



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2020-2021

CS/PK

P.V. FI 69

## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 20 septembre 2021

#### Ordre du jour :

- 7712** **Débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal**  
**- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth, Monsieur André Bauler**  
**- Echange de vues avec des représentants de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)**

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

M. Michel Reckinger, Président de l'UEL

M. Jean-Paul Olinger, Directeur de l'UEL

M. Carlo Thelen, Directeur Général Chambre de Commerce, membre du Comité exécutif de l'UEL

M. Tom Wirion, Directeur Général Chambre des Métiers, membre du Comité exécutif de l'UEL

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

*M. Micael Borges, de l'Administration parlementaire (Service des relations publiques)*

*M. Pitt Sietzen, attaché parlementaire du groupe politique démocratique*

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

## 7712      **Débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal**

À la suite des mots de bienvenue du Président de la Commission des Finances et du Budget, André Bauler (DP), le Président de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) prend la parole pour présenter son association, qui regroupe les organisations et chambres professionnelles patronales, à savoir l'Association des Banques et Banquiers, Luxembourg (ABBL), l'Association des Compagnies d'Assurances et de Réassurances (ACA), la confédération luxembourgeoise du commerce (clc), la Fédération des Artisans, la FEDIL, la Fédération Nationale des Hôteliers, Restaurateurs et Cafetiers du Grand-Duché de Luxembourg (Horesca), la Chambre de commerce et la Chambre des métiers.

L'objectif de l'UEL est de représenter les intérêts de ces membres auprès des pouvoirs publics et des partenaires sociaux. Sa vision consiste à œuvrer en faveur d'une richesse et d'une économie durable pour le Luxembourg et, de ce fait, assurer le bien-être des individus et des entreprises. La prospérité que connaît le Luxembourg est une des raisons pourquoi le pays s'est plutôt bien porté durant la crise sanitaire liée à la pandémie Covid-19 et que la cohésion sociale est restée forte. Ceci dit, l'UEL estime qu'il est important de continuer à assurer la prospérité du Grand-Duché, dont la source majoritaire provient des entreprises.

Le Directeur de l'UEL prend ensuite la parole pour exposer les points de vue de son association relatifs à l'environnement fiscal luxembourgeois. Les propos de l'UEL ont été résumés dans une présentation qui a été distribuée aux membres de la Commission au début de la réunion<sup>1</sup>.

Le Directeur explique qu'en matière fiscale, le Luxembourg se trouve actuellement à la croisée des chemins en raison de l'évolution de l'environnement fiscal international et de l'avancement d'initiatives européennes telles que le pacte vert pour l'Europe (« *green deal* ») et la promotion des compétences numériques (« *digital skills* »). L'UEL estime qu'il est important d'anticiper dès maintenant les impacts que ces développements auront pour le Luxembourg et son économie ouverte. En effet, en comparaison avec l'étranger, le Luxembourg se trouve, certes, dans une situation financière plutôt favorable, mais les impacts que pourront avoir ces diverses initiatives en termes d'attractivité pour les investisseurs et les entreprises - et *in fine* pour les finances publiques - sont potentiellement importants et devront être pris au sérieux.

Au niveau international, le G7, le G20, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Union européenne (UE) poursuivent l'objectif de réformer la fiscalité en vue de pallier à des enjeux globaux liés à la digitalisation, la transition énergétique, la formation des travailleurs (« *skilling* ») et une population grandissante et vieillissante. La réforme du système fiscal international vise également à anticiper le repositionnement de grands blocs économiques comme les États-Unis, l'Europe et l'Asie et, de ce fait, la réaffectation des recettes fiscales au niveau international. Depuis 2015, des travaux sont notamment menés au sein de l'OCDE et l'UE pour harmoniser la fiscalité internationale dont le champ d'application est prévu d'aller au-delà des seuls GAFA<sup>2</sup>.

Le Directeur de l'UEL passe ensuite en revue certaines mesures fiscales discutées au niveau international.

Les travaux de l'OCDE sont divisés en deux grands volets, à savoir, le pilier 1, qui englobe des mesures visant à déplacer la fiscalité du lieu de production vers le lieu du consommateur, et le pilier 2 qui introduit un taux minimum d'imposition effectif de 15% pour les entreprises. En ce qui concerne les travaux relatifs à la modernisation de la fiscalité au niveau européen, la Commission européenne a déjà annoncé vouloir légiférer pour mettre en œuvre les mesures décidées au niveau de l'OCDE, voire d'aller même au-delà des piliers 1 et 2, notamment avec l'initiative « EU digital levy<sup>3</sup> ». Ces mesures auront comme conséquence que les entreprises seront, à terme, obligées de revoir leur organisation, leurs structures et leurs modèles d'affaires et ne seront donc pas neutres pour le pays et pour ses finances publiques.

---

<sup>1</sup> Voir présentation en annexe du présent procès-verbal.

<sup>2</sup> Acronyme pour désigner les quatre entreprises les plus puissantes du monde de l'internet, à savoir Google, Amazon, Facebook et Apple.

<sup>3</sup> Cette initiative a comme objectif d'introduire une taxe numérique visant à financer la relance de l'économie européenne à la suite de la pandémie Covid-19.

Le calendrier des mesures européennes aujourd'hui connues se résume comme suit :

- Fin 2021 :
  - Publication de l'ATAD 3<sup>4</sup>
- Au cours de l'année 2022 :
  - Publication de mesures législatives relatives à l'initiative « *Debt-equity bias reduction allowance* » (DEBRA)<sup>5</sup>
  - « *EU digital levy* »<sup>6</sup>
  - Publication des taux d'imposition effectifs des entreprises : Le Directeur précise que cette initiative, très complexe, aura comme conséquence que certaines entreprises envisageront de simplifier leurs structures, ce qui ne sera pas toujours dans l'intérêt des petites économies ouvertes.
  - Transposition attendue des piliers 1 et 2 de l'OCDE
- Au cours de l'année 2023 :
  - Présentation de l'initiative « *Business in Europe : Framework for Income Taxation* » ou « BEFIT »<sup>7</sup> : Dans ce contexte, la Commission européenne a publié en mai 2021 une communication sur la fiscalité des entreprises pour le XXI<sup>ème</sup> siècle<sup>8</sup> qui, selon le Directeur de l'UEL, contient des indications importantes sur l'évolution de la fiscalité au niveau européen et qui influenceront *in fine* la façon comment le Luxembourg établira à l'avenir son budget.

Le Directeur indique que les propositions fiscales actuellement discutées à l'international n'ont pas encore été entièrement concrétisées et que, de ce fait, une grande incertitude existe encore sur leurs impacts potentiels sur chaque pays pris individuellement. On peut néanmoins retenir trois effets attendus:

- La réforme fiscale internationale aura un impact sur les finances publiques de chaque pays. L'impact sera particulièrement négatif pour les petits pays qui disposent d'une économie ouverte et sont dépendants de leurs centres financiers. Reste à voir dans quelle mesure des exceptions pourraient s'appliquer pour certains secteurs économiques.
- Les pays seront, à long terme, confrontés à un risque de perte de souveraineté fiscale, car les règles seront de plus en plus harmonisées, réduisant ainsi les marges de manœuvre des États. L'UE envisage par ailleurs de financer ces programmes et initiatives par des impôts levés au niveau européen.
- Les acteurs et les administrations fiscales feront face à une augmentation de la complexité et de l'insécurité juridique.

L'impact de la réforme fiscale internationale sur le Luxembourg sera non seulement fonction de sa propre agilité, mais également de la façon comment les autres pays (en particulier ses concurrents directs, à savoir la Grande-Bretagne, l'Irlande, les Pays-Bas et la Suisse) réagiront. Le risque est élevé, que ces pays maintiendront un dialogue étroit avec leurs entreprises et envisageront d'adapter leur législation de sorte à répondre à leurs besoins en matière de sécurité juridique et à apporter plus de

---

<sup>4</sup> L'ATAD 3 et la troisième directive de la Commission européenne faisant partie de l'« Anti-Tax-Avoidance Package ». Cette directive vise particulièrement à combattre le recours abusif d'entreprises « holdings » (des SOPARFI notamment au Luxembourg) dans la planification fiscale agressive.

<sup>5</sup> La prime en faveur de la réduction de la polarisation dettes/fonds propres est une initiative européenne qui vise à encourager les entreprises à financer leurs investissements par des apports en fonds propres au lieu de recourir à des emprunts. La notion d'« intérêts notionnels » y sera un sujet crucial.

<sup>6</sup> A noter que la Commission européenne a annoncé le 12 juillet 2021 la suspension de son initiative « *EU digital levy* » jusqu'en automne 2021, en attendant la finalisation de l'accord international adopté par les ministres des Finances du G20.

<sup>7</sup> Il s'agit d'un nouveau cadre pour la fiscalité des entreprises dans l'UE, visant à réduire les charges administratives, supprimer les obstacles fiscaux et créer un environnement plus favorable aux entreprises au sein du marché unique. BEFIT sera mis en œuvre par un paquet réglementaire en matière d'impôt sur les sociétés.

<sup>8</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la Fiscalité des entreprises pour le XXI<sup>ème</sup> siècle (COM/2021/251 final)

clarté et de prévisibilité par rapport aux propositions internationales. Le Directeur de l'UEL cite, à titre d'exemple, que la Grande-Bretagne a d'ores et déjà annoncé des adaptations législatives pour rendre son régime applicable aux sociétés « holdings » plus attractif, mesure qui aura certainement un impact direct sur les fonds alternatifs implémentés au Luxembourg. L'Italie a quant à elle, annoncé une modernisation de son système fiscal, favorisant en particulier la recherche et le développement. D'autres pays, comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Grèce ont récemment annoncé des mesures fiscales incitatives pour les entreprises qui investissent dans la transition énergétique, la digitalisation ou la formation de leurs travailleurs. Les pays voisins du Luxembourg envisageront de réduire, voire ont déjà réduit, leurs taux nominaux : la France de 33% à 25%, la Grande-Bretagne à 19% (de manière temporaire), les États-Unis de 35% à 21%. Le Directeur de l'UEL tient à préciser qu'il ne s'agit pas d'exiger de la part du Luxembourg d'adapter à la baisse son taux nominal, mais plutôt d'attirer l'attention sur le fait que, d'une part, il existe une pression croissante provenant des pays étrangers pour attirer des entreprises sur leur territoire et, d'autre part, que la marge de manœuvre du Luxembourg se réduira continuellement.

Le Directeur de l'UEL affirme que la réforme fiscale internationale aura un impact financier certain pour le Luxembourg. Le Grand-Duché a en effet une structure budgétaire particulière, dans le sens où les recettes dépendent fortement de l'environnement international (dû à son économie très ouverte) et la structure de ses dépenses est assez rigide (48% des dépenses sont allouées aux transferts sociaux et 24% aux rémunérations). Les recettes, provenant aussi bien des personnes physiques que des personnes morales, sont en outre très concentrées sur une part minoritaire de contribuables :

- En faisant abstraction de la TVA et de la retenue d'impôt sur les traitements et les salaires (RTS), on constate aujourd'hui que 75% de l'impôt sur le revenu des entreprises et des personnes physiques proviennent essentiellement de 2-3% des contribuables.
- En 2017, 75% des recettes de l'IRC et de l'ICC provenaient de 0,84%, respectivement de 2,06% des contribuables et 70% des recettes totales de l'impôt sur la fortune émanaient du seul sous-secteur des SOPARFI.

