribuera à la création de base taxable à l'IRC pour les contribuables qui y souscriront, ce qui leur permettra de mieux gérer la nouvelle limitation des pertes introduite par le Projet (renonciation temporaire à un amortissement afin d'utiliser un montant de perte sur le point d'expirer).

Par ailleurs, l'imposition à l'IRC ouvrira en principe aux contribuables concernés la possibilité de créer des réserves au titre de l'IF par application du paragraphe 8 de la loi modifiée de l'IF (voir également les commentaires spécifiques s'y rapportant)⁸³. Avec un impact financier neutre, les sociétés concernées pourront donc remplacer leur IF par un montant équivalent d'IRC⁸⁴, ce qui n'est pas négligeable dans le contexte actuel considérant que l'IF n'est pas reconnu dans la plupart des Etats étrangers au niveau sociétaire (et en particulier n'ouvre droit à aucun crédit d'impôt) et ne sera pas non plus reportable dans le cadre post BEPS des « *country by country reporting* ». Pour un même montant de charge, il est donc tout à fait utile pour les sociétés luxembourgeoises de s'acquitter d'un impôt reconnu comme tel au niveau international et qui permet un niveau de comparaison équitable avec des sociétés étrangères en terme de niveau d'imposition.

Toutefois, la Chambre de Commerce regrette que cette possibilité supplémentaire de report de l'IF sur l'IRC ne soit ouverte qu'aux contribuables disposant d'actifs dont ils peuvent piloter la durée fiscale d'amortissement. Il serait en effet judicieux d'ouvrir cette possibilité à l'ensemble des contribuables, notamment à ceux disposant de pertes fiscales reportées, par exemple en limitant l'utilisation de ces dernières au cours d'un exercice donné de sorte qu'une base IRC suffisante soit créée pour constituer des réserves pour l'IF. Un tel dispositif serait également neutre d'un point de vue budgétaire pour l'état et pourrait être introduit par une modification supplémentaire à l'article 114 LIR. Les différents dispositifs (amortissements différés *versus* utilisation limitée des pertes reportées) seraient en tout état de cause optionnels et devraient coexister en parallèle, afin de couvrir les différents cas de figure auxquels sont confrontés les contribuables, de telle manière qu'ils bénéficient dans leur majorité de possibilités équitables de flexibilité.

Enfin, la Chambre de Commerce note un effet négatif, sinon dissuasif, de cette disposition par rapport à l'ICC. En effet, l'augmentation du revenu taxable à l'IRC du fait d'amortissements différés sera automatiquement reprise pour les besoins ICC. La charge accrue d'IRC pourra dans la majorité des cas soit être neutralisée par l'utilisation de bonifications d'investissements, soit être utilisée pour réduire l'IF, ce qui assure une neutralité financière pour les contribuables au même titre que la neutralité budgétaire pour l'Etat. En revanche, la charge accrue d'ICC constituera une augmentation de charge nette. Il s'agira au mieux d'un effet différé dans le temps (les amortissements non déduits diminueront d'autant les bases taxables de futurs exercices). Dans ce cas, il engendrera néanmoins un désavantage de trésorerie immédiat, voire de surcoût net en cas de diminution future des taux d'imposition. Malheureusement, dans d'autres

⁸³ Ces considérations sont formulées sans préjudice de ce que la Chambre de Commerce a déjà mis en exergue concernant l'IF.

⁸⁴ Pour rappel, la réduction d'IF correspond à 1/5^{ème} de la réserve constituée, sans pouvoir excéder la somme de l'IRC et de la contribution au fonds pour l'emploi dus au titre de l'année d'imposition.

scénarios, en l'absence de mécanisme de *carry back* de pertes, l'ICC dû constituera une charge additionnelle nette si le contribuable réalise une perte sur la globalité de la période considérée.

Afin de limiter cet effet négatif, la Chambre de Commerce demande de modifier l'article 9 de la loi ICC, disposant que le nouvel alinéa 1 a de la loi IRC ne trouve pas à s'appliquer dans ce cadre.

Transmission d'entreprise – article 1^{er}, 4^o du Projet (art.39 LIR)

Comme elle a eu l'occasion de le souligner dans les considérations générales, la Chambre de Commerce salue la bonne volonté du Gouvernement de faciliter la transmission d'entreprise. Cependant, le Projet est trop timide sur ce point.

La problématique est la suivante. A des fins fiscales, un immeuble qui est utilisé par un chef d'entreprise pour ses activités professionnelles appartient à son patrimoine professionnel ou d'exploitation et non pas à son patrimoine privé. Si un chef d'entreprise ne cède que son fonds de commerce ou dans son ensemble l'exploitation, tout en gardant la propriété de l'immeuble d'exploitation, et de fait cesse son activité (par exemple activité commerciale visée à l'article 14 LIR), la plus-value latente relative à l'immeuble (différence entre la valeur d'exploitation et la valeur nette comptable) est découverte et sera imposée dans le chef du cédant, en principe en tant que bénéfice de cession/cessation puisque cet immeuble est, d'un point de vue fiscal, transféré du patrimoine d'exploitation vers le patrimoine privé.

Ce cas pose problème du fait que l'ancien exploitant est souvent contraint de s'acquitter d'un impôt sur la plus-value, élevée à Luxembourg, alors que :

- soit il ne perçoit pas de revenu lors de la transmission (dans le cas d'une transmission du fonds de commerce à titre gratuit et cessation concomitante de l'activité par le transmetteur) ;
- soit il perçoit de la vente du fonds de commerce ou de l'exploitation (dans le cas d'une transmission du fonds de commerce à titre onéreux) un revenu qui est cependant insuffisant pour « compenser » l'impôt sur le revenu résultant de l'imposition de la plus-value sur l'immeuble réalisée lors du transfert de l'immeuble d'exploitation dans le patrimoine privé.

A noter également que dans les faits, aucune transaction financière liée à l'immeuble d'exploitation n'a eu lieu et aucun versement en numéraire n'a été encaissé par le cédant du fonds de commerce ou de l'exploitation dans ce genre de cas de figure en relation avec l'immeuble.

La problématique ne se pose pas en des termes fondamentalement différents lorsque la transmission d'entreprise concerne le transfert à titre gratuit de parts ou d'actions de sociétés de capitaux qui détiennent des immeubles d'exploitation. En effet, dans le cadre d'une transmission à titre gratuit de parts d'une collectivité, l'immobilier pose souvent problème, car la valeur de l'immeuble est souvent importante par rapport à la valorisation totale de la société dans la mesure où le cédant est souvent intéressé à transmettre seulement l'exploitation sans l'immobilier à ses héritiers. Dès lors, dans le cadre d'une transmission à titre gratuit (p.ex. donation simple, partage d'ascendant) de parts d'une société de capitaux, l'immobilier représente souvent un frein (si par exemple un héritier actif reçoit l'exploitation et les autres héritiers reçoivent en guise de soulte l'immobilier). Avant de pouvoir transférer les parts, il faut donc prélever l'immeuble. Or, le prélèvement ou le transfert de l'immobilier d'une société de capitaux par ou à l'actionnaire

déclenche la réalisation de la plus-value attachée à l'immeuble transféré au niveau de la société (plus-value soumise à l'IRC et l'ICC), ainsi qu'éventuellement la mise en compte d'un dividende au niveau de l'actionnaire en application des règles de l'article 97 LIR et 164 LIR.

C'est pourquoi la Chambre de Commerce avait proposé la réécriture de plusieurs articles. La seule modification de l'article 39 LIR telle que proposée dans le Projet est insuffisante, car les conditions permettant de retarder l'imposition des plus-values latentes au moment de la sortie du bien du patrimoine privé sont trop restrictives et ne permettent pas de couvrir la diversité des situations qui peuvent se présenter en pratique. En effet, le Projet prévoit notamment que pour profiter de ce recul dans le temps de l'imposition, le repreneur doit exercer les mêmes activités que celles cédées et dans les mêmes locaux. Or, il existe nombre de cas où l'activité est délocalisée par manque de place, vétusté, ou autres. A l'inverse, c'est parfois la localisation déterminante du bien qui pousse le nouvel exploitant à reprendre un fonds de commerce dont il souhaite néanmoins modifier les activités.

Dès lors, la Chambre de Commerce estime qu'il faudrait apporter les modifications aux dispositions suivantes :

- Nouvel article 59ter LIR :

« (1) Sur demande du contribuable, le transfert des immeubles d'exploitation dans le patrimoine privé de l'exploitant peut avoir lieu à la valeur comptable si l'entreprise commerciale ou au moins 95% des parts d'une société de personnes font l'objet d'une transmission à titre onéreux ou à titre gratuit et que ladite entreprise continue d'être exploitée par le repreneur suite à la transmission de l'entreprise ou des parts d'une société de personnes.

(2) Les dispositions de l'aliéna 1er sont applicables par analogie au transfert d'immeubles d'exploitation faisant partie de l'actif net investi d'une société de capitaux au sens de l'article 159(1) A-1 LIR à l'actionnaire si au moins 95% des parts d'une société de capitaux font l'objet d'une transmission à titre gratuit en ligne directe⁸⁵ et que ladite société continue d'être exploitée par un ou plusieurs repreneurs personnes physiques suite à la transmission et qu'ils participent à titre prépondérant dans le fonctionnement et la gestion journalière de la société.

