

Luxembourg, paradis fiscal? Paradis: certes. Fiscal: non!

PAR CARLO THELEN *

Le Luxembourg reste confronté à de nombreux préjugés en matière fiscale. Ces clichés reposent sur des faits historiques dépassés, voire même sur une forme d'envie à l'égard d'un petit pays prospère et dynamique. Ce biais de perception continue à sévir, en dépit des importants efforts de transparence consentis par nos autorités et par les acteurs de la Place ces dernières années et d'inlassables efforts de «nation branding», passant notamment par des visites d'Etat, des campagnes promotionnelles et diverses actions médiatiques. Des efforts nécessaires et louables afin de chasser les fausses idées reçues, mais dont les effets bénéfiques ne se manifesteront qu'avec un certain décalage, d'autant qu'ils ne touchent qu'une partie des opinions publiques visées. Les préjugés ont malheureusement la vie dure...

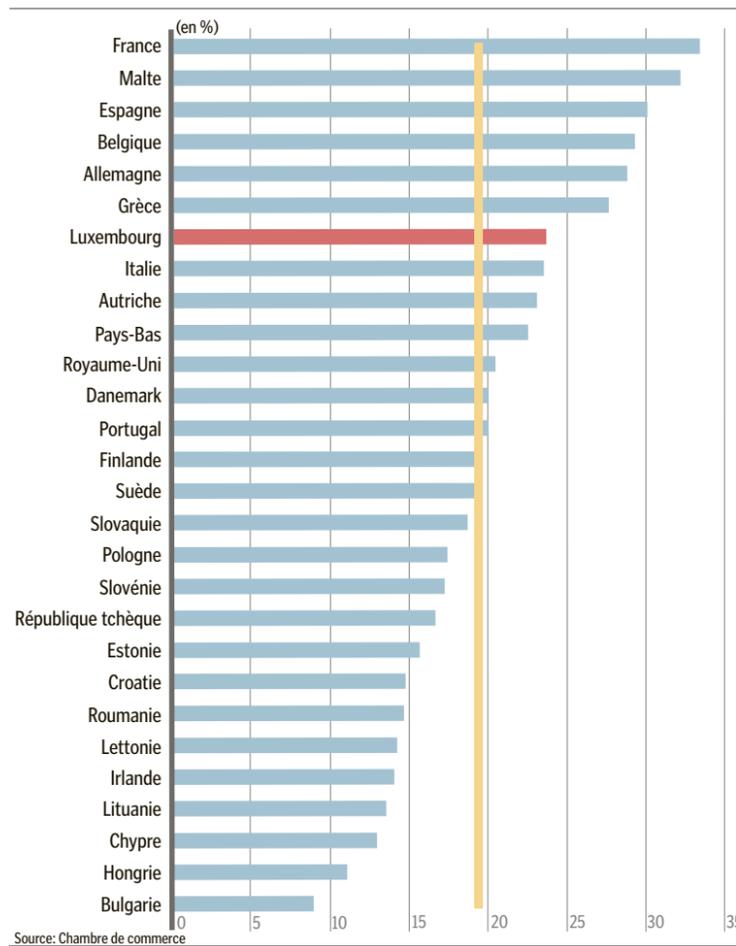
Et ces préjugés sont entretenus par des études parfois farfelues et incohérentes, dont le seul objet est de nuire à la réputation de certains pays¹. Les taux d'imposition effectifs des entreprises proches de zéro mentionnés par d'aucuns signifieraient que le Luxembourg est un véritable «paradis fiscal». Or un simple survol du système fiscal luxembourgeois démontre rapidement que si le Luxembourg était un quelconque «eldorado» dans ce domaine, se serait uniquement comparativement à certains pays voisins particulièrement volontaristes en la matière et nullement par rapport à la situation moyenne de l'Union européenne ou de l'OCDE. Le Luxembourg présente certes certaines dispositions fiscales lui conférant une relative attractivité dans des domaines bien spécifiques – comme tout autre pays, d'ailleurs – mais pour une entreprise «standard», la charge fiscale globale dépasse celle prévalant dans la plupart des autres pays européens.