Déjà dans la note au formateur en 2018<sup>9</sup>, le Comité économique et financier national avait annoncé que les développements observés au niveau européen auront pour conséquence de réduire la marge de manœuvre nationale en matière de fiscalité, de sorte à ce qu'à politique inchangée, le Luxembourg risquera de perdre son attractivité pour les entreprises internationales. Les organisations internationales comme l'OCDE, le Fonds monétaire international (FMI) et *Oxford Economics* ont par ailleurs confirmé que les propositions en cours de négociation toucheront de manière plus importante les petites économies ouvertes, dont une grande partie des recettes fiscales provient d'activités très mobiles. L'initiative « Assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés » (ACCIS) de la Commission européenne (aujourd'hui réinventée par « BEFIT ») était estimée à engendrer un déchet fiscal au niveau des recettes d'impôt directs d'environ 1% du PIB pour le Luxembourg, soit - 600 millions d'euros. Le secteur financier et en particulier le sous-secteur des SOPARFI, sera le plus impacté par la réforme fiscale internationale. Ce constat est particulièrement crucial pour le Luxembourg, sachant que 24% des recettes de l'administration centrale émanent du secteur financier et que ce secteur est responsable pour 75% des recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), 85% des recettes de l'impôt sur la fortune (IF), 100% des recettes relatives à la taxe d'abonnement (TABO), 78% des recettes de l'impôt sur le revenu des capitaux (IRCAP), 24% de l'impôt retenu sur les traitements et les salaires (RTS) et 75% des recettes de l'impôt commercial communal (ICC).

Le Directeur de l'UEL rappelle que dans le cadre d'une résolution datant du 22 décembre 2016, la Chambre des Députés avait adopté un avis motivé sur la subsidiarité de la Commission des Finances et du Budget à l'attention du Parlement européen, et plus particulièrement relatif à la proposition de directive concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés<sup>10</sup>. La Chambre des Députés y a exprimé ses préoccupations et considéré que la directive ne respecte ni le principe de subsidiarité ni le principe de proportionnalité au sens de l'article 5 du Traité sur l'Union européenne.

La réforme fiscale internationale aura également des effets indirects sur les secteurs qui bénéficient actuellement des retombées positives du secteur financier. En effet, une diminution du nombre de

<sup>9</sup> <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/05-pv-pleniieres/2-annexes-aux-pv/Comite-economique-et-financier-national-Note.pdf>

<sup>10</sup> Voir en annexe du présent procès-verbal.

salariés du secteur financier aura un impact sur les autres secteurs, même s'il est actuellement difficile de le chiffrer. Le secteur financier représente environ 50 000 emplois directs, 77 000 emplois si on y inclut les emplois indirects (activités juridiques, comptables, conseil de gestion etc.), et jusqu'à 100 000 emplois si on intègre également les fournisseurs et autres prestataires intermédiaires.

Au vu de ce qui précède, l'UEL a établi des pistes de réflexion montrant comment le Luxembourg pourra adapter son système fiscal pour faire face à ces développements relatifs à l'environnement fiscal international. Il convient tout d'abord de chiffrer l'impact pour le Luxembourg des propositions internationales et européennes et, ensuite, d'établir des politiques économique et fiscale en phase avec les objectifs du gouvernement et les défis posés par l'environnement international, en vue d'assurer une croissance durable. Concrètement, les mesures fiscales que le Luxembourg devra introduire devront permettre de :

- soutenir les investissements (des entreprises) dans les domaines de l'innovation, le digital et le vert (croissance qualitative),
- dynamiser l'attraction et la rétention des talents et de la main d'œuvre (notamment avec l'introduction d'avantages fiscaux pour les entreprises offrant des formations continues), et
- renforcer la sécurité juridique des contribuables (facteur de différenciation dans un monde avec une fiscalité harmonisée). Le Directeur de l'UEL précise que la sécurité juridique est un facteur clef pour l'attractivité du Luxembourg et que la Chambre des Députés peut contribuer activement à la renforcer en veillant à une meilleure lisibilité et clarté des lois. D'autres facteurs contribuant à la sécurité juridique sont : 1) l'implémentation d'un programme de coopération fiscale renforcée, 2) un renforcement du dialogue avec les administrés, 3) une modernisation et simplification de la législation fiscale et 4) l'accélération de la transformation digitale de l'administration fiscale.

Enfin, le Directeur de l'UEL conclut son intervention en soulignant qu'une réforme fiscale doit également aller de pair avec le soutien des petites et moyennes entreprises (PMEs). En particulier, les mesures fiscales devront essentiellement poursuivre l'objectif de favoriser un écosystème propice au développement des PME. Cela impliquerait notamment de revoir le traitement fiscal des investissements en PME et start-ups qui aujourd'hui paraît moins avantageux que celui applicable au placement de fonds à la bourse et dans l'immobilier. La réforme fiscale doit ensuite œuvrer en faveur des transmissions d'entreprises, c'est-à-dire alléger la charge administrative et simplifier les démarches y relatives pour les PME. Le Directeur de l'UEL précise qu'il est important d'adapter le système fiscal de sorte à inciter les individus à prendre des initiatives entrepreneuriales et non pas à les décourager.

\*

Suite à la présentation de l'UEL, le Président de la Commission des Finances et du Budget prend la parole pour demander s'il existe actuellement un groupe de travail qui regroupe l'UEL et des représentants de l'État, qui permette d'échanger sur les sujets d'actualité et les besoins qui en découlent pour les membres de l'UEL. Ensuite, il aimerait avoir plus de détails sur la concurrence provenant des autres pays européens, à laquelle le Luxembourg est actuellement exposée.

À la première question du Président, le Directeur de l'UEL répond qu'il n'existe pas de groupe de travail spécifique entre l'État et l'UEL mais que les membres de l'UEL se concertent dans des groupes de projets techniques de l'UEL. L'UEL transmet toutefois régulièrement des avis à l'attention du Gouvernement sur des sujets techniques qui concernent directement leurs membres. Le Directeur indique ensuite qu'en réponse aux développements observés actuellement au niveau de l'environnement fiscal européen et international, de nombreux pays européens ont déjà annoncé des mesures fiscales visant à attirer des entreprises et des investisseurs sur leur territoire. Plusieurs pays (e.g., Royaume-Uni, Pays-Bas, Allemagne, Grèce...) ont annoncé (ou introduit) des initiatives qui favorisent les investissements dans la digitalisation et l'environnement. Le Royaume-Uni et l'Irlande sont surtout en train de renforcer un environnement favorable pour les fonds d'investissement, ce qui va leur permettre d'accroître leurs parts de marché. Contrairement au Luxembourg, l'Irlande dispose en outre d'un traité fiscal très favorable avec les États-Unis. La pression sur le Luxembourg est donc élevée, car ces diverses initiatives sont susceptibles d'engendrer des délocalisations.

Le Député Laurent Mosar (CSV) prend ensuite la parole pour poser les questions suivantes :

- Premièrement, il aimerait savoir si l'UEL estime que le Luxembourg devrait davantage diversifier sa place financière ou bien si l'UEL est d'avis que le Luxembourg a plutôt besoin de diversifier son économie dans son ensemble et d'exploiter des nouvelles niches économiques.
- Deuxièmement, il souhaite connaître l'avis de l'UEL sur, d'une part, le rôle que jouent les conventions tendant à éviter les doubles impositions pour promouvoir l'attractivité du Luxembourg à l'international et, d'autre part, les adaptations nécessaires à effectuer au niveau de ces conventions pour répondre aux besoins des entreprises.
- Troisièmement, l'orateur aimerait connaître l'envergure relative au manque de main d'œuvre que connaît actuellement le Luxembourg. Il demande si ce manque concerne tant les personnes qualifiées que les personnes non-qualifiées.
- Quatrièmement, en référence à la régulation accrue à laquelle la place financière fait face depuis les dernières années, l'orateur pose la question de savoir si l'UEL estime que le Luxembourg est bien positionné et préparé pour faire face à une telle complexité. Selon lui, des domaines comme la « *compliance* » ont été excessivement réglementés, ce qui a rendu la gestion des activités journalières pour certains acteurs financiers plus difficile.

Monsieur Mosar rend également attentif au fait qu'il est nécessaire de débloquer les fonds qui ont été placés auprès des banques durant la crise sanitaire et d'inciter les personnes à les déployer dans des domaines autres que l'immobilier. L'orateur estime que des réflexions devront être menées sur comment rendre les investissements dans des entreprises plus attractifs.

Le Président de la Commission intervient pour rappeler la motion de Monsieur Mosar, invitant le Gouvernement à étudier la mise en place d'incitatifs fiscaux au profit d'investisseurs privés souhaitant entrer dans le capital d'entreprises. Il propose que cette motion soit prochainement abordée dans la Commission parlementaire.

Le Directeur général de la Chambre de commerce prend la parole pour faire part de ses réflexions :

- Il est important d'analyser, en outre les recettes fiscales, également l'évolution des dépenses, surtout dans le contexte de la crise sanitaire.
- Selon le Directeur général, tout débat relatif au système fiscal devra aussi bien viser la fiscalité des personnes physiques que celle des personnes morales.
- Il faut ensuite continuer à assurer des « chemins courts » entre les acteurs et les administrations et œuvrer en faveur d'une meilleure prévisibilité et réactivité. Certains acteurs se sont, en effet, déjà prononcés de manière critique sur le manque de dialogue existant avec les administrés au Luxembourg.
- Pour revenir à la question de Monsieur Mosar relative à la diversification, le Directeur général explique qu'au Luxembourg, le secteur financier n'est pas remplaçable en tant que tel par un autre secteur. Il est donc nécessaire de poursuivre le développement continu de ce secteur dans un environnement hautement évolutif et concurrentiel. Il faut mener par ailleurs des réflexions sur les secteurs économiques à haute valeur ajoutée que le Grand-Duché pourra attirer ou développer et poursuivre la diversification industrielle dans un contexte de transition énergétique et digitale.
- La Chambre de commerce estime qu'il est primordial de mettre en œuvre des mesures qui attirent des talents au Luxembourg.
- En ce qui concerne l'imposition des entreprises, le Directeur général concède qu'il n'est actuellement pas le moment d'exiger une diminution du taux nominal. Il estime néanmoins que le Luxembourg devrait se doter d'une feuille de route qui détaille l'évolution de la fiscalité pour les personnes morales dans les années qui suivront.