(3) Lorsque les immeubles d'exploitation transférés au repreneur ne font pas partie de l'actif net investi d'une entreprise ou d'une exploitation soumise à l'impôt sur le revenu et que, dans cette hypothèse, les immeubles transférés ne sont pas évalués, au moment du transfert, à leur valeur d'exploitation, ces immeubles seront traités comme s'ils constituaient l'actif net d'une entreprise au sens de l'article 14, n° 1, sauf que les dispositions particulières suivantes sont à observer:

- 1. Les revenus courants des immeubles déterminés d'après les dispositions concernant le bénéfice commercial sont imposables dans la catégorie de bénéfice commercial prévue au n° 1 de l'article 10 ;*
- 2. Le bénéfice réalisé à l'occasion de la réalisation totale ou partielle des immeubles est un bénéfice de cession ou de cessation au sens de l'article 15. »*

- Ajouter à l'article 97 LIR, alinéa 3 un point f) disposant :

« [Ne constituent pas des revenus de capitaux mobiliers :] f) les allocations d'immeubles au sens de l'article 59ter qui sont la contrepartie de la réduction du capital social constitué par

⁸⁵ La Chambre de Commerce estime qu'il serait bon de s'attarder également sur les sort des époux.

les apports des associés et de la prime d'émission, la partie du capital social provenant de la capitalisation de réserves étant censée distribuée en premier lieu. »

- Insérer à l'article 164 (3) LIR une phrase disposant que :

« Le transfert d'immeubles au sens de l'article 59ter n'est pas à considérer comme distribution cachée au sens du présent alinéa. »

- Ajouter à l'article 37 de la loi du 7 août 1920 relatifs aux droits d'enregistrement que tout transfert d'immeubles visé à l'article 59ter de la L.I.R. n'est assujéti qu'au droit fixe d'enregistrement, sous réserve des dispositions de l'article 7 de la loi du 19 décembre 2008⁸⁶.
- Ajouter à l'article 68 de la loi du 22 frimaire An VII un nouveau point numéro 52° disposant :

« tout transfert d'immeuble visé à l'article 59ter »

Devise fonctionnelle – article 1^{er}, 5° du Projet (art.54bis LIR)

La Chambre de Commerce salue cette mesure, qui vise à permettre à une entreprise dont le capital social est exprimé dans une devise autre que l'euro de neutraliser certains gains de change sur le capital lorsque la déclaration fiscale de l'entreprise en question est établie en euros.

Sur la formulation de l'article, la Chambre de Commerce suggère, à l'alinéa (1), de supprimer les termes « *monnaie unique de la zone euro qui s'est substituée à la monnaie nationale* », qui n'apportent rien à la bonne compréhension de la disposition.

Avantages en nature – article 1^{er}, 8° du Projet (art. 104, al. 3 LIR et projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 104, alinéa 3 LIR)

Cet article et les règlements grand-ducaux d'exécution qui l'accompagnent introduisent différentes modifications concernant divers avantages en nature tels les chèques-repas. D'autres sont fonction de l'empreinte carbone, ce que la Chambre de Commerce salue comme un des moyens de remplir les objectifs fixés à la COP21, bien que trop faible. A cet égard, la Chambre de Commerce note toutefois la formulation assez curieuse de l'alinéa 3 qui prévoit, s'agissant des règlements grand-ducaux, qu'ils *peuvent* tenir compte de critères écologiques. Elle se demande dès lors ce qu'il en est des autres critères qui ne sont pas expressément prévus dans le texte de loi.

S'agissant de l'avantage en nature lié aux voitures, la méthode de l'évaluation forfaitaire est modifiée. Or, les sociétés utilisent souvent cette méthode de l'impôt sur le revenu pour calculer le montant de TVA dû sur l'utilisation privée de biens de l'entreprise. La Chambre de

⁸⁶ Loi du 19 décembre 2008 - portant révision du régime applicable à certains actes de société en matière de droits d'enregistrement - portant transposition de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux - modifiant: . la loi modifiée du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc. . la loi modifiée du 20 décembre 2002 concernant les organismes de placement collectif . la loi du 22 mars 2004 relative à la titrisation . la loi modifiée du 15 juin 2004 relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR) . la loi modifiée du 13 juillet 2005 relative aux institutions de retraite professionnelle sous forme de sepcav et assep . la loi du 13 février 2007 relative aux fonds d'investissement spécialisés - et abrogeant la loi modifiée du 29 décembre 1971 concernant l'impôt frappant les rassemblements de capitaux dans les sociétés civiles et commerciales et portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement.

Commerce s'interroge dès lors quant à savoir si l'AED entend revoir sa position et demander une autre méthode de calcul, également à la place de l'ancien forfait de 1.5% par mois de la valeur du véhicule.

Par ailleurs, l'article 2 du projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 104, alinéa 3 LIR semble signifier que la mise à disposition uniquement pour les trajets domicile-lieu de travail ne donne pas lieu à imposition. Or, il est clair, d'après le paragraphe suivant, qu'il est à considérer comme privé. Pour la Chambre de Commerce, il conviendrait de clarifier ce passage.

La Chambre de Commerce tient à souligner que l'article 5 de ce même règlement compliquera indéniablement le travail d'évaluation des employeurs, même si la logique de cette disposition est compréhensible. Elle ne participe en tout cas pas de la simplification administrative.

L'article 8, quant à lui, prévoit que l'avantage de la mise à disposition du salarié d'un cycle à pédalage assisté est à évaluer à zéro euro. Pour éviter toute ambiguïté, la Chambre de Commerce propose de couvrir également les cycles simples.

Enfin, l'article 9 du règlement grand-ducal prévoit son entrée en vigueur à partir de l'année d'imposition 2017, sauf pour les contrats de leasing non-échus à cette date et qui bénéficient alors d'une période transitoire. La Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir s'il ne serait pas utile d'élargir la disposition transitoire à tous les véhicules en cours d'utilisation. En effet, il existe des situations où un certain nombre de voitures sont achetées par l'employeur pour être mises à la disposition des salariés sans qu'il y ait leasing.

Dépenses spéciales – article 1^{er}, 9^o et 10^o du Projet (art.109 et 111LIR)

En fusionnant les plafonds pour déduction des intérêts débiteurs et des primes d'assurance, les auteurs ont certes doublé le plafond pour les intérêts débiteurs mais ont en contrepartie supprimé l'article 111 (5) LIR, ce qui revient à ne plus disposer d'un plafond unique à la fois pour les intérêts et les primes d'assurance, soit une perte potentielle de 336 EUR qui correspond au montant actuel de déduction des intérêts débiteurs, *de facto* supprimé.

Au-delà de cette suppression déguisée, la rédaction de cette disposition n'est pas des plus claires. En effet, la dernière phrase du nouveau point 1a tel qu'introduit par le Projet et consacrée à l'article 111bis LIR pourrait laisser penser que les versements sous un contrat d'assurance visé par le 111bis LIR sont déductibles dans cette catégorie mais que le plafond ne s'applique pas. La Chambre de Commerce propose donc de remplacer les termes « *le plafond ci-dessus* » par « *la présente disposition* ». Par ailleurs, on peut aussi s'interroger sur l'objectif de cette fusion qui semble vouloir utiliser un même incitant fiscal pour atteindre deux buts différents : l'endettement à des fins de consommation et la prévoyance personnelle à long terme.

Autre modification, celle visant à introduire un point 3a à l'article 111 LIR afin d'éviter les abus liés à l'utilisation du capital accumulé dans le cadre d'un plan-épargne logement (*Bausparvertrag*). Ainsi, aux vœux du Projet, dans les cas où le capital d'épargne-logement accumulé n'est pas utilisé pour les besoins personnels d'habitation, seraient exclues de la déduction, en tant que dépenses spéciales, les cotisations futures faites par le contribuable concerné « *en vertu d'autres contrats d'épargne-logement* » pour les années d'imposition subséquentes. Pareille sanction paraît disproportionnée dans la mesure où elle semble devoir

exclure de manière définitive et automatique du bénéfice de la déduction tout contribuable ayant utilisé le capital épargne-logement accumulé à des fins autres que ses besoins personnels d'habitation dans le cadre d'un contrat donné. Pareille situation ne relève pas nécessairement d'un abus mais peut s'expliquer par les aléas de l'existence où il convient de dégager de la trésorerie. Quant aux abus éventuels, pour autant que ceux-ci soient dûment établis, leur sanction doit, pour la Chambre de Commerce, être limitée aux effets du contrat en relation avec lequel l'abus se rapporte, sans affecter la capacité de déduction du contribuable concerné dans le cadre d'éventuels contrats futurs en relation avec lesquels aucun abus ne peut être rapporté.

Enfin, si les intérêts débiteurs sont davantage déductibles, il semblerait cohérent d'augmenter dans une proportion similaire les primes uniques d'assurance-décès destinées à garantir ces mêmes prêts immobiliers (« assurance solde restant dû »).