Donc, pour maintenir une certaine attractivité en termes de fiscalité au Grand-Duché, le gouvernement doit continuer à observer les tendances internationales et poursuivre rapidement sur la voie de la baisse du taux global standard d'imposition des entreprises.

D'emblée, il faut saluer les avancées accomplies dans le cadre de la réforme fiscale de 2017, ou encore au sein de l'accord de coalition de fin 2018. Ainsi, ce dernier prévoit une réduction du taux d'affichage global de l'imposition des sociétés, à raison d'un point de pourcentage en 2019, ce dernier passant (avec pour référence la Ville de Luxembourg) d'un peu plus de 26 % actuellement à environ 2 %. S'ajouterait à cette mesure un élargissement de 25.000 à 175.000 euros de la tranche de revenu à laquelle s'applique le taux minimal de l'impôt sur le revenu des collectivités. Il faut aussi souligner la volonté du gouvernement d'augmenter la lisibilité des règles de l'IRC et de l'impôt commercial communal (ICC).

Mais dans le même temps, la concurrence fiscale fait que les Etats devront miser davantage sur le levier des taux d'affiche, seul instrument où la souveraineté fiscale nationale pourra réellement continuer à se manifester dans un contexte «post anti-BEPS». Or le Luxembourg n'est certainement pas

Taux d'imposition effectifs des sociétés non financières dans l'UE



dans une situation enviable en la matière. On pourrait même évoquer un «désavantage comparatif» progressif du Grand-Duché dans ce domaine, pour au moins trois raisons.

Un taux d'affiche bien supérieur à la médiane européenne

En témoigne tout d'abord un taux global standard d'imposition des sociétés au Luxembourg s'établissant bientôt, selon l'accord de coalition, aux alentours de 25 %. Soit en tout état de cause un taux allant nettement au-delà de ceux qui sont pratiqués dans les autres places financières d'envergure. Au sein de l'Union européenne (UE), le taux médian d'imposition n'a pas dépassé 21 % en 2018. Il s'agit en clair du taux «central», séparant en deux groupes de taille équivalente les Etats membres de l'UE (hors Royaume-Uni, ce pays étant jusqu'à nouvel ordre appelé à quitter l'UE prochainement).

Cet argument est souvent contré en affirmant que si le taux «officiel», le fameux taux nominal, est élevé au Luxembourg, le taux effectif serait nettement plus bas en raison de l'existence au Grand-Duché de niches fiscales, déductions et exemptions bien plus importantes que sous d'autres cieux, qui plus est applicable tous azimuts à tout type d'entreprises à en croire certaines publications pseudo-scientifiques, qui font état de taux d'imposition généralisés ridiculement bas au Luxembourg. Une affirmation simpliste et erronée, cependant...

Un taux effectif peu avantageux selon Eurostat

L'institut statistique européen Eurostat publie annuellement, sur la base d'une méthodologie transparente,

scientifique et standardisée, un taux de taxation effectif des sociétés non financières, en estimant les retombées fiscales d'un investissement hypothétique compte tenu des codes fiscaux en vigueur dans les différents Etats membres (voir tableau).

Le taux effectif correspondant calculé par Eurostat pour le Grand-Duché n'est que modestement inférieur au taux d'affiche, puisqu'il se serait établi en 2017 à 23,7 %. Il s'agit ainsi du taux réellement payé par «l'entreprise lambda» au Luxembourg, ou bien du taux représentatif que paient nos quelque 34.000 PME non financières, pour autant qu'elles réalisent des bénéfices, ce qui est loin d'être assuré au vu de l'inflation des coûts à laquelle font face nos entreprises, suite notamment à des automatismes réglementaires. La faible rentabilité des entreprises non financières au Luxembourg en témoigne².

