

N° 8396²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant modification de la loi du 22 décembre 2023 relative à l'imposition minimale effective pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(23.10.2024)

Par lettres en date du 12 juin 2024 et du 24 juillet 2024, Monsieur Gilles Roth, ministre des Finances, a soumis le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Le projet de loi sous avis vise à modifier la loi du 22 décembre 2023 relative à l'imposition minimale effective pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure (ci-après « Loi Pilier Deux »). Rappelons que la Loi Pilier Deux a introduit en droit luxembourgeois un seuil-plancher de 15% d'imposition minimale effective pour les groupes d'entreprises dépassant un chiffre d'affaires consolidés de 750 millions d'euros. À cet effet, un impôt complémentaire s'applique à ces groupes d'entreprises dans le cadre de l'impôt relatif à la règle d'inclusion du revenu (RIR), de l'impôt relatif à la règle des bénéficiaires insuffisamment imposés (RBII) et de l'impôt national complémentaire qualifié, mises en place par la loi du 22 décembre 2023. Ainsi, l'impôt RIR s'applique dans le cas où une ou plusieurs entités constitutives du groupe sont situées dans une juridiction n'ayant pas implémenté le Pilier Deux. Dans ce cas, l'entité mère, ayant son siège au Luxembourg, calcule et paie sa part attribuable de l'impôt complémentaire pour les entités faiblement imposées du groupe, correspondant à la différence entre le taux minimum d'imposition de 15% et le taux effectif d'imposition en vigueur dans la juridiction n'ayant pas implémenté le Pilier Deux. L'impôt RBII implique une charge d'impôt supplémentaire pour les entités constitutives situées au Luxembourg, équivalant à un impôt complémentaire qui n'a pas été imputé au titre de la RIR pour les entités faiblement imposées du groupe. Finalement, l'impôt national complémentaire qualifié, qui prime sur la RIR et la RBII, donne le droit à une juridiction, dans laquelle sont situées des entités constitutives faiblement imposées, d'appliquer elle-même et prioritairement le taux minimum d'imposition de 15% à ces entités constitutives faiblement imposées.

2. La Loi Pilier Deux est basé sur l'accord dégagé en octobre 2021 au niveau du Cadre inclusif de l'OCDE. Celle-ci a continué les travaux techniques sur la clarification et le développement des règles du Pilier Deux depuis lors. Dans ce contexte, trois séries d'instructions administratives agréées ont été approuvées par l'OCDE¹. Elles donnent des précisions et des compléments sur un certain nombre de points du Pilier Deux. Ainsi, le projet de loi sous avis vise à transposer ces instructions administratives agréées en droit luxembourgeois, en apportant des précisions quant aux règles déjà implémentées par la Loi Pilier Deux.

3. Selon l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 15, la prise en compte par le Luxembourg des règles du Pilier Deux ainsi que des instructions administratives agréées sera examinée par l'OCDE, afin de déterminer si les nouveaux impôts introduits au Luxembourg peuvent être reconnus comme une implémentation « qualifiée » du Pilier Deux et d'éviter une potentielle double imposition au sein des groupes d'entreprises multinationales.

¹ Il s'agit des instructions administratives agréées les 1^{er} février 2023, 13 juillet 2023 et 15 décembre 2023.

4. À côté de certaines précisions techniques, qui ne soulèvent pas de commentaires particuliers de la part de la Chambre des salariés, le projet de loi sous avis prévoit une extension à l'impôt national complémentaire de l'exclusion du champ d'application de la RIR et de la RBII pour les groupes d'entreprises se trouvant dans la phase initiale de démarrage de leurs activités internationales. Ainsi, l'article 8, paragraphe 9, stipule que l'impôt national complémentaire auquel est soumise une entité constitutive située au Luxembourg est ramené à zéro dans les cas de figures suivants :

- a) au cours des cinq premières années de la phase de démarrage des activités internationales du groupe d'EMN auquel appartient cette entité constitutive ;
- b) au cours des cinq premières années, à compter du premier jour de l'année fiscale durant laquelle le groupe national de grande envergure auquel appartient cette entité constitutive entre pour la première fois dans le champ d'application de la présente loi.