Limitation du report de pertes – article 1^{er}, 12^o du Projet (art. 114 LIR)

La principale modification en matière de pertes vise à soumettre leur report à une condition supplémentaire qui gêne particulièrement la Chambre de Commerce, à savoir la limitation de l'utilisation des pertes à celles subies au cours des dix-sept derniers exercices d'exploitation clôturés avant le début de l'année d'imposition pour autant que celles-ci n'aient pu être compensées avec d'autres revenus nets et que pendant aucune année postérieure, elles n'aient pu être déduites en vertu de cet article ou compensées par les dispositions de l'article 52 LIR.

En plus d'une compétitivité moindre évoquée précédemment, un certain nombre de problématiques restent sans réponse, notamment le devenir des charges fiscalement déduites et reportables sur les plus-values de cession (les « rattrapages »).

En effet, dans le cas d'une société luxembourgeoise qui acquerrait une participation dans une autre société pouvant bénéficier du régime mères et filiales prévu à l'article 166 LIR et du règlement grand-ducal du 21 décembre 2001 au cours de l'exercice 2017 pour un prix d'acquisition de 100 et enregistre une dépréciation de 20 lors de l'exercice 2018, si aucun dividende n'était versé par la filiale à sa mère au titre de la même année, cette dépréciation serait donc déductible mais soumise au rattrapage (i.e. taxation des plus-values ultérieures à due concurrence des charges ayant préalablement diminué la base imposable de la société en relation avec ladite participation) tel que prévu par le règlement grand-ducal précité. Cette règle de rattrapage sur les plus-values ultérieures est prévue afin de garantir une neutralité du régime mères-filiales. À la fin de l'exercice 2018, et en l'absence de tout autre revenu ou charge, la société luxembourgeoise aurait donc 20 de pertes fiscales reportées et des rattrapages pour un montant équivalent. Or, il est possible que cette dépréciation ne soit pas reprise lors des dix-sept années suivantes si celle-ci se justifie toujours économiquement. En cas de reprise de cette dépréciation (soit par le biais d'une extourne de la dépréciation soit à l'occasion de la cession de la participation avec la réalisation d'une plus-value) lors du dix-huitième exercice de détention ou d'un exercice ultérieur, le gain résultant de cette reprise pourrait être considéré comme pleinement imposable sur la base d'une lecture stricte du règlement grand-ducal précité.

Dans cet exemple, en cas de reprise ultérieure et au-delà de la période de dix-sept ans, la reprise serait donc, en théorie, imposable à hauteur des charges déduites fiscalement, sans imputation possible des pertes générées à l'occasion de la déduction de ces dites charges dans la mesure où celles-ci ne seraient plus disponibles en raison de la limitation de report préconisée par le Projet.

Pour la Chambre de Commerce, un tel effet va à l'encontre de l'esprit du règlement grand-ducal selon lequel une plus-value de cession de titres doit, sous certaines conditions, être exonérée d'imposition. En effet, comme démontré dans l'exemple ci-dessus, la neutralité initialement prévue de la règle de rattrapage est rompue par la limitation dans le temps du report des pertes ce qui correspond à un non-sens économique.

Afin de rester en ligne avec le règlement précité, en cas de maintien de la période de report de dix-sept années d'exploitation, il conviendrait donc de procéder à une modification du Projet afin (i) d'exclure de la limitation les pertes soumises à rattrapage liées à des participations qualifiantes ou à (ii) à tout le moins d'instaurer une élimination des rattrapages au fur et à mesure de la disparition des pertes fiscales reportées correspondantes et ce afin de conserver la neutralité fiscale du régime mères et filiales. Le formulaire 506 A devrait également être modifié afin de permettre un suivi des rattrapages année par année⁸⁷.

De manière similaire à la modification de l'article 32 LIR, le Projet pourrait également être l'occasion d'offrir une plus grande flexibilité aux contribuables dans l'utilisation des pertes fiscales reportées. La Chambre de Commerce recommande à cet égard d'introduire la possibilité pour le contribuable d'opter pour une compensation totale ou partielle des profits taxables d'une année donnée via l'utilisation d'une partie pertes fiscales reportées uniquement. Ceci permettrait au contribuable de constituer une base IRC suffisante pour réduire l'IF, pour autant que les remarques formulées sous le commentaire de cette disposition dans le présent article soient prises en compte.

S'agissant du troisième et dernier alinéa, il prévoit que les pertes fiscales enregistrées aux cours des exercices compris entre le 1^{er} janvier 1991 et le 31 décembre 2016 ne sont pas affectées par la limitation dans le temps. Cette disposition couvre les pertes fiscales survenues dans le passé et permet de déterminer à partir de quel exercice les dispositions du nouvel article 114 LIR seraient applicables, à savoir l'exercice d'exploitation 2017. Cette disposition est importante et bienvenue dans la mesure où la sécurité juridique est conservée pour ce qui concerne les pertes fiscales reportées des exercices d'exploitation 2016 et antérieurs dans la mesure où aucun effet rétroactif n'est prévu dans le projet de loi. En cas de maintien de la limitation des pertes sur une période de dix-sept années, il conviendra donc de conserver cette disposition.

Exemptions – article 1^{er}, 13^o du Projet (art. 115 LIR)

Cette modification vise à exonérer d'impôt les pensions d'orphelin. La Chambre de Commerce comprend que la disposition vise toutes les pensions d'orphelin versées par le Centre Commun de Sécurité Sociale et tout autre type de pension d'orphelin, par exemple, basé sur un revenu complémentaire de pension ou sur un contrat d'assurance décès individuel mais elle estime qu'il serait utile de le préciser.

Charges extraordinaires – article 1^{er}, 18^o du Projet (art. 127bis LIR)

L'article 1^{er}, 18 du Projet prévoit que l'abattement pour charges extraordinaires en raison d'enfant est refusé « *lorsque les deux parents de l'enfant partagent, avec leur enfant, une*

⁸⁷ Il est vraisemblable que le formulaire 500 devrait également être adapté pour permettre un suivi précis du report des pertes fiscales dans le temps. En effet, selon le formulaire 500, seules 10 années de report sont prévues.

habitation commune ». La Chambre de Commerce aimerait que cette disposition soit clarifiée quant aux personnes devant partager l'habitation commune.

Abattements - article 1^{er}, 20° et 21° du Projet (art. 129b et 129d LIR)

Le point 20° détermine les conditions d'octroi de l'abattement extra-professionnel. D'après la lecture de la disposition qu'en fait la Chambre de Commerce, elle comprend que les couples mariés bénéficieraient toujours d'un abattement de 4.500 EUR, soit deux fois 2.250 EUR, alors que les partenaires bénéficieraient de 4.500 EUR en cas d'imposition collective ou d'imposition individuelle avec réallocation mais ne bénéficieraient pas de deux fois 2.250 EUR en cas d'imposition individuelle simple. La Chambre de Commerce s'interroge sur cette différence de traitement.

S'agissant du point 21° qui prévoit un abattement pour mobilité durable, mesure largement insuffisante en termes d'incitant écologique, comme évoqué précédemment, la Chambre de Commerce note, concernant l'alinéa 2, que le texte ne prévoit pas, alors que c'est le cas pour les véhicules, que le cycle doit être acheté neuf. Seul le commentaire reprend cette condition qui devrait dès lors figurer directement dans le texte.

Bonification d'impôt pour investissement - article 1^{er}, 26° du Projet (art. 152bis LIR)

Comme elle a déjà eu l'occasion de le faire sous les considérations générales, la Chambre de Commerce salue l'augmentation de la bonification de 12 à 13 pourcent pour investissements complémentaires.

L'article 152bis, paragraphe 1^{er} LIR est également modifié afin de mettre cette disposition en conformité avec le droit européen suite à l'arrêt rendu le 22 décembre 2010 par la Cour de Justice de l'UE dans l'affaire *Tankreederei*⁸⁸.

Cependant, l'article 152bis LIR comporte une autre disposition susceptible de constituer une infraction au droit européen. En effet, en ce qui concerne les activités de leasing autres que celles de crédit-bail, l'article 152bis paragraphe 9 (phrases 2 et 3) prévoit que « *Nonobstant la disposition qui précède, le bailleur-donneur de leasing n'aura droit aux bonifications d'impôts qu'à condition que le bien faisant l'objet du contrat soit utilisé par le preneur de leasing dans une entreprise située au Grand-Duché et visée à l'article 14. Toutefois, il n'aura pas droit aux dites bonifications lorsque le preneur de leasing n'est pas imposable au Grand-Duché du chef de l'entreprise visée.* » Il est donc imposé, pour que le bailleur ait droit à la bonification d'impôt, que le preneur de leasing utilise le bien donné en leasing dans une entreprise commerciale qui de plus doit être imposable au Luxembourg.

S'il existe une logique indéniable au fait que bailleur (qui, par hypothèse, serait en position de bénéficier de la bonification pour investissement) soit pleinement imposable au Grand-Duché, l'exigence qu'il en soit de même pour le preneur de leasing paraît, elle, nettement moins justifiée tant juridiquement qu'économiquement. Enfin, la limitation posée au paragraphe 1 de l'article 152bis suivant laquelle le bien concerné devrait être opéré sur le territoire d'un Etat partie à l'Accord EEE devrait en soi représenter une garantie suffisante contre l'existence de tout abus dans l'octroi du bénéfice de la bonification pour investissement dans le cadre d'opérations de

⁸⁸ Tankreederei I SA contre Directeur de l'ACD, Affaire C-287/10.

crédit-bail sans qu'il soit nécessaire d'imposer une restriction additionnelle concernant les modalités d'utilisation de ce même bien par le preneur.