- Le Directeur général explique ensuite que la conclusion de conventions tendant à éviter les doubles impositions est importante pour soutenir les activités des entreprises exportatrices au Luxembourg. Ces conventions doivent, certes, adhérer au standard de l'OCDE, mais peuvent néanmoins inclure des dispositions qui jouent en faveur de la compétitivité du Luxembourg.
- Le Directeur général confirme que la réglementation excessive du secteur financier a, d'une part, rendu le cadre législatif pour les entreprises très complexe et, d'autre part, augmenté leurs dépenses en matière d'investissements informatiques pour se conformer à cette réglementation. Dans le cadre des négociations de directives européennes, le Luxembourg doit 1) s'engager activement pour que des règles et conditions égales (« *level playing field* ») soient garanties au sein de l'Union européenne et 2) freiner la surréglementation (« *gold-plating* »).
- Enfin, la Chambre de commerce est d'avis que l'impôt sur la fortune pour les personnes morales doit être revu à la baisse étant donné que le Luxembourg est un des uniques pays à l'avoir en place.

Le Directeur général de la Chambre des métiers prend à son tour la parole pour exposer ses propos. En référence à la diversification économique, le Directeur général affirme qu'il serait judicieux d'analyser, ensemble avec les clusters (comme Luxinnovation), le succès et les retombées de certains secteurs dans lesquels le Luxembourg s'est engagé. Le Directeur général spécifie, à titre d'exemple, que l'effet « *start-up* » reste assez modeste au Luxembourg et que, selon lui, un réel écosystème n'a pas encore vu le jour.

Le Député François Benoy (déi gréng) intervient pour demander le point de vue de l'UEL sur deux sujets qui joueront un rôle important dans le débat d'orientation de la Chambre des Députés, à savoir comment résoudre les inégalités sociales causées par le système fiscal actuel (notamment la différence de l'imposition entre le travail et le capital, le régime des droits de succession etc.) et comment préparer les entreprises à faire face à la transition écologique.

Le Président de l'UEL prend la parole pour répondre aux questions des Messieurs Mosar et Benoy :

- En ce qui concerne la question de Monsieur Mosar relative au manque de main d'œuvre, le Président indique qu'il existe une réelle pénurie auprès des grandes entreprises et des PME. Ce manque est en outre renforcé par une concurrence quasi intenable existante entre le secteur privé et le secteur public. Les salaires de départ élevés des fonctionnaires étatiques et communaux engendrent une fuite de main d'œuvre et de compétences dans les entreprises et cela concerne aussi bien les employés qualifiés que non-qualifiés.
- Le Luxembourg n'est pas le seul pays à entamer des efforts de diversification économique et à encourager ses entreprises à opter pour des modèles économiques plus durables. Il est, en effet, en concurrence avec beaucoup d'autres pays. Partant, il est illusoire de penser que le Luxembourg pourra facilement s'engager dans des secteurs nouveaux, sans devoir mettre en place les incitatifs nécessaires.
- Pour ce qui concerne la question de Monsieur Benoy relative aux inégalités sociales, le Président tient à souligner qu'aujourd'hui au Luxembourg les employeurs se donnent beaucoup de mal pour garantir le bien-être de leurs employés. Alors que des inégalités sociales persistent, le Président est d'avis qu'une augmentation du salaire social minimum et donc de la charge financière des entreprises n'est pas une solution pour les résoudre. Selon lui, l'État devrait plutôt adapter les transferts sociaux et les maintenir à des niveaux élevés. Les inégalités sociales sont également renforcées à cause des problèmes que connaît actuellement le Luxembourg dans le domaine du logement. Pour les régler, il convient de revoir les mesures fiscales et procédures existantes qui ne conviennent plus aux réalités d'aujourd'hui. Les communes ont également des moyens pour faire face à ce problème, notamment à travers les taxes qu'elles peuvent prélever.
- En référence à la question de Monsieur Benoy relative à la transition écologique, le Président affirme que l'UEL et ses membres accueillent favorablement les initiatives qui visent à œuvrer pour une croissance durable et notamment les objectifs durables fixés dans la loi du 15 décembre 2020 relative au climat. Ceci dit, le Président plaide pour qu'un dialogue soit établi

entre l'État et les représentants des entreprises, afin d'échanger sur la manière comment ces objectifs pourront être atteints en pratique. Aux yeux de l'UEL, les entreprises y jouent un rôle crucial (notamment en matière énergétique, de mobilité et de construction durable etc.).

Le Directeur de l'UEL intervient ensuite pour compléter les propos du Président de l'UEL :

- L'UEL est d'avis qu'à court terme, il n'est pas recommandable d'introduire des impôts nouveaux à charge des personnes physiques et des personnes morales dans le but de résoudre les inégalités sociales et de favoriser la relance économique. La répartition actuelle de la charge fiscale entre personnes physiques et morales devra rester inchangée. Toute réforme fiscale éventuelle devra plutôt aller de pair avec un rééquilibrage des recettes d'impôt, c'est-à-dire augmenter certains impôts et compenser cette hausse avec la baisse d'autres catégories d'impôts afin de maintenir la charge fiscale identique.
- En rejoignant les propos avancés par le Président relatifs aux transferts sociaux, il ajoute encore que l'État devrait à l'avenir se pencher sur la sélectivité de ces transferts. Il échet en effet de constater que le Luxembourg est un des pays avec la proportion du budget la plus élevée pour les transferts sociaux et avec le niveau de salaire social minimum le plus élevé. La part des rémunérations et des transferts sociaux dans le budget total des dépenses s'élève à environ 75%.
- Pour ce qui concerne la transition écologique, le Directeur indique qu'une opportunité se présente actuellement au Gouvernement de se positionner comme « *first mover* » pour les investissements privés. En effet, il devra trancher sur la question de savoir s'il souhaite être plus ambitieux que l'Union européenne - et ainsi attirer des investissements étrangers - ou bien attendre la mise en place d'une solution européenne et ainsi laisser passer cette occasion. Bien sûr, un positionnement comme « *first mover* » demanderait l'instauration d'avantages compétitifs, par exemple en réduisant la fiscalité des acteurs, individus et entreprises qui s'engageront dans la durabilité. Ces derniers devraient supporter demain une charge fiscale plus faible qu'aujourd'hui et payer moins d'impôts que ceux qui continueront à exercer les activités de manière classique. Une telle stratégie permettrait d'accélérer la mise en œuvre de ces priorités gouvernementales. Le Directeur de l'UEL souligne que les objectifs durables ne pourront qu'être atteints en mobilisant des capitaux publics et privés. Partant, le Gouvernement devrait mettre en place un cadre propice avec les incitatifs adéquats pour faire en sorte à ce que les entreprises et investisseurs s'engagent plus vite en faveur de la durabilité.
- En ce qui concerne la question de Monsieur Mosar relative à la surréglementation, le Directeur explique que le Luxembourg et ses administrations publiques sont dotés de personnes très compétentes, mais devront à l'avenir veiller à davantage renforcer leurs capacités en termes de ressources humaines et de moyens techniques pour pouvoir faire face à la complexité croissante. L'État devra en outre veiller à mettre en œuvre une stratégie qui favorise la transmission de compétences d'une génération à l'autre.

Le Député Sven Clement intervient ensuite pour affirmer qu'à son avis la forte concentration des recettes d'impôt provenant des personnes morales est explicable par la présence de quelques gros payeurs et le manque accru de PME qui pourraient contribuer à diluer cette concentration. Dans ce contexte, il pose la question de savoir dans quelle mesure la faible présence de PME est dérivée de la différence existante entre les taux effectifs payés par les grandes entreprises et les PME. L'orateur explique que les grands groupes ont aujourd'hui la possibilité de structurer leurs opérations de sorte à optimiser leur fiscalité, alors que les PME sont souvent contraintes à payer un taux effectif qui est proche au taux nominal. Il conclut son intervention en mettant en exergue qu'il existe aujourd'hui des incitatifs favorisant les investissements dans le logement qui ne correspondent plus aux réalités. Partant, il demande s'il ne faudrait pas plutôt reconsidérer ces incitatifs afin de les réorienter aux besoins actuels à savoir les investissements dans la transition énergétique et la digitalisation.

Aux questions de Monsieur Clement, le Directeur de l'UEL répond que le Luxembourg subit aujourd'hui un déchet fiscal non-négligeable à cause des incitatifs existant dans le domaine du logement (par exemple le crédit d'impôt, les 3% de TVA, l'exemption fiscale de la plus-value pour les résidences principales, le taux réduit applicable à d'autres plus-values, l'amortissement accéléré) et qui avaient



certainement leur justification dans le passé, lorsque les placements dans le foncier étaient moins prônés qu'aujourd'hui. Par ailleurs, contrairement à d'autres pays, le Luxembourg n'est pas en manque de propriétaires, étant donné que de la totalité de la population on compte environ 70% qui sont propriétaires et 25% qui sont même multipropriétaires. À la lumière de l'environnement de taux d'intérêts bas, il faudra donc à un moment donné réfléchir sur l'efficacité et la pertinence des incitatifs fiscaux actuels en matière de logement. Le Conseil économique et social (CES) est en train d'élaborer un avis qui touche à cette problématique et qui sera publié en novembre 2021.

À la première question de Monsieur Clement, le Directeur explique qu'il est évident que les grandes entreprises multinationales ont aujourd'hui la possibilité d'arbitrer entre différents régimes fiscaux et de choisir celui qui leur est le plus favorable. Cette pratique a toutefois tendance à devenir de plus en plus obsolète étant donné les réformes fiscales conduites au niveau international, qui tendent à rendre la fiscalité neutre et, par cela, à restreindre la souveraineté fiscale des pays.

Afin d'inciter les investissements des individus et des entreprises dans des domaines comme la transition écologique et la digitalisation, le Directeur indique qu'une piste pourrait éventuellement être d'envisager une différence de traitement fiscal en matière d'impôt sur le revenu. Des mécanismes similaires existent d'ores et déjà dans d'autres pays.

Luxembourg, le 22 novembre 2021

La Secrétaire-administrateur,  
Cristel Sousa

Le Président de la Commission des Finances et du  
Budget,  
André Bauler

# Commission des Finances et du Budget

## Fiscalité : Le Luxembourg à la croisée des chemins

Réunion du 20 septembre 2021

Michel RECKINGER, Président UEL

Jean-Paul OLINGER, Directeur UEL

Carlo THELEN, membre ComEx UEL, Directeur Général Chambre de commerce

Tom WIRION, membre ComEx UEL, Directeur Général Chambre des métiers

# Agenda

- Introduction
- Exposé du contexte international
- Quelle fiscalité pour le Luxembourg ?