5. Cette exclusion, déjà introduite pour la RIR et la RBII par l'article 55 de la Loi Pilier Deux et également prévue par la législation modèle (Pilier Deux) de l'OCDE, émane du point 4 des instructions administratives agréées de juillet 2023. Celles-ci soulignent le risque qu'un groupe d'entreprises multinationales qui se trouve dans la phase initiale de démarrage de ses activités internationales, peut nonobstant être affecté par un impôt complémentaire si un entité-mère de ce groupe est située dans une juridiction ayant introduit le *Pilier Deux*.

6. Le point 4 des instructions administratives agréées de juillet 2023 prévoit que les juridictions qui décident d'introduire un impôt national complémentaire, ont le choix entre trois options pour préciser l'application de cet impôt national complémentaire pour les groupes qui se trouvent dans la phase initiale de démarrage de leurs activités internationales. La première option permet à une juridiction de ne pas appliquer cette exclusion dans sa législation sur l'impôt national complémentaire. La deuxième option permet à la juridiction d'introduire cette exclusion dans sa législation sur l'impôt national complémentaire, mais en la limitant aux cas où aucune des participations des entités constitutives situées dans la juridiction n'est détenue par une entité-mère situé dans une juridiction ayant introduit le *Pilier Deux*. La troisième option permet à la juridiction d'appliquer cette exclusion sans la limitation de l'option deux. Si, dans le cadre de l'option trois, aucun impôt complémentaire n'est appliqué par la juridiction présentant le siège du groupe qui se trouve dans sa phase initiale de démarrage des activités internationales, il existe cependant le risque qu'un impôt complémentaire sera dû dans le cadre de l'impôt RIR appliqué à une potentielle entité-mère de ce groupe.

7. Le Gouvernement a retenu l'option trois consistant en une exclusion du champ d'application de l'impôt national complémentaire des entités visées sous les points a) et b) ci-dessus. Notre Chambre se demande cependant pourquoi le Gouvernement a opté pour cette option. La charge de l'impôt global des sociétés sur le territoire de Luxembourg-Ville correspond actuellement à 24,94%², c.-à-d. bien supérieur au taux effectif d'imposition de 15% introduit par la Loi Pilier Deux. En optant pour l'option trois, le Gouvernement laisse aux groupes visés par la Loi Pilier Deux et se trouvant dans la phase initiale de démarrage de leurs activités internationales la possibilité d'être imposés à un taux effectif inférieur à 15%. Non seulement certains groupes présentent un taux effectif largement en-dessous du taux facial de 24,94%, mais il semble que ce taux effectif n'atteigne selon toute apparence même pas la barre des 15%, sinon le Gouvernement ne devrait pas opter pour l'option trois. L'objectif est sans doute d'accorder des cadeaux fiscaux aux groupes concernés. La Chambre des salariés regrette cette démarche et le déchet fiscal qui risque d'en découler, surtout vu le risque qu'un impôt complémentaire pourrait être dû à travers l'impôt RIR appliqué dans une juridiction d'une potentielle entité-mère du groupe visé.

8. Les précisions et compléments du projet de loi sous avis produisent leurs effets à partir du 31 décembre 2023, c.-à-d. à partir de l'entrée en vigueur de la Loi Pilier Deux.

² Une baisse à 23,87% est attendue à partir de l'année fiscale 2025, suite à l'annonce de la baisse de 1 point de pourcent de l'impôt sur le revenu des collectivités, ramenant celui-ci de 17% à 16%.

Projet de règlement grand-ducal donnant des précisions quant à la notion de crédit d'impôt et quant aux avantages fiscaux

9. Le projet de règlement grand-ducal portant exécution des articles 16, paragraphe 5, et 21, paragraphe 7, de la Loi Pilier Deux vise à implémenter le point 2.9 des instructions administratives agréées adoptées le 1^{er} février 2023 par le Cadre inclusif de l'OCDE ainsi que le point 2 des instructions administratives agréées le 13 juillet 2023. Aux fins du calcul du taux effectif d'imposition, des précisions sont données quant à la notion de crédit d'impôt et quant aux avantages fiscaux obtenus par un propriétaire au titre d'une participation qualifiée.