Considérant ce qui précède, la Chambre de Commerce propose de modifier l'article 152bis, paragraphe 9 LIR comme suit :

(9) Dans le cas d'un investissement par crédit-bail de matériel (« leasing »), un règlement grand-ducal sur avis du Conseil d'Etat fixe les modalités habilitant le preneur investisseur à bénéficier directement, à l'exclusion du bailleur-donneur de leasing, des bonifications d'impôts prévues. ~~Nonobstant la disposition qui précède, le bailleur-donneur de leasing n'aura droit aux bonifications d'impôts qu'à la condition que le bien faisant l'objet du contrat soit utilisé par le preneur du leasing dans une entreprise située au Grand-Duché et visée à l'article 14.~~ Toutefois, ~~il n'aura pas droit aux dites bonifications lorsque le preneur de leasing n'est pas imposable au Grand-Duché dans le chef de l'entreprise visée. De même, il~~ Nonobstant la disposition qui précède, le bailleur-donneur n'aura pas droit aux bonifications d'impôts du chef de navires utilisés en trafic international.

Crédits d'impôt – article 1^{er}, 27^o, 28^o et 29 du Projet (art. 152ter, 154ter, 154quater et 154quinquies LIR et projets de règlements grand-ducaux portant exécution de l'article 154quater et quinquies LIR)

Tout d'abord, en matière de crédit d'impôt pour indépendants, la Chambre de Commerce note la restriction de son bénéfice au seul conjoint aidant. Elle s'interroge quant à savoir si cette restriction est le résultat d'une confusion ou d'un oubli de la part des auteurs car il n'y, d'après elle, pas de raison d'exclure les conjoints autre qu'aidants qui, à titre individuel, exercent une profession indépendante à côté et sans nécessairement être en lien avec l'activité indépendante du premier conjoint.

S'agissant du crédit d'impôt monoparental, La Chambre de Commerce relève, au premier alinéa de l'article 154ter LIR, que le crédit d'impôt étant indépendant du nombre d'enfants, il conviendrait de replacer « *de l'enfant* » par « *de l'enfant ou des enfants* ».

Concernant le crédit d'impôt pour salariés visé à l'article 154quater LIR, il est prévu, au paragraphe 2, alinéa 4, une disposition visant à limiter le cumul des différents crédits d'impôts. Cette disposition pourrait, dans certains cas, entraîner des situations où il n'y a pas d'imposition par voie d'assiette, par exemple, en présence d'un salaire et d'une pension dont le total n'atteindrait pas 36.000 EUR) mais où une régularisation devrait être faite via un décompte. Dans ces cas, la Chambre de Commerce estime que les auteurs du Projet devraient préciser s'il y aura lieu d'utiliser la procédure de décompte spécial.

Les mêmes remarques valent à l'égard de l'article 154quinquies LIR.

Imposition des non-résidents – article 1^{er}, 31^o et 32^o du Projet (article 157bis et ter LIR)

La Chambre de Commerce a plusieurs remarques à émettre sur le régime modifié d'imposition des non-résidents.

Tout d'abord, l'application du taux effectif global est soumise à la condition que les deux conjoints demandent conjointement l'inscription de ce taux sur la fiche de retenue. La Chambre de Commerce s'interroge sur le sort pratique réservé aux couples dont seul un des conjoints travaille à Luxembourg.

Ensuite et plus fondamentalement, la Chambre de Commerce constate que deux lectures différentes peuvent être faites des dispositions de l'article 157bis alinéa 3 LIR et de l'article 157ter.

Suivant une première lecture, la demande pour l'application du taux effectif global ne serait pas soumise à la condition d'imposition d'au moins 90% des revenus au Luxembourg qui est prévue par l'article 157ter LIR

L'article 157ter LIR, alinéa 1^{er} dispose que « *les contribuables non-résidents⁸⁹ imposables au Grand-Duché du chef d'au moins 90 pour cent du total de leurs revenus tant indigènes qu'étrangers sont, soit sur demande, soit en vertu des dispositions de l'article 157bis, alinéa 3, imposés au Grand-Duché [...]* ». Telle que rédigée, cette disposition semble signifier que les contribuables ayant demandé l'application du taux effectif mais ne remplissent pas la condition des 90 pourcent ne seraient pas imposables par voie d'assiette, ce qui semble contraire aux intentions des auteurs et est par ailleurs en contradiction avec le second alinéa du paragraphe 3 de l'article 157bis LIR. La Chambre de Commerce recommande donc en conséquence de préciser le texte de la façon suivante :

*« (1) Par dérogation aux dispositions correspondantes des articles 157 et 157bis, les contribuables non-résidents imposables au Grand-Duché du chef d'au moins 90 pour cent du total de leurs revenus tant indigènes qu'étrangers sont, soit sur demande, soit en vertu des dispositions de l'article 157bis, alinéa 3, imposés au Grand-Duché, en ce qui concerne leurs revenus y imposables, au taux d'impôt qui leur serait applicable s'ils étaient des résidents du Grand-Duché et y étaient imposables en raison de leurs revenus tant indigènes qu'étrangers. **Il en va de même des contribuables non-résidents tombant sous l'alinéa 3 de l'article 157bis.** Pour l'application de la disposition qui précède, les contribuables mariés sont imposables collectivement au titre des revenus indigènes, à moins qu'ils ne demandent conjointement à être imposés individuellement. Dans ce contexte, les revenus étrangers des deux époux sont pris en compte en vue de la fixation du taux d'impôt applicable ».*

Suivant une seconde lecture, la demande pour l'application du taux effectif global serait soumise à la condition d'imposition d'au moins 90 pourcent des revenus du ménage au Luxembourg telle qu'elle est prévue par l'article 157ter LIR. Si telle était l'intention du législateur, la rédaction de l'article 157bis alinéa 3 LIR devrait être revue afin de clarifier ce point. La Chambre de Commerce note que cette lecture aurait des conséquences négatives sur l'imposition des contribuables mariés non-résidents qui seraient salariés au Luxembourg et qui ne rempliraient pas cette condition. Tel pourrait être le cas notamment pour le bénéfice de l'abattement extraprofessionnel de 4.500 euros prévu par l'article 129b LIR. A l'heure actuelle, les frontaliers mariés exerçant tous deux une activité salariée au Luxembourg sont imposables collectivement en classe 2 dès lors qu'ils sont imposables au Luxembourg du chef de plus de 50 pourcent des revenus professionnels de leur ménage. Au vu de l'article 129b LIR, ils bénéficient alors de l'abattement extraprofessionnel (qui est accordé du fait de l'imposition collective).

Suivant le texte du Projet, les mêmes frontaliers mariés qui exercent tous deux une activité salariée au Luxembourg mais dont les revenus de source luxembourgeoise représentent moins de 90 pourcent des revenus totaux du ménage (professionnels et non professionnels)

⁸⁹ Le texte du Projet ne prévoit pas de tiret entre « non » et « résident ». Il s'agit d'une erreur qui se reproduit à plusieurs endroits du Projet et de la LIR.

seraient imposables en classe d'impôt 1 et ne seraient pas imposables collectivement. Ils ne pourraient donc pas bénéficier de l'abattement extraprofessionnel de 4.500 euros. Cet impact toucherait les frontaliers imposables au Luxembourg du chef de 100 pourcent de leurs revenus salariés mais percevant par ailleurs d'autres revenus représentant au moins 10 pourcent de leurs revenus totaux. Il toucherait également les frontaliers n'ayant aucun autre revenu que leurs salaires luxembourgeois mais qui seraient partiellement imposables dans leur pays de résidence parce qu'ils exerceraient une partie (même minime) de leur activité hors du Luxembourg.

A titre d'illustration, un frontalier résident en Allemagne qui serait envoyé en déplacement professionnel hors du Luxembourg durant 25 jours au cours d'une année serait imposable en Allemagne au titre de ces 25 jours. Comme il ne remplirait pas la condition des 90 pourcent prévue par l'article 157ter LIR (eu égard à une durée contractuelle de travail de 20 jours par an environ), il serait donc imposable en classe d'impôt 1 (alors qu'actuellement il bénéficie de la classe d'impôt 2). Si les deux conjoints étaient dans une telle situation, aucun d'eux ne remplirait la condition des 90 pourcent et tous les deux seraient imposables en classe 1. Le bénéfice de l'abattement extraprofessionnel ne serait pas accordé (alors qu'actuellement ils sont imposables collectivement en classe 2 avec abattement extraprofessionnel).

Par ailleurs, du fait de la refonte du paragraphe 3 de l'article 157bis LIR, la Chambre de Commerce est d'avis que le paragraphe 8 du même article n'a plus lieu d'être et demande sa suppression.

Enfin, concernant l'article 157ter LIR, la Chambre de Commerce demande à ce que la référence légale des dispositions prévoyant l'imposition individuelle soit précisée.

Taux d'imposition de l'IRC – article 2, 2° du Projet (art.174 LIR)

Dans le cadre du commentaire de cet article qui porte sur la diminution du taux d'IRC, la Chambre de Commerce ne reviendra pas sur l'insuffisance de la baisse dans un contexte de concurrence et face aux évolutions internationales et européennes déjà largement chiffrables.