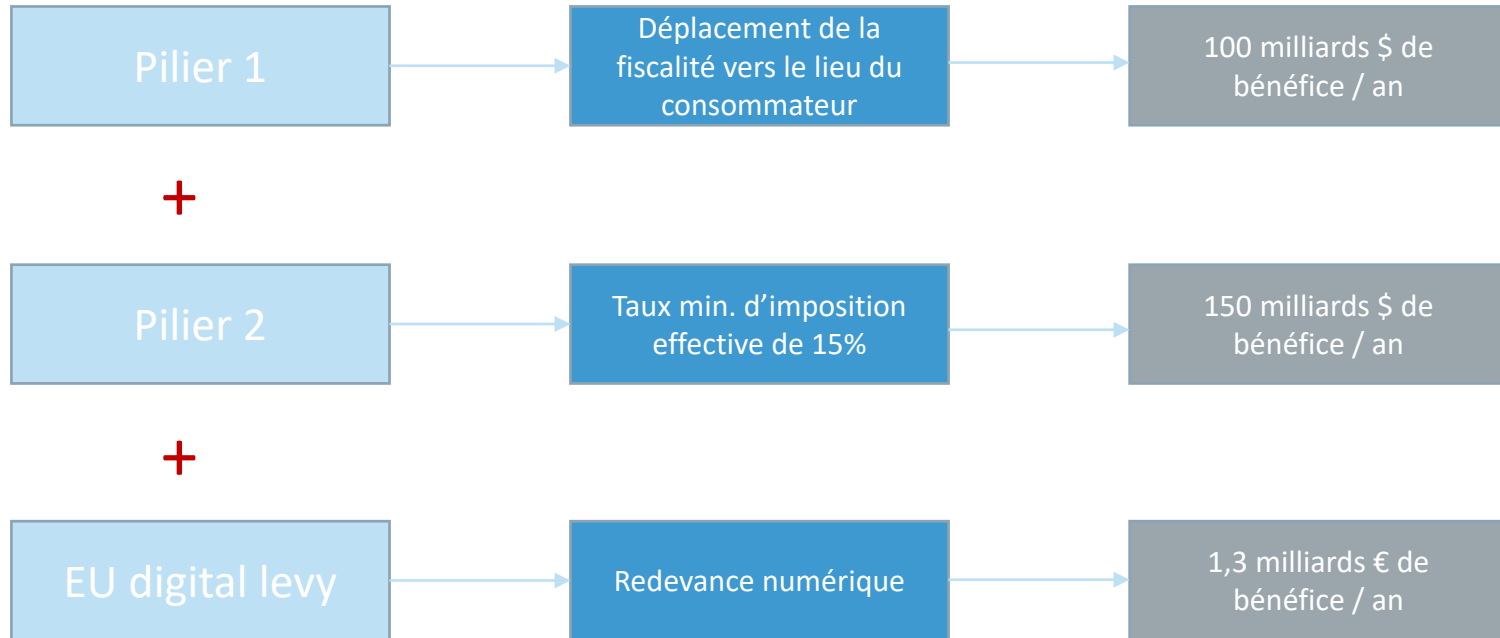
## Introduction



## **Exposé du contexte international**



## L'OCDE et l'UE continuent de réformer la fiscalité



# La modernisation de la fiscalité au niveau européen

Fin 2021

2022

2023

1

2

3

ATAD 3<sup>1</sup>

DEBRA<sup>1</sup>

EU digital levy<sup>1</sup>

Taux effectifs publiés<sup>1</sup>

Piliers 1 et 2<sup>2</sup>

BEFIT<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mesures attendues d'un point de vue UE, initiatives provenant de la communication sur la fiscalité du XXIème siècle

<sup>2</sup> Transposition attendue des piliers 1 et 2 dans l'UE



## Les conséquences attendues de ces évolutions

Il existe encore beaucoup d'incertitudes sur les conséquences exactes de la réforme fiscale internationale à ce stade, au niveau des différents pays de l'OCDE ou européens, mais il est attendu:

- Un impact sur les finances publiques des différents pays. L'impact devrait être négatif pour les petits pays à économie ouverte et les centres financiers;
- Un risque de perte de souveraineté fiscale à long terme; et
- Une augmentation de la complexité et de l'insécurité juridique (pour les entreprises et les administrations fiscales).

Comment vont réagir les autres pays?



## Quelle fiscalité pour le Luxembourg ?



# Impact attendu sur les finances publiques (1)

## Commission européenne et Ministère des finances : extrait Note au formateur 2018<sup>1</sup>

Type de risque / défi (à court terme)	Probabilité de matérialisation	Impact sur les finances publiques
Perte de compétitivité en matière de fiscalité des entreprises (cf. encadré B).	Elevée	<p>Important – La mise en œuvre des diverses mesures décidées au niveau de l’UE et de l’OCDE (BEPS, ATAD 1 et 2, etc.) ainsi que d’éventuelles nouvelles mesures à venir (CCCTB) ont notamment pour conséquence de réduire la marge de manœuvre nationale en matière de fiscalité, de sorte qu’à politique inchangée, le Luxembourg risque de perdre son attractivité en tant que terre d’accueil pour des entreprises internationales.</p> <p>L’impact de BEPS n’étant pas chiffrable à l’heure actuelle en raison de la complexité de la matière, la <b>Commission européenne</b> a toutefois estimé que l’impact de l’initiative CCCTB serait de 1% du PIB pour le Luxembourg, soit 600 millions d’euros par an.</p> <p>Il faut finalement noter que les recettes issues des impôts sur les sociétés (IF, IRC/ICC, etc.) connaissent un degré de concentration très important, leur évolution étant intimement liée au comportement d’un nombre de contribuables très restreint.</p> <p>Encadré B: « En 2017: IRC: 0,84% des contribuables -&gt; 75% des recettes; ICC: 2,06% des contribuables -&gt; 75% des recettes; IF: Soparfi paient 70% des recettes totales »</p>

<sup>1</sup> <https://gouvernement.lu/dam-assets/documents/actualites/2018/12-decembre/05-pv-plenieres/2-annexes-aux-pv/Comite-economique-et-financier-national-Note.pdf>

## Impact attendu sur les finances publiques (2)

### OCDE<sup>1</sup> et FMI<sup>2</sup> :

Confirment que les propositions en cours de négociation toucheront de manière plus importante les petites économies ouvertes, comme celle du Luxembourg, dont une grande partie des recettes fiscales provient d'activités très mobiles.

### Etude de Oxford Economics :

Une augmentation de la dette publique d'un certain nombre de pays qui accueillent des sociétés multinationales importantes : **6%** d'ici 2028 pour le Luxembourg du fait des nouvelles règles des piliers 1 et 2.

### Résolution CCCTB de la ChD<sup>3</sup> :

Le 22 décembre 2016, les députés luxembourgeois réunis en séance plénière ont adopté à main levée une résolution dans laquelle ils expriment leurs préoccupations quant aux propositions de la CE concernant la mise en place d'une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS-CCCTB). Cette résolution reprend un avis motivé adopté par la COFIBU estimant que ces propositions ne respectent ni le principe de subsidiarité ni le principe de proportionnalité.

<sup>1</sup> OCDE, les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – évaluation d'impact économique (décembre 2020), <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/044011c1-fr.pdf?expires=1630478425&id=id&accname=guest&checksum=D8B66775B66479E08EF617C54DE3B444>

<sup>2</sup> Etude du FMI « International Taxation and Luxembourg's Economy » de novembre 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/11/26/International-Taxation-and-Luxembourgs-Economy-49879>

<sup>3</sup> <https://europaforum.public.lu/fr/actualites/2017/01/chd-accis/index.html>

## Impact attendu sur les finances publiques (3)

### Secteurs impactés :

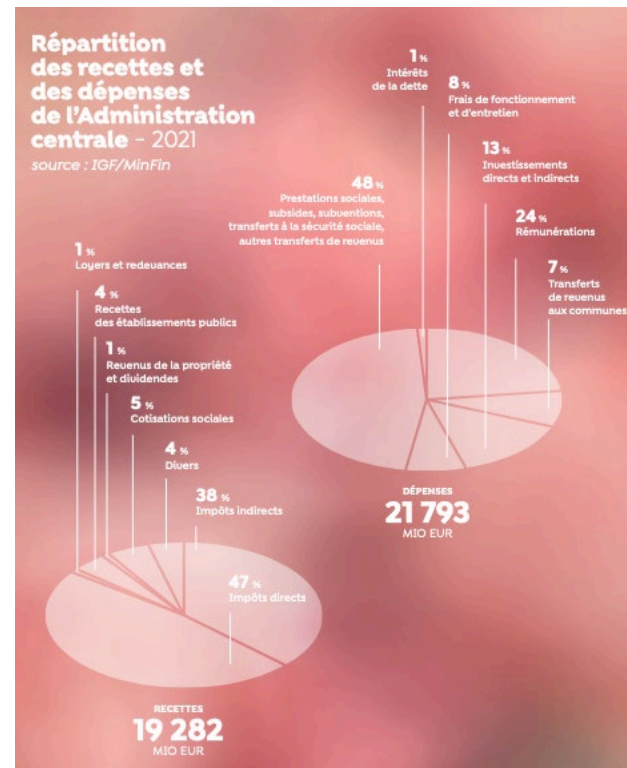
Essentiellement le secteur financier et en particulier le secteur dit « des Soparfi »

### Capacité contributive du secteur financier par catégorie d'impôt :

Type d'impôt	% de recettes <sup>1</sup>
IRC	>75 %
IF	85 %
TABO	100 %
IRCAP	78 %
RTS	24 %
ICC	75 %

<sup>1</sup> Données agrégées pour les activités financières

- Recettes de l'administration centrale en 2020 : **24%** émane du secteur financier
- Contribution également importante pour les communes (ICC)
- RTS du secteur financier 2<sup>e</sup> après l'« Administration publique » (y incl. certains organismes financiers du type BCEE)







## Impact attendu sur les finances publiques (4)

### Impact indirect sur les autres secteurs:

- Par effet indirect, tous les autres secteurs qui bénéficient des retombées positives de ces secteurs
- Le secteur financier représente 50.000 emplois directs et 77.000 si on y inclut les emplois indirects (activités juridiques, comptables, conseil de gestion...), et jusqu'à 100.000 emplois si on intègre également les fournisseurs et autres prestataires intermédiaires.
- Une diminution du nombre de salariés du secteur financier aura un impact sur les autres pans de l'économie, impact qui est actuellement difficile à chiffrer. Mais, on estime que : « la consommation journalière d'un salarié sur son lieu de travail correspond à environ 25 euros dans le secteur de l'Horeca et 15 euros dans les autres commerces, soit 40 euros par jour. » (données de l'Horesca dans le contexte covid<sup>1</sup>).

<sup>1</sup><https://ces.public.lu/dam-assets/fr/avis/themes-europeens/2020-teletravail.pdf>





# Vers une nécessaire réforme fiscale au Luxembourg

## Les pistes de réflexions

- Chiffrer l'impact pour le Luxembourg des propositions internationales et européennes
- Etablir politiques économique et fiscale en phase avec objectifs du gouvernement et défis posés par l'environnement international en vue d'assurer une croissance durable

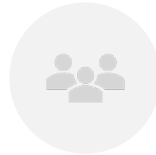
Ceci implique de conserver l'attractivité du Luxembourg en introduisant des mesures fiscales permettant de:

- Soutenir les investissements (des entreprises) dans les domaines de l'innovation, le digital et le vert (croissance qualitative);
- Dynamiser l'attraction et la rétention des talents et de la main d'œuvre (y inclus skilling);
- Renforcer la sécurité juridique des contribuables (facteur de différenciation dans un monde avec fiscalité harmonisée).