10. Ces clarifications sont nécessaires, car le traitement des crédits d'impôt varie en fonction de leur nature et de leurs caractéristiques. Dans ce contexte, l'article 16, paragraphe 5, de la Loi Pilier Deux précise que les crédits d'impôts remboursables qualifiés³ sont à considérer comme un revenu pour le calcul du bénéfice ou de la perte admissible d'une entité constitutive, et non pas comme une réduction d'impôt. En revanche, un crédit d'impôt qui n'est pas un crédit d'impôt remboursable qualifié est à traiter comme une réduction d'impôt⁴, tel que précisé dans l'article 21, paragraphe 3, point b) de la Loi Pilier Deux.

11. Rappelons dans ce contexte la formule pour le calcul du taux effectif d'imposition, déterminé dans l'article 26 de la Loi Pilier Deux :

$$\text{Taux effectif d'imposition} = \frac{\text{Montant ajusté des impôts concernés des entités constitutives dans la juridiction}}{\text{bénéfice admissible net des entités constitutives dans la juridiction}}$$

12. Ainsi, un crédit d'impôt remboursable qualifié augmente le dénominateur de la formule, tandis qu'un crédit d'impôt remboursable non-qualifié augmente le numérateur. Les deux mènent à une baisse du taux effectif d'imposition, mais la baisse du taux effectif induite par un crédit d'impôt remboursable non-qualifié est généralement plus forte.

13. À cet effet, le projet de règlement grand-ducal sous avis assimile les crédits d'impôts transférables et négociables aux crédits d'impôt remboursables qualifiés. Cette précision, émanant d'une instruction administrative de l'OCDE, sera transposée en droit luxembourgeois.

14. Le projet de règlement sous avis définit un crédit d'impôt transférable et négociable comme un crédit d'impôt qui répond aux critères de transférabilité juridique et de négociabilité au niveau du bénéficiaire du crédit d'impôt. Le critère de transférabilité juridique est rempli, si la possibilité existe de transférer ce crédit d'impôt à une partie qui n'est pas une partie liée.⁵ Le critère de négociabilité est rempli si le crédit d'impôt est transféré à un prix égal ou supérieur au prix de négociation de référence, qui lui est défini comme le prix qui correspond à 80% de la valeur actuelle nette du crédit d'impôt.

15. L'article 2 aligne le traitement du crédit d'impôt transférable et négociable à celui du crédit d'impôt remboursable qualifié. Par conséquent, un crédit d'impôt transférable et négociable est à considérer comme un revenu pour le calcul du bénéfice ou de la perte admissibles. Ce dispositif est particulièrement pertinent pour les entreprises multinationales américaines, car dans le cadre du *Inflation Reduction Act*, des milliards de dollars ont été accordé sous forme de crédits d'impôt transférables aux entreprises qui investissent dans les énergies renouvelables.

16. Les articles 3 et 4 donnent des précisions sur la façon d'inclure les crédits d'impôt transférables et négociables dans le calcul du bénéfice ou de la perte admissibles.

³ Un crédit d'impôt remboursable qualifié est un crédit d'impôt qui est remboursable en espèce dans un délai de 4 ans.

⁴ Un crédit d'impôt remboursable non-qualifié est un crédit d'impôt qui est remboursable en espèce après 4 ans.

⁵ Deux entités sont considérées comme des parties liées, si au moins une des deux entités détient au moins 50% des droits aux bénéfices de l'autre entité, ou bien si une troisième partie détient, directement ou indirectement, au moins 50% des droits aux bénéfices des deux entités.

17. Le règlement s'applique à partir de l'année fiscale 2024 et n'a pas d'incidence budgétaire autonome et spécifique par rapport à la Loi Pilier Deux.

18. La Chambre des salariés prend note des dispositions relatives aux crédits d'impôt et avantages fiscaux dans le cadre de la Loi Pilier Deux. Ces dispositions ne suscitent pas de commentaires particuliers de la part de notre Chambre.

Projet de règlement grand-ducal précisant les règles concernant la monnaie fonctionnelle

19. Le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 52, paragraphe 2, de la Loi Pilier Deux vise à implémenter le premier point des instructions administratives agréées adoptées par le Cadre inclusif de l'OCDE le 13 juillet 2023. Sont donc déterminées les règles concernant la monnaie fonctionnelle à utiliser aux fins des calculs à effectuer dans le cadre de l'imposition minimale des entreprises.