Le Projet prévoit également un abaissement du taux d'imposition minimal, qui est ramené de 20% à 15% dès l'année d'imposition 2017. En même temps, le montant au-delà duquel le taux normal s'applique est porté à partir de l'année d'imposition 2017 de 15.000 EUR à 30.000 EUR, soit au double du montant actuel.

Dans son principe, la Chambre de Commerce accueille favorablement cette mesure. Toutefois, le texte de l'article 174 LIR tel qui est actuellement libellé dans le Projet devrait être modifié comme suit :

« (1) *L'impôt sur le revenu des collectivités est fixé à*

- *15%, lorsque le revenu imposable ne dépasse pas 25.000 euros ;*
- *3,750 euros plus 33% du revenu dépassant 25.000 euros, lorsque le revenu imposable est compris entre 25.0001 euros et 30.001 euros ;*
- *18%, lorsque le revenu imposable dépasse 30.000 euros. »*

2. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'IF

La Chambre de Commerce souhaite, sans préjudice des considérations formulées par ailleurs au sujet de l'IF et notamment sous le titre B.4.3., s'attarder sur les effets de l'introduction de la nouvelle mesure d'amortissement différé de l'article 32 LIR. La limitation d'imputation d'IF équivaudra au montant d'IRC (majoré des contributions applicables) après d'éventuelles imputations. Cette limitation est compréhensible dans le cadre d'une volonté de neutralité budgétaire pour l'Etat. Elle réduit cependant considérablement l'intérêt de l'option d'amortissement différé pour les contribuables bénéficiant de bonifications d'investissements. Ils ne pourront en effet imputer leur charge d'IF que de façon restreinte, or comme détaillé aux commentaires concernant l'article 32 modifié, l'IF n'entre pas en ligne de compte dans les standards étrangers et internationaux au niveau sociétaire. A ce titre, les sociétés fortement capitalisées et réalisant des investissements importants seront désavantagées car elles ne pourront pas reporter leur charge IF sur un impôt sur le revenu davantage valorisé.

3. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs

Comme elle avait déjà eu l'occasion de le faire l'année dernière à l'occasion du commentaire du projet de loi n°6847 précité, la Chambre de Commerce salue la prolongation du bénéfice de la bonification d'impôt en cas d'embauche de chômeurs.

4. Concernant les modifications apportées à l'AO

Dépôt électronique – article 7, 4° du Projet (para. 168 AO)

La possibilité de procéder au dépôt électronique des déclarations d'impôt mérite certainement d'être soutenue et encouragée.

Sur base du texte actuel du Projet, cette disposition sera applicable « à partir de l'année d'imposition 2017 ». La Chambre de Commerce demande à ce que les modalités d'application de cette règle soient précisées afin d'indiquer si elle concerne d'ores et déjà les déclarations concernant l'exercice 2016, qui devraient être déposées par voie électronique dès 2017, ou bien si elle ne concerne que les déclarations pour l'exercice 2017 qui devraient alors être déposées par voie électronique en 2018.

Compte tenu des problématiques techniques pouvant exister quant au dépôt des déclarations par voie électronique (et notamment la nécessité de s'assurer que le système de signature électronique permettra d'effectuer un tel dépôt par un prestataire de services au nom et pour le compte du contribuable, en tant que tiers déclarant), il serait prudent de s'assurer que les premiers dépôts électroniques des déclarations seront obligatoires uniquement pour les déclarations de l'exercice 2017 (à déposer en 2018).

Outre les problématiques techniques ci-avant mentionnées, la Chambre de Commerce note qu'un dépôt électronique obligatoire à effectuer à compter de 2018 revêt toute son importance dans le contexte d'une augmentation de plus de 2000% de l'astreinte pour dépôt tardif des déclarations fiscales, ce qu'elle déplore (cf. ci-après).

Astreinte – article 7, 5° du Projet (para. 202, alinéa 2 AO)

La Chambre de Commerce peut reconnaître que, dans certains cas, le montant actuel de l'astreinte, qui ne peut pas dépasser 1.239,47 EUR, pour dépôt tardif de la déclaration fiscale, n'a pas un caractère dissuasif (ni répétitif). En revanche, le nouveau montant proposé de 25.000 EUR et le fait que ce montant puisse être prononcé régulièrement (avec un intervalle minimum de 3 mois) devraient inciter les contribuables à déposer leurs déclarations fiscales dans les délais requis.

Toutefois avec une augmentation nominale de plus de 2000% et un caractère répétitif, la Chambre de Commerce estime que les conditions d'application de cette sanction ne devraient plus être discrétionnaires. Elles devraient au contraire être davantage précisées afin de garantir la sécurité juridique ainsi que la lisibilité et la prévisibilité du dispositif et d'éviter de possibles appréciations différentes selon les bureaux d'imposition. Pourtant, le Projet ne modifie pas la procédure sur ce point alors que le contribuable devrait toujours être informé de la mise en œuvre de l'astreinte et devrait avoir un délai raisonnable pour déposer sa déclaration fiscale⁹⁰. En outre, comme mentionné dans le commentaire des articles du Projet⁹¹, « *dans la mesure où la décision portant prononcé des astreintes administratives constitue une décision discrétionnaire, il y a lieu de faire application du paragraphe 2 de la loi d'adaptation fiscale qui doit reposer sur des critères d'équité et d'opportunité (« Billigkeit und Zweckmäßigkeit »)* ».

A titre illustratif, il pourrait être précisé à partir de quand l'administration fiscale pourrait mettre en œuvre cette sanction et comment elle pourrait la mettre en œuvre. A l'instar de ce qui a été récemment publié en matière de frais de dépôt pour les données financières déposées en dehors des délais légaux auprès du Registre de Commerce et des Sociétés⁹², un barème progressif pourrait être envisagé (par exemple, x mois de retard = x astreinte, y mois de retard = y astreinte).

La Chambre de Commerce profite de la réforme pour attirer l'attention sur une problématique récurrente touchant ses ressortissants, à savoir, la différence de délai de dépôt des déclarations fiscales et le dépôt des comptes.

Alors que, selon la loi fiscale, i.e. le paragraphe 167, alinéa 3 AO (qui mériterait d'ailleurs d'être traduit en français, comme toute la loi) la déclaration fiscale est à déposer pour le 31 mai de l'année qui suit la clôture des comptes, l'article 70 de la loi modifiée du 10 août 1915 sur les sociétés commerciales prévoit que les organes de gestion des sociétés ont l'obligation de convoquer une assemblée générale chaque année, et ce, dans les six mois suivant la clôture de l'exercice afin, notamment, d'approuver les comptes. Il est donc aisé de constater que les sociétés qui souhaitent se conformer à l'obligation légale de soumettre la déclaration fiscale à temps risquent de le faire sur base de comptes non encore approuvés par l'assemblée générale.

⁹⁰ Il résulte du §202-6 AO qu'« *avant qu'un moyen de contrainte ne soit fixé, le contribuable doit être sommé d'exécuter l'acte exigé de lui, sous la menace du moyen de contrainte et avec stipulation d'un délai raisonnable. La sommation et la menace doivent se faire par écrit, sauf si un danger est imminent* ».

⁹¹ P.81 du document de dépôt complémentaire relatif au projet de loi 7020 publié le 10 août 2016 sur le site de la Chambre des Députés.

⁹²

https://www.rcsl.lu/mjrscs/jsp/webapp/static/mjrscs/fr/mjrscs/tarifs.html?FROM_MENU=true&time=1471354957440&pageTitle=menu.item.geninfoprices¤tMenuLabel=menu.item.geninfoprices

Ce faisant, des déclarations rectificatives peuvent potentiellement être nécessaires, ce qui augmente la charge de travail, tant pour les contribuables que pour ACD.

Comme d'autres pays l'ont fait, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il faudrait aligner ces deux obligations, en fixant la date légale du dépôt des déclarations fiscale après les six mois suivant la clôture de l'exercice, avec encore un ou deux mois complémentaires pour la préparation et le dépôt de la déclaration (en ce inclus la déclaration de l'IF, sous réserve de ce qui a pu être observé au sujet de l'IF précédemment).

Blanchiment – article 7, 5° du Projet (para. 396 et suivants AO)

Les modifications proposées aux paragraphes 396 et suivants AO, lesquelles vont de pair avec l'extension de l'infraction de blanchiment aux infractions pénales fiscales, visent à mettre le droit pénal fiscal luxembourgeois en conformité avec le droit européen et les normes internationales définies au niveau du Groupe d'action financière (GAFI). Dans ce contexte, les modifications proposées appellent les commentaires suivants :

Tout d'abord, il conviendra, dans la perspective des obligations de déclaration de soupçon incombant aux professionnels soumis à la loi modifiée du 12 décembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, de préciser les indices de blanchiment constitutifs de soupçon en relation avec les infractions pénales fiscales résultant de l'AO sur base d'éléments d'appréciation adéquats. En particulier, sans avoir pour autant à qualifier les faits, il sera assurément délicat pour les professionnels concernés de différencier entre les faits qualifiables de fraude fiscale simple, ne relevant pas des obligations de déclaration, de ceux qualifiables de fraude fiscale aggravée ou d'escroquerie fiscale. Des éléments d'appréciation adéquats restent encore à définir par les autorités compétentes.