## La sécurité juridique, un facteur clef pour l'attractivité



Programme de coopération fiscale renforcée



Renforcement du dialogue avec les administrés



Modernisation et simplification de la législation fiscale



Accélération de la transformation digitale de l'administration fiscale

## Une réforme fiscale qui doit aussi soutenir les PME

Le tissu économique local doit également être renforcé en introduisant des mesures fiscales:

- Soutenant la mise en œuvre d'un écosystème favorable au développement des PME localement (imposition plus forte des investissements que des placements de fonds);
- Favorisant la transmission d'entreprises; et
- Allégeant la charge administrative et simplifiant les démarches y relatives pour les PME.



## Annexe

## Liens utiles

Sujets	Sources
<b>Programme UE sur la fiscalité du XXIe siècle</b>	<a href="https://ec.europa.eu/france/news/20210518/nouveau_programme_fiscalite_en_treprises_fr">https://ec.europa.eu/france/news/20210518/nouveau_programme_fiscalite_en_treprises_fr</a>
<b>DEBRA</b>	<a href="https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12995-Debt-equity-bias-reduction-allowance-DEBRA-en">https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12995-Debt-equity-bias-reduction-allowance-DEBRA-en</a>
<b>EU tax levy</b>	<a href="https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12836-A-fair-&amp;-competitive-digital-economy-digital-levy-en">https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12836-A-fair-&amp;-competitive-digital-economy-digital-levy-en</a>
<b>Piliers 1 et 2</b>	<a href="https://www.oecd.org/fr/ctp/beps/declaration-sur-une-solution-reposant-sur-deux-piliers-pour-resoudre-les-defis-fiscaux-souleves-par-la-numerisation-de-l-economie-juillet-2021.htm">https://www.oecd.org/fr/ctp/beps/declaration-sur-une-solution-reposant-sur-deux-piliers-pour-resoudre-les-defis-fiscaux-souleves-par-la-numerisation-de-l-economie-juillet-2021.htm</a>



# LU EMBOURG

LET'S MAKE IT HAPPEN



## **Le Luxembourg à l'aube des derniers changements en matière de fiscalité internationale**

Depuis plusieurs années déjà l'OCDE et l'UE ont entamé une réforme de fond des règles de fiscalité internationale des sociétés dans le but, en particulier, de mieux tenir compte des effets de la globalisation et de la digitalisation de l'économie et de lutter contre l'évasion et la planification fiscale agressive.

Dans cette lignée, les pays membres du Cadre inclusif de l'OCDE viennent tout juste d'entériner de nouvelles règles fiscales (appelées les « piliers 1 et 2 »). L'objectif principal est d'aboutir à un déplacement de la fiscalité vers le lieu de résidence du consommateur pour permettre d'imposer davantage les entreprises concernées, mais également de tenir compte de la manière dont les entreprises opèrent désormais dans une économie de plus en plus numérique.

Ainsi, l'OCDE entend arriver à répartir les ressources fiscales concernées en proportion du poids démographique des États et instaurer un taux global minimum d'imposition effective de 15% (pour les entreprises multinationales les plus grandes), assorti d'un certain nombre de règles anti-abus supplémentaires.

D'un point de vue luxembourgeois, il est encore difficile de tirer les conséquences d'une telle réforme en termes de recettes budgétaires tant que les règles ne sont pas entièrement finalisées. Néanmoins, à moyen terme, il est attendu que le Luxembourg perde des recettes fiscales à la suite de cette réforme, comme ce sera vraisemblablement le cas de tous les petits pays ayant une économie ouverte.

Ce risque est d'autant plus grand que le Grand-Duché a une structure budgétaire largement dépendante de son secteur financier avec, en outre, des recettes reposant sur une minorité de contribuables. En effet, la place financière génère plus de 30% du PIB national et 75% des impôts directs supportés par les entreprises du pays. Or, si dans le contexte Covid, le budget pluriannuel 2022-2025 de l'État présente une tendance globalement positive quant aux niveaux des recettes et des investissements, cette situation est menacée par différents facteurs dont l'inflation à venir, les excédents des caisses de sécurité sociale en baisse et les développements en matière de fiscalité internationale.

Par ailleurs, l'impact de la réforme fiscale internationale sur le Luxembourg sera non seulement fonction de sa propre agilité et de son action politique, mais également de la manière dont les autres pays anticiperont les nouvelles mesures.

A ce titre, l'UEL rappelle que la Chambre des députés partageait ces préoccupations il y a quelques années déjà, comme l'illustre son avis motivé en date du 13 janvier 2017 à l'attention du Parlement



européen, relatif à la proposition de directive du conseil concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Dans le même sens, dans la note au formateur en 2018, le Comité économique et financier national avait annoncé que les développements observés au niveau européen auraient pour conséquence de réduire la marge de manœuvre nationale en matière de fiscalité, de sorte qu'à politique inchangée, le Luxembourg risquerait de perdre son attractivité pour les entreprises internationales.

Or, ces craintes restent fondées sous l'empire des nouvelles propositions fiscales en cours d'élaboration à l'heure actuelle. Il est donc primordial de chiffrer l'impact pour le Luxembourg des propositions internationales et européennes afin de pouvoir établir une réponse appropriée en termes de politique économique et fiscale, en phase avec les objectifs du gouvernement, en vue d'assurer une croissance durable, qualitative et capable de maintenir notre niveau de dépenses.

Enfin, il est à craindre que les contribuables et les administrations fiscales feront face à une augmentation de la complexité et de l'insécurité juridique qui, si elles ne sont pas anticipées par le Luxembourg, pourraient également conduire à amoindrir l'attractivité du pays pour les investisseurs internationaux et locaux.

Par conséquent, l'UEL a établi différentes propositions visant à permettre de relancer l'activité économique des entreprises dans ce contexte de mutation continu du paysage fiscal international, mais également le cadre de la sortie de crise du Covid-19, sur base de trois axes clefs, à savoir :

- soutenir les investissements des entreprises dans les domaines de l'innovation, le digital et le vert,
- dynamiser l'attraction et la rétention des talents et de la main-d'œuvre, et
- renforcer la sécurité juridique des contribuables et le dialogue avec les administrés en matière fiscale.

Dans cette lignée, la Chambre de Commerce a d'ailleurs récemment élaboré une liste de dix propositions visant à améliorer l'attractivité du cadre fiscal luxembourgeois de façon globale. Ces mesures s'articulent autour de trois axes stratégiques que sont (i) la temporalité de la charge fiscale, (ii) le renforcement des droits du contribuable et (iii) la cohérence juridique.

Luxembourg, le 15 novembre 2021

*Annexe* : Proposition législatives sur 10 mesures ponctuelles visant une modernisation du système fiscal

\* \* \*

**Monsieur Pierre Gramegna**  
**Ministre des Finances**  
**3, rue de la Congrégation**  
**L-1352 Luxembourg**

Luxembourg, le 24 septembre 2021

**Objet : Propositions législatives sur dix mesures ponctuelles visant une modernisation du système fiscal**

Monsieur le Ministre,

Par la présente, la Chambre de Commerce souhaiterait mettre en avant dix mesures fiscales dans le cadre de l'exercice de sa faculté de soumettre au Gouvernement des propositions.

La crise sanitaire s'est muée en crise économique avec des effets néfastes sur plusieurs secteurs économiques et sur de nombreuses entreprises du pays. La Chambre de Commerce se félicite des mesures de soutien et d'accompagnement mises en œuvre par le Gouvernement ; celles-ci ont permis de sauver la substance économique, l'emploi et la capacité d'investissement de la plupart des entreprises. Il est évident que ces mesures ont impacté davantage les finances publiques du pays, alors que la crise économique a déjà un fort effet décélérateur sur les recettes publiques. Même si les impacts de la crise continuent à affecter certains secteurs de l'économie, la relance se dessine.

Pour soutenir et renforcer celle-ci, une politique fiscale avisée et volontariste peut agir en tant que vecteur dynamisant. Des mesures concrètes en ce sens pourraient se décliner en deux temps : des mesures ponctuelles (objet de la présente) et des mesures structurelles, dès que l'économie tourne à nouveau au plein régime et que la situation budgétaire permettra un déchet fiscal à court terme plus important (déchet qui devrait cependant être plus que compensé à plus long terme à travers les effets multiplicateurs en termes de dynamique économique générée par les mesures fiscales afférentes).

Dans cet ordre d'idées, la Chambre de Commerce propose des mesures ponctuelles qui ont été choisies en raison des critères communs suivants. D'une part, elles ne devraient pas générer d'impact budgétaire négatif significatif<sup>1</sup>, ce qui est particulièrement pertinent dans la période actuelle où les finances publiques ont été fortement sollicitées. D'autre part, elles sont susceptibles de bénéficier à l'ensemble des entreprises et contribuent ainsi à promouvoir l'intérêt économique général. Par ailleurs et à titre accessoire, certaines d'entre elles visent à renforcer tantôt la sécurité juridique, tantôt la simplification administrative.

Sur base d'un catalogue répertoriant l'ensemble des améliorations à impact budgétaire neutre proposées par la Chambre de Commerce en matière fiscale au cours des sept dernières années<sup>2</sup>, exprimées au travers d'avis ou d'autres publications officielles mais aussi sur base du retour d'expérience de la *House of Entrepreneurship*, de la *House of Start-ups* et de certains ressortissants de la Chambre de Commerce, ces dix mesures ont été sélectionnées en collaboration avec l'UEL, en vue d'un dialogue plus poussé avec le Ministère des Finances et aboutir ainsi à des propositions de loi concrètes.

Ces mesures s'articulent autour de trois axes stratégiques que sont (i) l'allègement de la charge fiscale, (ii) le renforcement des droits du contribuable et (iii) la cohérence des textes. Ainsi, la Chambre de Commerce souhaite avancer les mesures suivantes :

#### POUR L'AXE 1 : TEMPORALITE DE LA CHARGE FISCALE

*Mesure 1 : utilisation des pertes reportées vers le passé*

*Mesure 2 : report de l'IF sur l'IRC en cas de pertes sans réserve antérieure*

*Mesure 3 : compensation automatique tout impôt confondu au sein d'un dossier fiscal digital unique*

#### POUR L'AXE 2 : RENFORCEMENT DES DROITS DU CONTRIBUABLE

*Mesure 4 : indication des pertes dans le bulletin d'imposition et droit de recours*

*Mesure 5 : suspensivité – éventuellement partielle – du paiement de la dette d'impôt en cas de contestation (i) du montant réclamé et (ii) de l'appel en garantie*

*Mesure 6 : raccourcissement des délais de prescription*

*Mesure 7 : réciprocité des procédures entre l'Administration et les contribuables*

#### POUR L'AXE 3 : COHERENCE JURIDIQUE

*Mesure 8 : application uniforme des circulaires administratives*

<sup>1</sup> Le coût des mesures proposées devrait être nul ou insignifiant, voire même éventuellement générer sur le long terme un effet retour positif.