En conséquence, le taux médian de l'UE passe de 21 % en «taux d'affiche» à 19 % en termes effectifs. Le Luxembourg glisse de ce fait du huitième rang des pays les plus taxés (sur 28) sous l'optique nominale au septième rang du point de vue du taux effectif, une dégradation qui infirme totalement les estimations et classifications fantaisistes diffusées çà et là³.

Deux autres handicaps de taille

S'ajoutent à ces taux d'affiche et effectifs beaucoup plus lourds que communément admis ces deux spécificités luxembourgeoises que constituent l'impôt sur la fortune, à charge des seules entreprises depuis 2006, et la taxe d'abonnement. Deux handicaps concurrentiels d'envergure pour la Place.

Au total, selon les comptes nationaux du Statec, le produit des impôts directs sur les sociétés (IRC, ICC et impôt de solidarité sur l'IRC) s'est établi à 2,9 milliards d'euros en 2017 (avec sans doute une sensible augmentation à attendre pour 2018), soit à quelque 5,25 % du PIB ou plus de deux fois le «poids» moyen atteint par ces types d'impôt dans l'Union européenne. L'impôt sur la fortune a quant à lui rapporté 521 millions d'euros et la taxe d'abonnement 992 millions d'euros. Soit au total 4,4 milliards d'euros pour ces trois impôts. Il s'agit de huit pour cent du PIB de 2017. A titre de comparaison, en 2016 les taux équivalents atteignaient quatre à trois pour cent du PIB en Belgique et en France, respectivement (y compris l'impôt sur la fortune des particuliers pour ce dernier pays).

Quelle stratégie dans ce contexte? La «feuille de route»

Tant en termes de taux nominaux qu'effectifs, le Luxembourg se situe au-delà du niveau médian de l'UE à raison de cinq points de pour cent environ. Compte tenu du degré d'ouverture extrêmement élevé de l'économie luxembourgeoise, il y a lieu d'éliminer graduellement ce handicap, selon un calendrier bien balisé dès le départ. Une cible appropriée serait un taux d'affiche global standard de l'ordre de 20 %, nous permettant de rejoindre le milieu du peloton européen. Un tel objectif ne ferait pas du Luxembourg un adepte du «dumping fiscal», puisqu'il viserait simplement à occuper une position médiane en Europe – ni plus, ni moins. Il s'imposerait enfin d'étudier sérieusement la refonte de l'impôt sur la fortune et de la taxe d'abonnement et de cibler davantage ces fers de lance prometteurs que constituent les start-up.

Le coût budgétaire de telles mesures, certes sensible à court terme, ne doit cependant pas être surestimé, car leur suppression irait de pair avec de substantiels effets d'entraînement économiques, avec in fine une incidence positive non seulement sur les bases fiscales conditionnant l'imposition des sociétés, mais également sur l'emploi et par conséquent sur le produit de l'impôt sur le revenu des ménages et les cotisations sociales.

Cette proposition d'une feuille de route doit être considérée avec tout l'intérêt qu'elle mérite. Elle est essentielle pour la prévisibilité fiscale, elle-même cruciale pour les investissements des entreprises dans un environnement international extrêmement évolutif.

Et n'oublions jamais que trop d'impôt tue l'impôt!

* Carlo Thelen est directeur général et chief economist de la Chambre de commerce. www.carlothelenblog.lu

1) Voir par exemple l'étude Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU, janvier 2019, https://www.wts.com/wts.de/publications/wts-tax-weekly/anhange/2019/2019_3_1_studie.pdf. Si on devait croire les résultats de cette étude pour le Luxembourg, le taux de taxation effectif implicite serait au Luxembourg d'un peu plus de deux pour cent.
2) Voir à ce sujet par exemple: <http://www.fondation-idea.lu/2018/01/11/cest-graphie-docteur-panne-de-rentabilite-souci-de-flexibilite/>.
3) Comme l'étude «Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU», janvier 2019.