Au-delà de ces considérations d'ordre général, les modifications prévues par le Projet se limitent, ici encore, à l'intégration de phrases en français dans un texte en langue allemande datant de 1931, ce qui n'en permet pas une lecture aisée, ni une bonne compréhension de dispositions de nature pénale, et donc *in fine* source possible d'insécurité juridique. Ainsi, la Chambre de Commerce relève que l'alinéa 1 (non modifié) du paragraphe 396 AO renvoie au concept de « *Steuerhinterziehung* », alors que le nouveau texte de l'alinéa 5 parle de « fraude », l'exposé des motifs y ajoutant le terme « simple » tandis que la jurisprudence évoque la fraude fiscale « intentionnelle ». Par ailleurs, outre les trois infractions prévues au paragraphe 396, l'AO prévoit en son paragraphe 402 une autre infraction fiscale (de nature administrative) - « *Steuergefährdung* » - reprise dans l'exposé des motifs par le terme fraude fiscale « involontaire ». Le Projet introduit également dans la partie de l'AO relative aux obligations du contribuable une sanction au paragraphe 166, alinéa 3, en cas de déclaration intentionnellement incomplète ou inexacte, ou de non-déclaration sans préciser s'il s'agit ou non d'une infraction supplémentaire par rapport à celles précédemment évoquées.

Ces imprécisions ne sont pas sans conséquence, alors qu'un texte clair et cohérent pour la définition des infractions, des critères permettant de déterminer le champ de chaque infraction et la sanction rattachée à chacune d'elles sont autant de prérequis indispensables en matière pénale. A ce titre, il est loisible de se référer à la remarque liminaire à la partie 3 de l'AO qui indique que cette partie « *ne relève pas du droit fiscal, mais constitue un droit pénal spécial* ». Ainsi, « *de même qu'elle ne peut être interprétée à l'aide des principes et méthodes du droit*

fiscal, de même elle ne saurait être annexée à la procédure d'imposition comme un ensemble de sanctions administratives. Ces dispositions ne sont pas autonomes, mais doivent expressément être rapportées au contexte du droit pénal général et de la procédure pénale de droit commun ».

Les considérations qui précèdent militent, du point de vue de la Chambre de Commerce, en faveur d'une traduction française intégrale, à droit constant, des paragraphes 396 et suivants de l'AO.

Enfin, à l'alinéa 5 du paragraphe 396 AO, la Chambre de Commerce note que le seuil de 200.000 euros figurant parmi les modifications proposées semble se rapporter erronément au « *montant de l'impôt annuel effectivement dû* ». Une application littérale de ces dispositions signifierait que des contribuables dont la charge d'impôt serait supérieure à 200.000 euros seraient passibles de fraude fiscale aggravée dès le premier euro d'impôt élué. Pareille différence de traitement avec les contribuables dont la charge d'impôt serait inférieure à ce seuil nous paraît difficilement justifiable et semble s'inscrire en porte-à-faux avec la logique du Projet de Loi. Aussi, la disposition en question devrait-telle se rapporter aux seules situations où le montant d'impôt annuel **élué** (et non « *effectivement dû* ») est supérieur à 200.000 euros.

5. Concernant les modifications apportées à la loi rectificative du 19 décembre 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015

La Chambre de Commerce salue la suppression l'IEBT. Cette disposition bienvenue contribue à la fois à atténuer le « *coïn fiscal* » non négligeable qui pèse sur les coûts de la main-d'œuvre au Luxembourg (voir à ce sujet le titre B.2.2.1. du présent avis) et à simplifier tant la fiscalité des ménages que la gestion, par les entreprises, des rémunérations de leur personnel. L'IEBT était en effet source de complications pour ces dernières et en particulier pour les plus petites d'entre elles, en raison notamment des difficultés inhérentes au calcul de l'abattement correspondant⁹³.

Cette suppression de l'IEBT met par ailleurs fin aux incertitudes entourant la période d'application de l'impôt de rééquilibrage budgétaire temporaire et elle est pleinement conforme à la nature « *temporaire* » de ce prélèvement, reconnue notamment dans l'accord entre le Gouvernement et la CGFP, l'OGBL et le LCGB noué à l'issue des discussions du 28 novembre 2014, en vertu duquel « *le Gouvernement introduira (en attendant la réforme fiscale) un «impôt d'équilibrage budgétaire temporaire» d'un taux de 0,5% applicable à tous les contribuables résidents et non-résidents* ».

6. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 23 décembre 2005 portant introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière

Comme mentionné supra, la Chambre de Commerce regrette l'atteinte au principe de stabilité fiscale que représente le brusque doublement de la retenue à la source libératoire sur certains revenus d'intérêt de résidents.

⁹³ Abattement égal aux trois-quarts du salaire social minimum, avec techniques de proratisation en cas de temps partiel.

7. Concernant les modifications apportées à la loi du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, de l'Administration des douanes et accises [...]

L'article 16 de la loi du 19 décembre 2008 organise jusqu'à présent l'échange d'informations entre autorités administratives et des autorités administratives vers les autorités judiciaires. Or, le texte proposé par le Projet introduit une nouveauté, à savoir la transmission d'informations des autorités judiciaires vers les autorités administratives, ce qui semble poser un certain nombre de problèmes tenant aux principes généraux du droit.

Tout d'abord, il est admis depuis longtemps en droit luxembourgeois que les autorités administratives communiquent spontanément des informations aux autorités judiciaires en vue d'assurer la bonne administration de la justice dans l'intérêt général. Depuis 2008, ceci est également chose faite en matière fiscale, les autorités judiciaires pouvant depuis lors utiliser des informations communiquées par l'administration fiscale en vue de la poursuite et de la sanction de crimes et de délits. Cependant, la Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir si une dérogation au principe de séparation des pouvoirs doit être admise pour permettre la transmission par les autorités judiciaires à l'administration fiscale de « *toute information susceptible d'être utile dans le cadre de l'établissement correct et du recouvrement des impôts* », d'autant plus qu'aucune limitation n'est prévue, de sorte qu'il est également permis douter du respect du principe de spécialité.

S'agissant du principe de spécialité en matière judiciaire, celui-ci a été introduit dans de nombreuses conventions internationales telle la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 en son article 12. De même, l'article 13 de la loi du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale a repris cette règle. Suivant le principe de spécialité, les renseignements obtenus dans le cadre de l'entraide doivent être utilisés exclusivement pour instruire et juger les infractions pour lesquelles l'entraide est accordée. L'Etat requérant ne peut les utiliser ni aux fins d'investigations, ni comme moyen de preuve dans une autre procédure pénale ou administrative. Ce même principe trouve son application en matière de protection des données personnelles, la loi du 2 août 2002 précisant que les données qui sont collectées pour des finalités déterminées ne peuvent pas être traitées ultérieurement de façon incompatible avec ces finalités. Il nous semble que, afin de respecter les droits des justiciables, la portée de cette obligation devrait être précisée. En effet, si « *toute information susceptible d'être utile dans le cadre de l'établissement correct et du recouvrement des impôts* » devait désormais être transmise aux autorités fiscales, ceci signifierait que toute information, y compris des informations découvertes fortuitement à l'occasion d'une enquête judiciaire seraient susceptibles d'être communiquées ultérieurement. Or, la Chambre de Commerce estime que cette possibilité de communiquer de telles informations pourrait aller à l'encontre du principe général⁹⁴ selon lequel le juge d'instruction est saisi *in rem* et non *in personam*, c'est à dire qu'il est saisi sur tous les faits et sur les seuls faits indiqués dans le réquisitoire introductif. Ainsi, prévoir une disposition permettant de transmettre « *toute information susceptible d'être utile dans le cadre de l'établissement correct et du recouvrement de l'impôt* » aurait pour conséquence d'encourager une instruction *in personam*.

⁹⁴ Ce principe est attesté par une jurisprudence constante en France, notamment Cass. Crim. 24 novembre 1998.

Enfin, en matière de respect des droits de la défense, l'article 8, alinéa 1^{er} du Code d'instruction criminelle dispose que « *sauf dans les cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète* ». Au vu de l'importance à accorder au respect des droits de la défense, il est permis de s'interroger si une telle disposition dérogeant au secret de l'instruction peut être acceptable dans un Etat de droit.

Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce estime que, dans le respect des droits de la défense, la disposition susvisée devrait, à défaut d'être supprimée, être circonscrite quant à ses circonstances d'application et que des limitations quant aux informations communiquées devraient être introduites.

8. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée (ou « LTVA »)

Aggravation de la responsabilité des administrateurs – article 12, 1° du Projet (art.67-1 à 3 LTVA)

Les mesures qui seraient introduites aux articles 67-1 à 3 LTVA visent à élargir la responsabilité des dirigeants au regard du respect des obligations légales en matière de TVA pour les personnes dont ils assurent la gestion par l'introduction d'une responsabilité personnelle et solidaire des dirigeants quant au paiement de la TVA. La mesure a pour objectif d'améliorer les outils dont dispose le trésor afin de recouvrer l'impôt.

Il doit être noté que, bien que cette disposition soit nouvelle au Luxembourg en matière de TVA, une telle disposition y existe déjà en matière d'impôt sur les sociétés et dans certains Etats membres voisins en matière de TVA.