<sup>2</sup> A l'exception des avis relatifs à l'échange automatique d'information fiscale (DAC 1 à 6) et à la lutte contre l'évasion fiscale (ATAD 1 à 2).



*Mesure 9 : recul du délai de dépôt des déclarations fiscales de l'impôt sur le revenu par rapport au délai d'approbation des comptes*

*Mesure 10 : alignement de la durée de « recapture » sur la durée de la disponibilité des pertes reportées*

Chacune de ces propositions de loi sera explicitée davantage ci-dessous.

Les mesures envisagées dans ce document s'inscrivent dans une démarche distincte, bien que complémentaire, des demandes structurelles récurrentes en matière de fiscalité, formulées par la Chambre de Commerce. Cette initiative *ad hoc* ne doit partant ni remplacer, ni retarder toute démarche visant à combler le besoin d'une réforme fiscale plus globale, dès que la situation budgétaire permettra d'absorber des déchets fiscaux à court terme, mais qui seront plus que compensés par la suite par le truchement d'une compétitivité renforcée et d'une attractivité fiscale accrue.

En effet, des mesures de fond doivent être prises à ce moment, alors que certaines mesures post-brexit/covid ont été adoptées par des Etats concurrents et visant à alléger sélectivement et stratégiquement la fiscalité des entreprises. Par ailleurs, les effets des décisions récentes en matière de taxation numérique et/ou minimale, bien que difficilement chiffrables à ce stade, méritent des efforts supplémentaires pour améliorer l'attractivité du cadre fiscal luxembourgeois de façon globale.

Confiante dans la vision commune de l'intérêt économique général et de la bonne collaboration entre nos institutions respectives, la Chambre de Commerce se tient à la disposition du Ministère des Finances pour l'accompagner dans la formulation concrète des mesures qui traduiront ces demandes, si tel devait être son souhait.



Laurent Schonckert  
Président de la Commission Economique



Carlo Thelen  
Directeur Général

## DIX MESURES PONCTUELLES DE MODERNISATION DU SYSTEME FISCAL

### AXE 1 : TEMPORALITE DE LA CHARGE FISCALE

#### Mesure 1 : utilisation des pertes reportées vers le passé

Dès 1955 dans le cadre des discussions qui ont précédé l'élaboration de la LIR<sup>3</sup>, dans son avis sur le projet de loi n°571 portant réforme de l'impôt sur le revenu, notamment au sujet des pertes, la Chambre de Commerce écrivait qu'« *une stricte application de la règle de l'annualité [\*] de l'impôt est contraire à la justice fiscale ; il y a donc lieu d'en tempérer les rigueurs dans la mesure du possible, et ce notamment dans l'intérêt des entreprises petites et moyennes* ».

\* à bien comprendre : non pas l'annualité au sens juridique selon lequel il faut une loi annuelle pour prélever l'impôt mais au sens de la perception de l'impôt sur base annuelle.

C'est pourquoi la Chambre de Commerce demande<sup>4</sup> le report encadré des pertes pour le passé, alors qu'il est jusqu'à présent admis uniquement pour le futur. Cela permettra, dans certaines circonstances, d'accroître les liquidités des entreprises en période de perte ou de baisse de revenu.

L'analyse des systèmes fiscaux étrangers<sup>5</sup> relève que nombre de pays appliquent un report des pertes pour le passé, si bien que se priver d'un tel système nuirait certainement à la compétitivité fiscale du Luxembourg qui doit jouer, surtout en période de crise. Il est intéressant de noter que l'Allemagne et du Royaume-Uni, loin de supprimer ce système en période Covid qui met pourtant à mal leurs finances publiques, l'ont, au contraire, assoupli pour permettre de lisser la perte de revenu sur une période plus longue<sup>6</sup> ou pour un montant plus important<sup>7</sup>.

Par ailleurs, la Commission européenne a publié une communication sur la fiscalité des sociétés pour le 21ème siècle<sup>8</sup> qui contient un certain nombre de propositions en matière fiscale parmi lesquelles figure précisément la possibilité d'utiliser les pertes fiscales pour le passé. A défaut d'être précurseur sur cette mesure, le Luxembourg se doit de ne pas rester à la traîne par rapport à cette communication et d'instaurer durablement<sup>9</sup> un tel système.

<sup>3</sup> Abréviation pour « Loi concernant l'impôt sur le revenu » du 4 décembre 1967 telle que modifiée.

<sup>4</sup> Voir notamment avis n°5478 de la Chambre de Commerce du 6 mai 2020 relatif au projet de loi n°7554 portant sur des aides en faveur de l'artisanat.

<sup>5</sup> Allemagne, Belgique, France et Royaume-Uni notamment.

<sup>6</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/extended-loss-carry-back-for-businesses>

<sup>7</sup> <https://www.deutschland.de/en/news/german-federal-government-informs-about-the-corona-crisis>

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/default/files/communication\\_on\\_business\\_taxation\\_for\\_the\\_21st\\_century.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/communication_on_business_taxation_for_the_21st_century.pdf)

<sup>9</sup> C'est-à-dire sans limitation dans le temps et non, à la différence de la communication de la Commission précitée, limitée à la période Covid.



### **Mesure 2 : report de l'IF sur l'IRC en cas de pertes sans réserve antérieure**

En vertu du para. 8 VStG, une demande de réduction de l'impôt sur la fortune par constitution d'une réserve quinquennale spéciale peut être introduite.

Actuellement, la réduction est donc limitée au montant de l'impôt sur le revenu des collectivités, y compris la contribution au fonds pour l'emploi, dû au titre de la même année d'imposition avant imputations.

A défaut de bénéficiaire suffisant, l'alinéa 2 de la même disposition précise que le contribuable peut utiliser des réserves libres antérieurement constituées.

Or, il reste des situations dans lesquelles les contribuables en situation de pertes ne disposent pas de réserve antérieure. Afin de ne pas les pénaliser, la Chambre de Commerce souhaiterait que la possibilité de report de l'IF sur l'IRC soit ouverte à ces contribuables.

Pour les contribuables disposant de pertes fiscales reportées, il faudrait envisager, par exemple, de limiter 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 pourrait être introduit par une modification supplémentaire à l'article 114 LIR.

### **Mesure 3 : compensation automatique tout impôt confondu au sein d'un dossier fiscal digital unique**

La Chambre de Commerce plaide pour l'instauration d'un dossier fiscal virtuel unique et commun aux différents impôts dus (tant directs qu'indirects), avec une ventilation entre la dette fiscale déjà payée et celle encore due, tout en introduisant une faculté de *netting* fiscal tout impôt confondu, permettant au contribuable de consulter sa situation fiscale globale et consolidée à tout moment par le biais d'un dispositif Luxtrust ou tout autre moyen sécurisé.

Cette mesure permettrait notamment d'optimiser la trésorerie des entreprises, particulièrement à l'heure où certaines d'entre elles subissent encore de plein fouet les effets de la crise Covid-19. Des mesures très appréciées ont certes été prises par le gouvernement pour y pallier, notamment avec les remboursements de TVA anticipés et l'extension de délai pour la remise de diverses déclarations<sup>10</sup>. Cependant, un système de compensation permanent permettrait de venir asseoir ces mesures dans le temps.

<sup>10</sup> Loi modifiée du 12 mai 2020 portant adaptation de certains délais en matière fiscale, financière et budgétaire dans le contexte de l'état de crise et loi du 24 juillet 2020 portant modification de 1<sup>o</sup> la loi modifiée du 24 juillet 2015 relative à FATCA ; 2<sup>o</sup> la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la Norme commune de déclaration (NCD) ; 3<sup>o</sup> la loi du 25 mars 2020 relative aux dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration ; 4<sup>o</sup> la loi du 12 mai 2020 portant adaptation de certains délais en matière fiscale, financière et budgétaire

La compensation correspond, en droit civil<sup>11</sup>, à l'extinction totale ou partielle de deux obligations réciproques entre les mêmes personnes, ayant pour objet une somme d'argent - dans le cas présent, un montant d'impôt.

Le droit fiscal luxembourgeois consacre déjà cette faculté dans diverses hypothèses. Tout d'abord, le para. 124 AO précise que « *Les contribuables sont autorisés à compenser les créances fiscales par des contre-créances incontestées ou constatées par un jugement définitif* ». De même, le para. 15 AO permet de recourir à la compensation mais de façon très limitée, non automatique et uniquement dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale selon des instructions à établir par le Ministre des Finances.

Il conviendrait donc d'étendre cette faculté à tous les impôts confondus (fiscalité directe et indirecte) par une loi distincte et sans devoir attendre que la créance devienne incontestée. Seul le caractère de l'exigibilité devrait être retenu pour procéder à cette compensation, qui, par définition, ne pourrait alors être que provisoire pendant un certain temps.

La Chambre de Commerce se permet de suggérer, même si la matière déborde du strict cadre de la fiscalité, qu'un tel compte unique permette également d'obtenir instantanément différents certificats<sup>12</sup>, à défaut, la justification quasi-immédiate du refus de délivrance d'un tel certificat.

## AXE 2 : RENFORCEMENT DES DROITS DU CONTRIBUABLE

### Mesure 4 : indication des pertes dans le bulletin d'imposition et droit de recours

La Chambre de Commerce propose que le bulletin d'imposition indique à l'avenir, comme faisant partie des mentions obligatoires prévues au titre du para. 211 AO<sup>13</sup>, le montant des pertes reportées disponibles. La confirmation du montant négatif est essentielle, au même titre que les montants des bases d'imposition et des impôts dus.

Il existe, en effet, nombre de situations dans lesquelles le contribuable doit pouvoir connaître le montant de pertes reportées disponibles, à commencer par la détermination exacte du

dans le contexte de l'état de crise ; en vue de transposer la directive (UE) 2020/876 du Conseil du 24 juin 2020 modifiant la directive 2011/16/UE afin de répondre au besoin urgent de reporter certains délais pour la déclaration et l'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité en raison de la pandémie de COVID-19.

<sup>11</sup> Art. 1290. C.civ. : « *La compensation s'opère de plein droit par la seule force de la loi, même à l'insu des débiteurs ; les deux dettes s'éteignent réciproquement, à l'instant où elles se trouvent exister à la fois, jusqu'à concurrence de leurs quotités respectives* ».

<sup>12</sup> Dans le cas des procédures de liquidations simplifiées par exemple, trois certificats sont requis de la part (i) du Centre commun de la sécurité sociale, (ii) de l'Administration des contributions directes et (iii) de l'Administration de l'enregistrement et des domaines, ce qui génère une perte de temps considérable.