Néanmoins, la responsabilité personnelle du gérant semble *a priori* automatiquement engagée dès lors qu'une infraction à la loi TVA a été commise, même en l'absence d'une faute de gestion de sa part⁹⁵. Le conditionnement de l'engagement de la responsabilité du gérant à la réalisation d'une faute de gestion est pourtant indispensable (comme c'est d'ailleurs le cas en France, en Belgique, ou en Allemagne par exemple⁹⁶), *a minima* au travers d'une présomption

⁹⁵ On pourra utilement se référer, en ce qui concerne le droit luxembourgeois, aux développements relatifs au principe de l'exigence de l'élément moral dans *Droit Pénal Général Luxembourgeois, Dean SPIELMANN et Alphonse SPIELMANN, Bruylant, 2ème édition, 2004, p.323*. Voir aussi le jugement suivant du tribunal d'arrondissement de Luxembourg du 10 avril 1984 : « *En droit pénal général, l'élément moral consiste dans l'intention d'enfreindre sciemment et librement la loi pénale. La loi peut requérir expressément cet élément en employant des termes comme : 'sciemment, à dessein, intentionnellement...'. Ces expressions sont cependant surabondantes, car elles n'ajoutent rien à la notion de dol général.* » (Trib. Arr. Luxembourg, 10 avril 1984, n°724/84 VII, pas., XXVII, (Somm.), 90, n°6.)

⁹⁶ **Belgique** (article 93undeciesE du Code de la TVA) : en cas de non-paiement par une société, association ou fondation de la TVA, les dirigeants sont solidairement responsables du manquement constaté. La responsabilité personnelle du dirigeant n'est cependant pas automatique. Sa mise en œuvre suppose en effet la preuve par l'administration d'une faute commise par le dirigeant dans la gestion de la société ou de la personne morale au sens de l'article 1382 du Code civil et que le non-paiement de la TVA trouve sa cause dans cette faute. La loi considère certes une série de cas comme présumés *a priori* fautifs comme l'absence répétée de paiement de l'impôt. Il s'agit néanmoins d'une présomption réfrégable de sorte que le dirigeant peut prouver que l'absence répétée du non-paiement trouve sa cause dans d'autres motifs qu'une faute de gestion.

France (article L.267 du Livre des procédures fiscales) : toute personne exerçant en droit ou en fait, directement ou indirectement, la direction effective d'une société, d'une personne morale ou d'un groupement peut, si elle n'est pas déjà tenue au paiement des dettes sociales en vertu d'une autre disposition, être déclarée, par le président du Tribunal de Grande Instance, solidairement responsable du paiement des impositions et pénalités dues par la société, le groupement ou la personne morale lorsqu'elle est responsable de manœuvres frauduleuses ou d'observations graves et répétées des obligations fiscales qui ont rendu impossible le recouvrement de ces impositions et pénalités. L'administration doit engager cette action en justice dans des délais satisfaisants, délais appréciés souverainement par décision motivée des juges du fond.

Allemagne (§69 *Abgabenordnung*) : *Haftung der Vertreter – Die in den §§ 34 und 35 bezeichneten Personen haften, soweit Ansprüche aus dem Steuerschuldverhältnis (§ 37 infolge vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung der ihnen auferlegten*

réfragable⁹⁷. En l'absence de cette mesure, un administrateur n'ayant commis aucune faute ne doit pas pouvoir se voir tenu personnellement responsable de la dette fiscale de la société dont il a la gestion. Les administrateurs ne doivent être responsables que de leurs fautes avec toutes les conditions qui s'appliquent à l'appréciation de cette responsabilité, y compris le principe de l'appréciation *a priori*, donc la prise en compte des conditions qui ont existé au moment où la faute alléguée aurait été commise, et de l'appréciation marginale, donc de l'appréciation des diverses alternatives et de la marge d'erreur devant être reconnue aux administrateurs. Ici on entend les rendre responsables pour la justesse de déclarations qui sont préparées par autrui et en relation avec lesquelles les administrateurs n'ont pas nécessairement toutes les compétences fiscales pour en apprécier la justesse, raison pour laquelle d'ailleurs la préparation de celles-ci est, dans la grande majorité des cas, précisément confiée à des tiers, professionnels en la matière.

C'est pourquoi la Chambre de Commerce demande d'abroger, à tout le moins, de moderniser les textes de l'AO sur ce point. A noter qu'en Allemagne, par exemple, ces mêmes textes ont été modifiés pour les rendre compatibles avec les exigences légales au sens large.

Dans le même contexte, il est encore prévu la mise en place de la « décision en appel de garantie » qui permet au directeur de l'administration TVA luxembourgeoise de recouvrer la taxe due dans le chef des assujettis auprès des dirigeants, ayants-droit, liquidateurs et curateurs, même dans le cas où les assujettis seraient solvables. Cette disposition doit également être modifiée dans le sens où un tel appel ne pourrait être fait qu'à condition que l'assujetti ait préalablement été actionné et sous réserve que le dirigeant, ayant-droit, liquidateur ou curateur en question ait encore, préalablement à cela, été valablement reconnu responsable de la faute, à savoir, qu'il y ait eu une condamnation judiciaire en bonne et due forme.

Aggravation des sanctions – articles 12, 2° à 7° du Projet (art. 77 et 80 LTVA)

Quant aux montants

Des commentaires similaires à ceux mentionnés ci-avant pour la modification proposée du §202 alinéa 2 AO peuvent être apportés quant aux augmentations des amendes prévues par l'article 77 de la loi TVA luxembourgeoise. En effet, les amendes prévues par l'article 77, paragraphe 1^{er} LTVA seront de 250 EUR à 10.000 EUR au lieu de 50 EUR à 1000 EUR. Ceci représente une augmentation de 500% pour le minimum et de 1000% pour le maximum. De même, le maximum de l'astreinte prévue par le deuxième paragraphe est augmenté de 1000 EUR à 25.000 EUR, soit une augmentation de 2500%.

Cette augmentation est d'autant plus surprenante que le Luxembourg fait pourtant figure de très bon élève au niveau européen. Selon un récent rapport élaboré pour le compte de la Commission européenne⁹⁸, le Luxembourg se serait en effet caractérisé, en 2014, par une différence particulièrement faible entre le montant « *théorique* » des recettes de TVA – qui

Pflichten nicht oder nicht rechtzeitig festgesetzt oder erfüllt oder soweit infolgedessen Steuervergütungen oder Steuererstattungen ohne rechtlichen Grund gezahlt werden. Die Haftung umfasst auch die infolge der Pflichtverletzung zu zahlenden Säumniszuschläge.

⁹⁷ Il a ainsi été rappelé par les juridictions administratives que le § 109 AO n'instaure pas un principe de responsabilité de plein droit, mais une responsabilité pour faute qu'il échet d'établir. Un manquement à une obligation fiscale découlant du § 103 AO dans le chef d'un gérant de société n'est pas suffisant pour engager sa responsabilité personnelle et pour voir émettre à son encontre un bulletin d'appel en garantie, la législateur ayant posé à cet égard l'exigence supplémentaire d'une inexécution fautive – "*schuldhaftes Verletzung*" – des obligations du représentant de la société envers le fisc.

⁹⁸ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States:2016 Final Report, août 2016, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf.

résulterait d'une simple application mécanique du cadre légal – et le montant effectivement perçu de ces recettes. Ce « *gap* » ou écart est une mesure de l'importance des pertes de recettes de TVA occasionnées par la fraude ou l'évasion fiscale, par l'impact des faillites ou par de simples erreurs affectant le calcul ou la perception de la TVA. Or ce « *gap* » s'est, en 2014, établi à 3,8% des recettes théoriques au Luxembourg, soit le taux le plus favorable de l'UE après la Suède (1,2% dans ce dernier cas). Le taux affiché par le Grand-Duché est nettement plus favorable que la moyenne de l'UE (14,1%) ou que le taux affiché par les trois pays limitrophes (Belgique : 8,4% ; Allemagne : 10,4% ; France : 14,2%), ce qui suggère un niveau particulièrement élevé de « *tax compliance and enforcement* ».

Au regard de l'augmentation considérable des montants de ces amendes, si, par impossible, ils devaient être maintenus à un tel niveau, la Chambre de Commerce demande qu'ils soient encadrés de manière plus précise afin de garantir la sécurité juridique, d'éviter des appréciations différentes selon les bureaux d'imposition et la répétition d'amendes par exemple en cas de dépôts tardifs de déclarations mensuelles ou d'erreur dans les mentions sur les factures.

Quant au type de faute

Les paragraphes 1er et 3ème de l'article 77 visent des infractions aux mêmes dispositions de la loi TVA, avec des sanctions plus lourdes dans le 3ème paragraphe, la seule différence étant l'exigence au troisième paragraphe que l'infraction soit commise « *avec pour but ou résultat d'éluider le paiement de taxe ou d'obtenir d'une manière irrégulière le remboursement de taxes* ». La sanction plus lourde prévue pour les infractions commises « *avec pour but* » permet de distinguer les sanctions prévues par les paragraphes 1er et 3ème de l'article 77 LTVA. En revanche, dans le cas des infractions ayant comme « *résultat* » d'éluider le paiement de taxe ou d'obtenir irrégulièrement un remboursement de taxes, la distinction entre les paragraphes 1er et 3ème est malaisée à interpréter. Il semble donc qu'il existe, deux amendes, applicables aux mêmes infractions.

Le commentaire de ces articles précise que les infractions visées à l'article 77, paragraphe 3, LTVA « *peuvent notamment consister dans le fait de ne pas déclarer une partie du chiffre d'affaires, de déduire une taxe en amont qui concerne les dépenses privées, de ne pas calculer le prorata de déduction de manière correcte ou de sous-évaluer le chiffre d'affaires dans les déclarations périodiques (mensuelles ou trimestrielles)* ». Les exemples cités concernent des infractions commises « *avec le but* » d'éluider le paiement de la taxe ou d'obtenir un remboursement irrégulier de la taxe. Cette précision ne permet malheureusement pas de distinguer de manière claire les cas où s'applique le premier paragraphe et les cas où s'applique le troisième paragraphe autres que celles commises intentionnellement, sauf à considérer que le premier paragraphe s'applique aux infractions purement formelles, comme des mentions manquantes, sur les factures ou des erreurs de remplissage de la déclaration, qui n'ont pas pour but d'éluider intentionnellement le paiement de la taxe ou d'obtenir un remboursement irrégulier de la taxe et le troisième paragraphe des infractions commises dans le but ou ayant pour résultat d'éluider le paiement de la taxe ou d'obtenir un remboursement irrégulier de la taxe.

Si cette interprétation est correcte, la Chambre de Commerce demande que ce point soit amendé. Elle ne peut marquer son accord à ce que des infractions commises de bonne foi sans vouloir mais avec le résultat d'éluider le paiement de la taxe ou d'obtenir un remboursement irrégulier de la taxe soient sanctionnées de la même manière que celles commises de manière à atteindre ce but. La Chambre de Commerce déplore cette tendance commune du Législateur

à aggraver les sanctions et objectiver les responsabilités, qui dépasse largement le cadre fiscal. Elle demande par voie de conséquence à ce que les termes « *ou pour résultat* » soient supprimés de l'article 77 alinéa 3 projeté.

Sans préjudice de ce qui précède, la Chambre de Commerce souhaite encore commenter l'articulation entre l'article 77, paragraphe 3ème et l'article 80 LTVA.

L'article 80 prévoit des sanctions pénales pour fraude fiscale, comprenant des peines de prison et des amendes pouvant atteindre le sextuple de la taxe éludée ou indûment remboursée lorsque certains montants de taxe sont dépassés (un quart de la taxe due ou remboursée ou un montant supérieur 200.000 EUR par période déclarative). Les commentaires de l'article 80 visent, notamment, la situation des carrousels TVA et semblent donc limiter le champ d'application de ces sanctions à des cas exceptionnellement graves de fraude fiscale qu'il est légitime de combattre et de sanctionner de manière adéquate.

Néanmoins, la stricte application des textes par la combinaison de l'article 77, paragraphe 3ème (tel que libellé actuellement) et de l'article 80 LTVA pourrait aboutir à soumettre un assujetti qui de bonne foi a commis une erreur lors du dépôt de ses déclarations en considérant, par exemple, à tort une partie de son chiffre d'affaires comme exonéré de TVA, dès lors que certains montants sont dépassés. Le montant de 200.000 EUR de taxe par déclaration correspond à un chiffre d'affaires de 1.176.500 EUR (en retenant l'application du taux standard). Ces montants peuvent paraître élevés mais, dans certaines grandes entreprises, ne correspondent qu'à une fraction relativement faible du chiffre d'affaires et de telles erreurs peuvent se produire. Il ne peut donc être exclu que l'application mécanique de ces deux dispositions pourrait aboutir à l'application de sanctions pénales, en ce compris de la prison, à un assujetti de bonne foi.

En outre, la combinaison des deux articles aboutit à sanctionner comme une fraude fiscale toute irrégularité ayant pour but *ou résultat* d'éluider le paiement de la taxe ou d'obtenir un remboursement indu. Eu égard au caractère pénal des délits qu'il s'agirait de sanctionner par les modifications envisagées à l'article 80 de la Loi TVA, la portée de cette disposition doit nécessairement être limitée aux seuls cas où l'assujetti a enfreint la loi en ***ayant comme but*** d'éluider le paiement de la taxe ou d'obtenir un remboursement indu.

La Chambre de Commerce réitère donc sa demande que l'article 77, paragraphe 3, soit modifié afin de s'appliquer à « *toute personne qui aura enfreint [les articles pertinents] dans le but d'éluider le paiement de l'impôt ou d'obtenir d'une manière irrégulière le remboursement de taxes* ».

9. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession – article 13 du Projet

Dans un souci de clarification, et dans la mesure où l'article 1^{er} de la loi du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession a lui-même vocation à modifier l'article 48 de la loi du 23 décembre 1913 (voir ci-dessous), la Chambre de Commerce propose de saisir l'occasion du Projet pour procéder à une nouvelle rédaction complète de l'article 1^{er} de la loi de 1948, en éliminant notamment la référence faite à la loi de 1913. En effet, pour des raisons de lisibilité, il convient, en matière de légistique, d'éviter autant que possible les renvois à d'autres actes.

10. Concernant les modifications apportées aux lois modifiées du 22 Frimaire an VII organique de l'enregistrement, du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines et du 7 août 1920, portant majoration des droits d'enregistrement, de timbre, de succession, etc – articles 14 à 16 du Projet

La Chambre de Commerce salue l'abrogation de l'obligation d'enregistrement dans un délai de rigueur des actes sous seing privé portant sur des baux respectivement portant cession ou subrogation de ces derniers.

L'enregistrement volontaire reste possible notamment pour donner date certaine à un contrat de bail. Si cette mesure est des plus louables, le projet de loi sous avis ne comporte néanmoins aucune abrogation du droit proportionnel. Si les parties au contrat veulent l'enregistrer, la Chambre de Commerce comprend donc que le droit dû sera toujours de 0.6% sur les loyers cumulés sur la durée du bail (sauf option TVA). Elle estime dès lors que la mesure aurait éventuellement pu être complétée par une abrogation du droit proportionnel et l'application du droit fixe pour la rendre encore plus intéressante. Ceci ne devrait pas priver l'Etat de recettes significatives.

11. Concernant les modifications apportées à la loi modifiée du 8 août 2000 sur l'entraide judiciaire internationale en matière pénale – article 19 du Projet

La Chambre de Commerce souhaite rappeler les sévères critiques qu'elle avait émises dans le cadre du projet de loi n°6680 relatif à l'échange d'informations sur demande auquel le commentaire de l'article 19 du Projet fait référence, notamment en ce qui concernait le droit à l'information afin de pouvoir exercer un recours contre la décision. Elles valent *mutatis, mutandis* dans le cadre du Projet.

Elle est d'ailleurs heureuse de constater que ces interrogations quant à la conformité de la procédure aient été relayées, par le biais de l'affaire Berlioz⁹⁹, jusqu'à la Cour de justice de l'UE dont le verdict est attendu avec impatience.

Dès lors, elle recommande de suivre de près les évolutions jurisprudentielles pour modifier, le cas échéant, non seulement la présente disposition mais également celles de la loi du 25 novembre 2014.

12. Concernant l'application *rationae temporis* des nouvelles infractions primaires de blanchiment en matière fiscale – article 25 du Projet

Le Projet dispose que l'infraction de blanchiment se rapportant aux infractions primaires de fraude fiscale aggravée et d'escroquerie fiscale visée à son article 18 est punissable en relation avec ces mêmes infractions commises à partir du 1er janvier 2017.

Dans ce contexte, il convient de relever que, suivant la jurisprudence¹⁰⁰, « *la fraude fiscale [...] est consommée non pas à l'instant où le contribuable remet sa déclaration à l'Administration, fait qui constitue la tentative, mais seulement à partir du moment où l'Administration lui a accordé un avantage fiscal injustifié ou a fixé la dette fiscale du contribuable à un montant inférieur à celui qu'elle aurait retenu si elle avait connu la situation réelle* ». En d'autres termes, l'infraction fiscale est consommée lors de la fixation de l'impôt par l'Administration. Dès lors, sur base de la

⁹⁹ Berlioz Investment Fund S.A. contre Directeur de l'ACD, Affaire C-682/15.

¹⁰⁰ Trib. Luxembourg, 14 février 2002, n° 353 (repris sous le § 396 AO dans le code fiscal luxembourgeois)

jurisprudence en question, des infractions pourraient être considérées comme relevant de la nouvelle infraction de blanchiment visée à l'article 18 du Projet alors que celles-ci se rapportent à des faits et à une période d'imposition antérieurs à l'entrée en vigueur des dispositions en question. La Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir si cette situation est compatible avec le principe de non-rétroactivité en matière pénale. En conséquence, elle recommande de modifier l'article 25 du Projet de manière à énoncer que l'infraction de blanchiment visée en son article 18 est punissable pour les infractions primaires de fraude fiscale aggravée et d'escroquerie fiscale se rapportant « **à l'année d'imposition 2017 ou toute année d'imposition postérieure à celle-ci** ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord au projet de loi et aux projets de règlements grand-ducaux sous avis sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

PMR/BMU/DJI