<sup>13</sup> Abréviation pour « *Abgabenordnung* ».



moment à partir duquel sa société retourne en situation de bénéfice fiscal. Une telle information est également nécessaire en cas de vente de sa société, de fusion, mais aussi en vue d'établir le montant des « *deferred tax assets* » selon les normes comptables IFRS.

A cette problématique vient se greffer une seconde difficulté, à savoir qu'en vertu du para. 232AO, un contribuable ne peut réclamer que contre une imposition positive. La jurisprudence a encore récemment confirmé cette interprétation<sup>14</sup>. Ainsi, la perte contenue dans un bulletin fixant une cote d'impôt égale à zéro, ne deviendra définitive que pour les années ultérieures au cours desquelles les reports de pertes se répercuteront au fur et à mesure que la cote d'impôt deviendra positive.

Pour ces raisons, la Chambre de Commerce recommande de modifier conjointement les para. 211 et 232 AO., éventuellement en s'inspirant du modèle allemand du para. 10d EstG<sup>15</sup> afin, d'une part, que le bulletin d'impôt mentionne expressément le montant de pertes disponibles<sup>16</sup>, et, d'autre part, qu'il soit possible de contester ce montant même en cas de bulletin à valeur zéro.

### **Mesure 5 : suspensivité – éventuellement partielle – du paiement de la dette d'impôt en cas de contestation (i) du montant réclamé et/ou (ii) de l'appel en garantie**

#### **A. Suspensivité du paiement de la dette d'impôt en cas de contestation de celle-ci**

La Chambre de Commerce reçoit nombre de plaintes de ressortissants qui se trouvent obligés de payer leur cote d'impôt alors même qu'ils estiment, arguments solides à l'appui, que le montant réclamé est erroné. Le paiement obligatoire de la dette nonobstant l'exercice d'une voie de recours<sup>17</sup> génère, dans certains cas, de lourds problèmes de trésorerie, qui peuvent, dans les cas les plus graves, mener à la faillite de l'entreprise.

Aussi, la Chambre de Commerce souhaite trouver des aménagements à la rigidité de cette règle, notamment par l'analyse du droit comparé. La France<sup>18</sup>, par exemple, autorise un fractionnement du paiement entre le montant non contesté - qui est exigible immédiatement - et le montant contesté - qui, dans la mesure où il ne dépasse pas 4.500 euros, peut bénéficier d'un report de paiement. Des allègements existent pour les sommes supérieures à ce montant, moyennant garantie, peu importe la circonstance que les difficultés financières

<sup>14</sup> TA Luxembourg, 7 janvier 2019.

<sup>15</sup> Abréviation pour « *Einkommenssteuergesetz* ».

<sup>16</sup> Un problème similaire se pose quant à la confirmation du montant de charges non-déductibles en relation avec une participation importante exonérée en vertu de l'article 166 LIR qui devrait également figurer dans le bulletin.

<sup>17</sup> Cf. art. 76 LTVA et art. 251 AO.

<sup>18</sup> Cf. art. L. 277 Livre des procédures fiscales (ci-après, « LPF »).



soient ou non considérables (cf. condition requise en droit luxembourgeois sous le para. 127 AO).

### B. Suspensivité du paiement de la dette d'impôt en cas d'appel en garantie

Suite aux préconisations de la Chambre de Commerce et du Conseil d'Etat dans le cadre du commentaire du projet de réforme fiscale 2017<sup>19</sup>, des amendements ont été pris, en fiscalité indirecte, pour consacrer la nécessité de l'existence d'une inexécution fautive<sup>20</sup> pour appeler en garantie les administrateurs-délégués, gérants ainsi que tout dirigeant de droit ou de fait qui s'occupe de la gestion journalière, à l'instar de ce qui existe pour la fiscalité directe. En effet, la version actuelle du para. 109 AO contient cette exigence d'inexécution fautive, principe auquel la Chambre de Commerce reste fermement attachée<sup>21</sup>.

Cependant, l'appréciation du caractère fautif appartient dans une première phase à l'Administration qui appréciera de manière discrétionnaire le degré fautif du comportement « selon des considérations d'équité et d'opportunité » en se « livrant à une appréciation effective et explicite des circonstances particulières »<sup>22</sup>. En pratique, les bulletins d'appel en garantie émis par l'Administration utilisent la même argumentation non circonstanciée, se cantonnant souvent à décider que le non-paiement des impôts constitue en soi une faute grave de nature à justifier l'appel en garantie. Les sommes réclamées au titre d'une décision d'appel en garantie sont payables dans le mois de la notification de cette décision, nonobstant l'exercice d'une voie de recours.

La Chambre de Commerce demande, que ce soit en fiscalité directe<sup>23</sup> ou indirecte<sup>24</sup>, de suspendre l'obligation au paiement en qualité de garant aussi longtemps que la responsabilité fautive ne sera pas établie par les Cours et Tribunaux administratifs.

### Mesure 6 : raccourcissement des délais de prescription

L'Administration n'est soumise à aucun délai pour procéder à la vérification des déclarations fiscales et à l'émission des bulletins d'imposition, si ce n'est l'expiration des délais de prescription.

Le délai de prescription est en principe de 5 ans, aussi bien pour les impôts directs (para. 144 AO) que pour la taxe sur la valeur ajoutée (art. 81 LTVA<sup>25</sup>) mais, en ce qui concerne les impôts directs, en cas de non-déclaration ou en cas d'imposition supplémentaire pour

<sup>19</sup> Cf. loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017.

<sup>20</sup> La notion de « schuldhafte Verletzung » prévue au para. 109AO.

<sup>21</sup> Le projet de loi n°6539 en matière de faillite voudrait supprimer la « schuldhafte Verletzung » du paragraphe 109 AO.

<sup>22</sup> Cour Administrative, 3 mai 2016, 37282C à 37284C.

<sup>23</sup> Cf. art. 251 AO.

<sup>24</sup> Cf. art.67-3 LTVA.

<sup>25</sup> Abréviation pour « Loi concernant la taxe sur la valeur ajoutée du 12 février 1979 » telle que modifiée.

déclaration incomplète ou inexacte, avec ou sans intention frauduleuse, la prescription est de 10 ans<sup>26</sup>.

Cette durée paraît trop importante et constitue un désavantage pour le contribuable. Ceci d'autant plus que ce délai vaut également pour asseoir le caractère définitif de la taxation en vertu du para. 100a AO, à défaut de contrôle ultérieur. Dès l'introduction de cette disposition par la loi du 18 décembre 2008, la Chambre de Commerce avait demandé que « *l'Administration des Contributions Directes soit tenue d'émettre sur demande du contribuable un bulletin d'imposition dans un délai de deux mois après remise des déclarations dans des cas de réalisation ou projets de réalisation confirmés (p.ex due diligence à effectuer avant transaction) de fusion, de scission, d'absorption, de succession, de liquidation, d'achat de société ou d'entreprise*<sup>27</sup> ».

La Chambre de Commerce souhaiterait voir raccourcir ces délais de prescription qui nuisent à la sécurité juridique et à la bonne marche des affaires. Pour ce faire, le cas de l'Allemagne pourrait constituer une première base d'inspiration. En effet, la prescription est de 4 ans (et d'un an pour les taxes sur la consommation), 5 ans en cas de négligence grave (en ce compris absence de déclaration ou déclaration incomplète) et 10 ans en cas d'évasion fiscale avec intention frauduleuse<sup>28</sup>. En France, le délai de prescription est même réduit à 3 ans, tant pour la fiscalité directe<sup>29</sup> - 10 ans dans certaines circonstances - que pour la fiscalité indirecte<sup>30</sup>. Le délai standard est également de 3 ans en Belgique. En cas d'infraction commise dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, le délai peut être prolongé à 7 ans, et même 10 ans depuis peu.

### **Mesure 7 : réciprocité des procédures entre l'Administration et les contribuables**

La Chambre de Commerce observe une asymétrie des droits et devoirs du contribuable par rapport à ceux de l'Administration, notamment à l'endroit des délais et des conséquences attachées à leur non-respect.

Si le contribuable a l'obligation de formuler une réclamation dans les 3 mois à compter de la notification du bulletin d'impôt<sup>31</sup>, aucun délai ne s'impose à l'Administration pour rendre sa

<sup>26</sup> Cf. art. 10 loi modifiée du 27 novembre 1933.

<sup>27</sup> Voir avis n°\* de la Chambre de Commerce du 15 avril 2008 sur le projet de loi n°5757 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 et de l'Administration des Douanes et es 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.

<sup>28</sup> Cf. para. 169 AO.

<sup>29</sup> Cf. art. 169 LPF: lorsque le contribuable exerce une activité occulte, en cas de flagrante fiscale ou en cas de manquement aux obligations déclaratives du contribuable.

<sup>30</sup> Cf. art. 176 LPF.

<sup>31</sup> Cf. para. 228 AO.



décision en matière contentieuse<sup>32</sup>. Pour l'examen d'une réclamation en matière de TVA, l'Administration n'est également tenue à aucun délai<sup>33</sup>, si ce n'est le délai de prescription (voir mesure 5 *supra*). La Chambre de Commerce demande dès lors de prévoir l'obligation de répondre dans les 3 mois à compter de l'introduction de la réclamation. Cette absence de délai contraignant envers l'Administration n'est pas l'apanage des procédures (pré-)contentieuses mais est également observable, tel que l'a relevé la Chambre de Commerce à l'époque de leur introduction, dans les lois ayant introduit les procédures de décisions anticipées prévus sous le para. 29a AO<sup>34</sup> et de règlement des différends fiscaux internationaux<sup>35</sup>.

Par ailleurs, des suppléments, astreintes et intérêts moratoires sont prévus à charge du contribuable en cas de non-respect des délais de déclaration, de versement de retenues ou de paiement de la dette d'impôt. Or, à nouveau, l'action de l'Administration n'est enfermée dans aucun délai lorsqu'il s'agit d'émettre un bulletin ou de rembourser un solde ou crédit d'impôt, et elle n'est donc par conséquent pas redevable d'intérêts de retard.

### AXE 3 : COHERENCE JURIDIQUE

#### Mesure 8 : application uniforme des circulaires administratives

Que ce soit en matière de fiscalité directe ou indirecte, la Chambre de Commerce est régulièrement confrontée à des plaintes de ses ressortissants qui reçoivent des interprétations différentes d'une même circulaire, quelque fois même des positions différentes sur l'applicabilité-même d'une circulaire, par des bureaux d'imposition différents ou même au sein d'un seul bureau.

Bien que les circulaires ne soient adressées qu'aux fonctionnaires qu'elles lient, elles peuvent néanmoins faire naître des droits en faveur du contribuable qui en aurait connaissance et se baserait dessus pour en déduire un comportement.

Aussi, des travaux de recherche doctorale ont été menés à l'Université du Luxembourg par F. Chaouche sous la supervision du Prof. W. Haslehner<sup>36</sup>. Ces travaux confirment l'asymétrie de la protection juridictionnelle à l'endroit des contribuables qui se prévalent de la doctrine des services fiscaux selon qu'elle recouvre la nature de circulaire ou de décision

<sup>32</sup> Toutefois, afin de ne pas paralyser le contribuable, il dispose de la faculté de saisir valablement le Tribunal administratif dès lors qu'aucune décision du Directeur des Contributions n'est intervenue dans un délai de 6 mois à compter de sa demande. Cf. loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

La même problématique se pose également pour les contestations d'ordonnances sous le para. 94 AO.

<sup>33</sup> Cf. art. 76 LTVA.

<sup>34</sup> Cf. avis n°4322 de la Chambre de Commerce du 17 novembre 2014 relatif au projet de loi n°6722.

<sup>35</sup> Cf. avis n°5276 de la Chambre de Commerce du 4 juin 2019 relatif au projet de loi n°7431.

<sup>36</sup> « Confiance légitime en droit fiscal luxembourgeois : étude des circulaires administratives et des décisions anticipées émises par l'Administration des contributions directes », thèse soutenue le 12 octobre 2018.

anticipée et contiennent également une proposition normative pour renforcer l'invocabilité des circulaires fiscales, y compris lorsque ces dernières s'avèrent illégales.

En vue de mettre fin à ces pratiques administratives dommageables pour la sécurité juridique et l'image de la Place, la Chambre de Commerce recommande l'introduction, sous le para. 205 AO d'un paragraphe supplémentaire<sup>37</sup>, sur base du modèle français. Il pourrait ainsi être formulé conformément à la suggestion émise dans la thèse supra : « *En application des dispositions du §46 AO, le bureau d'imposition est tenu d'appliquer l'interprétation invoquée par le contribuable lorsque cette dernière a été reprise dans une circulaire du directeur des contributions, en vigueur, et dont il a pu avoir connaissance à travers une certaine publicité lui conférée* ».

### **Mesure 9 : Recul du délai de dépôt des déclarations fiscales de l'impôt sur le revenu par rapport au délai d'approbation des comptes**

La Chambre de Commerce entend 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 le paragraphe 167, alinéa 3 AO, 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. Ce faisant, des déclarations rectificatives peuvent potentiellement être nécessaires, ce qui augmente la charge de travail, tant pour les contribuables que pour l'Administration. Cela éviterait de surcroît des demandes systématiques d'extension de délais sur base du para. 83 AO dont l'issue est très souvent incertaine.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il faudrait aligner ces deux obligations dans le temps, en fixant la date légale du dépôt des déclarations fiscales 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. Aussi longtemps que l'impôt sur la fortune sera en vigueur, il faudra veiller à aligner le délai pour le dépôt de la déclaration concernant cet impôt également.

<sup>37</sup> Il pourrait être formulé conformément à la suggestion formulée dans la thèse supra : « *En application des dispositions du §46 AO, le bureau d'imposition est tenu d'appliquer l'interprétation invoquée par le contribuable lorsque cette dernière a été reprise dans une circulaire du directeur des contributions, en vigueur, et dont il a pu avoir connaissance à travers une certaine publicité lui conférée* ».



### **Mesure 10 : alignement de la durée de « recapture » sur la durée de la disponibilité des pertes reportées**

Malgré l'opposition de la Chambre de Commerce à l'instauration d'une limite temporelle à l'utilisation des pertes reportées d'une entreprise, la réforme fiscale de 2017 est venue mettre un terme à cette disponibilité au terme d'une période de 17 ans<sup>38</sup>.

Ce faisant, aucune mesure n'a accompagné la modification de l'article 114, paragraphe 2 LIR pour aligner la durée de validité d'éventuels autres reports sur cette nouvelle période de 17 ans. C'est le cas manifestement pour les dépenses et dépréciations en relation avec l'acquisition ou le maintien d'un revenu exonéré provenant d'une participation importante sous l'article 166 LIR. Cette règle dite de « recapture » permet de taxer la plus-value à concurrence du montant cumulé de ces dépenses et dépréciations lors de la réalisation de la plus-value exonérée pour le surplus.

Par souci de cohérence du système, dès lors qu'un contribuable est interdit d'utiliser des pertes de plus de 17 ans, la Chambre de Commerce demande qu'il ne puisse davantage être pénalisé en devant supporter indéfiniment le montant placé en recapture et puisse par conséquent en être libéré après 17 ans à concurrence du montant accumulé avant cette date.

---

<sup>38</sup> Avec du recul de quelques années, la Chambre de Commerce ne peut s'empêcher de noter que les Etats concurrents du Luxembourg n'ont pas pris de mesure similaire car, comme elle l'avait relevé à l'époque dans son avis n° 4671 du 11 octobre 2016 relatif à la réforme fiscale 2017, aucun standard international ne le recommandait, ce qui affaiblit la compétitivité de la Place. Certes, dans certains pays, les pertes ne sont pas reportables indéfiniment dans le temps ou sont reportables sans limite de temps mais avec des plafonds, mais il reste de nombreux cas où le régime des pertes reportées est plus souple.



13.1.2017

# **AVIS MOTIVÉ D'UN PARLEMENT NATIONAL SUR LA SUBSIDIARITÉ**

Objet: Avis motivé de la Chambre des députés luxembourgeoise, relatif à la proposition de directive du conseil concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés  
(COM(2016)0685 – C8-0472/2016 – 2016/0337(CNS))

Conformément à l'article 6 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux peuvent, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles ils estiment que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

La Chambre des députés luxembourgeoise a adressé l'avis motivé joint en annexe sur la proposition susmentionnée de directive.

En vertu du règlement du Parlement européen, la commission des affaires juridiques est compétente pour le respect du principe de subsidiarité.

## Résolution

La Chambre des Députés,

Considérant l'article 168 du Règlement de la Chambre des Députés;

Rappelant que la Commission des Finances et du Budget a été saisie de la proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (COM(2016) 685) et de la proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) (COM(2016) 683), propositions émanant de la Commission européenne et relevant du contrôle de subsidiarité:

Constatant que la Commission des Finances et du Budget a adopté un avis motivé au sujet des propositions précitées;

Décide de faire sien cet avis motivé de la Commission des Finances et du Budget ayant la teneur suivante :

La Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg a examiné avec attention la proposition de la Commission européenne relative à une assiette commune pour l'Impôt sur les sociétés et celle relative à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS).

La Chambre des Députés, tout en saluant les efforts déployés par la Commission européenne dans la lutte contre les pratiques d'évasion fiscale ayant une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, souhaite exprimer ses préoccupations quant aux propositions de directives précitées et considère qu'elles ne respectent à ce stade ni le principe de subsidiarité ni le principe de proportionnalité au sens de l'article 5 du Traité sur l'Union européenne.

La Chambre des Députés rappelle que l'article 5 du Protocole N 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité impose à la Commission européenne de motiver ses propositions législatives au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le respect de cette exigence de motivation exige notamment la production « d'une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. » Toutefois, la Chambre des députés est d'avis que la Commission européenne est en l'occurrence restée en défaut d'apporter des éléments de preuve adéquats quant au respect de ces principes, notamment au regard des problématiques suivantes :

L'harmonisation de l'assiette imposable qui est induite par les propositions de directives impacte directement la prérogative des États-membres de déterminer librement des aspects essentiels de leur politique fiscale. Or, la politique fiscale représente non seulement un élément fondamental de la souveraineté des États membres, mais constitue également l'expression de choix de politique sociale et économique tenant compte des spécificités de chaque État. En l'occurrence, la mise en œuvre des propositions conduiraient à ce que ces considérations (d'ordre politique, social et économique) propres à chaque État ne puissent plus

être dûment prises en compte au niveau national, mais devraient à l'avenir être négociées à l'unanimité au sein du Conseil.

De par leur effet budgétaire négatif sur certains États-membres - dont le Luxembourg -, les propositions de la Commission européenne sont également susceptibles de réduire de facto la marge d'appréciation des États-membres pour déterminer leurs taux d'imposition, étant donné que la baisse des recettes fiscales résultant pour certains États-membres de la mise en œuvre de l'ACCIS devra être compensée par l'actionnement d'autres leviers budgétaires, dont notamment le niveau de taux d'imposition. Dans ce contexte, la Chambre des députés note avec préoccupation que les propositions risquent d'impacter de façon disproportionnée les petites économies ouvertes au sein de l'Union. Dans la mesure où après mise en œuvre de l'assiette commune, le seul facteur de différenciation entre États-membres serait le taux d'imposition des sociétés, la Chambre des députés redoute une course vers le bas excessive.

La Chambre des Députés constate avec inquiétude que la Commission européenne n'a pas fourni d'arguments convaincants permettant de comprendre les raisons pour lesquelles une harmonisation de l'assiette imposable serait devenue nécessaire pour lutter contre l'évasion fiscale, alors que le Conseil de l'UE vient d'adopter en juillet 2016 une directive ayant pour objectif de lutter contre les pratiques d'évasion fiscale<sup>1</sup> et fixant à cet égard un degré minimum de coordination dans l'Union. À défaut de commencement de mise en œuvre de la directive 2016/1164, les avantages additionnels résultant de la mise en place d'une assiette commune consolidée et qui justifieraient une action au niveau de l'Union n'ont pas été clairement établis par la Commission européenne.

La Chambre des députés nourrit également des doutes que les propositions en cause puissent permettre d'aboutir à un allègement des charges administratives. De par la mise en place d'un système d'imposition coexistant en parallèle avec le système d'imposition national, il est à craindre que l'éventuelle réduction des coûts de mise en conformité pour les entreprises ne soit en fin de compte contrebalancée par l'augmentation des coûts administratifs pour les administrations fiscales nationales, qui devront à l'avenir mettre en œuvre en parallèle deux systèmes d'imposition différents.

La Chambre des députés craint qu'une telle solution ne soit source de complexité additionnelle pour toutes les parties prenantes et qu'elle risque pour le surplus de poser des problèmes d'un point de vue du principe d'égalité devant la loi et l'impôt.

Les propositions de la Commission impliquent également que les règles en matière de prix de transferts ne s'appliqueront à l'avenir plus au sein de groupes de sociétés tombant dans le champ d'application de l'ACCIS. La Chambre des députés craint qu'une telle solution ne contribue à créer des divergences entre les solutions agréées au sein de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) et celles retenues par l'UE. En effet, si elles étaient mises en œuvre, les propositions de la Commission seraient susceptibles de porter une grave atteinte aux règles existantes agréées au sein de l'OCDE et seraient donc potentiellement en contradiction avec les conventions internationales applicables au Luxembourg, en Europe et au-delà. Une telle solution mettrait en doute l'attachement que les États-membres de l'UE portent à l'efficacité des solutions trouvées au sein de l'OCDE, notamment dans le domaine des règles de prix de transfert.

Résolution adoptée par la Chambre des Députés en sa séance publique du 22 décembre 2016



Le Secrétaire général, Claude Frieseisen  
Le Président, Mars Di Bartolomeo