20. L'imposition minimale s'appliquant à des entreprises multinationales, il se peut que des états financiers soient présentés dans des monnaies fonctionnelles différentes au sein d'un même groupe d'entreprises. En vue de garantir une application correcte du système d'imposition complémentaire, le projet de règlement grand-ducal sous avis fournit les précisions y nécessaires.

21. Selon l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous avis, on entend par « monnaie fonctionnelle de présentation » la monnaie fonctionnelle de comptabilité utilisée pour l'établissement des états financiers consolidés de l'entité mère ultime⁶.

22. Les articles 2 et 3 précisent que la monnaie fonctionnelle de présentation est à utiliser pour effectuer les calculs et déclarations nécessaires pour l'impôt complémentaire. Une fois le montant de l'impôt complémentaire déterminé, celui-ci sera, le cas échéant, à convertir en euro au taux de change du dernier jour de l'année fiscale concernée. Le taux de change à utiliser est celui publié par la Banque centrale européenne.

23. Afin de déterminer si un seuil exprimé en euro, tel que par exemple le seuil du chiffre d'affaires définissant si un groupe d'entreprises tombe sous le champ de la Loi Pilier Deux, est atteint, l'article 4 dispose que les montants exprimés dans une monnaie autre que l'euro soient convertis en euro sur base du taux de change moyen du mois de décembre de l'année précédant l'année fiscale concernée.

24. Le règlement s'applique à partir de l'année fiscale 2024 et n'a pas d'incidence budgétaire autonome et spécifique par rapport à la Loi Pilier Deux.

25. La Chambre des salariés prend note des dispositions relatives à la monnaie fonctionnelle dans le cadre de la Loi Pilier Deux. Ces dispositions ne suscitent pas de commentaires particuliers de la part de notre Chambre.

Remarques générales

26. Si, autre que le commentaire sur l'extension à l'impôt national complémentaire de l'exclusion du champ d'application de la RIR et de la RBII pour les groupes d'entreprises se trouvant dans la phase initiale de démarrage de leurs activités internationales, les précisions et compléments émanant du projet de loi et des deux règlements grand-ducaux sous avis ne suscitent pas de commentaires particuliers, la Chambre des salariés tient à répéter ses commentaires et critiques qu'elle a déjà exprimé dans son avis sur le projet de loi n°8292.

⁶ Une entité mère ultime est définie dans la loi du 22 décembre 2023 comme : a) une entité qui détient, directement ou indirectement, une participation conférant le contrôle dans une autre entité et qui n'est pas détenue, directement ou indirectement, par une autre entité ayant une participation conférant le contrôle dans l'entité concernée ; ou b) l'entité principale d'un groupe.

27. Ainsi, notre Chambre regrette qu'il n'y ait aucune indication sur les taux effectifs d'imposition appliqués aux différentes entités ayant leur siège au Luxembourg et remplissant les critères concernant l'application de l'imposition minimale effective. Ceci complique davantage l'estimation de l'impact fiscale de cette réforme. Il serait également intéressant et souhaitable d'avoir mis à disposition une liste exhaustive d'entreprises situées au Luxembourg qui tombent sous le champ d'application de cette nouvelle loi.

28. Certes, le dispositif du « Pilier Deux » est un pas dans la bonne direction pour garantir que les EMN paient leur juste part d'impôt, quel que soit le lieu où elles exercent leurs activités. La Chambre des salariés estime toutefois que le taux minimum devrait être fixé à 25% afin d'être plus équitable par rapport aux taux d'imposition des personnes physiques. La fixation d'un taux minimum bien inférieur au taux d'imposition des personnes physiques, ainsi qu'au taux moyen nominal observé dans les pays de l'OCDE ne suffit pas à garantir la justice fiscale. Ainsi, notre Chambre rejoint la position des syndicats au niveau européen.⁷

29. La Chambre des salariés s'interroge également sur la portée du seuil de 750 000 000 du chiffre d'affaires. Même si, selon une estimation de l'OCDE, l'abaissement du seuil n'augmenterait pas substantiellement les recettes, elle pourrait garantir des conditions de concurrence plus équitables entre les entreprises. Ce seuil permet l'évitement fiscal par les entreprises multinationales ayant un chiffre d'affaires consolidés inférieur à 750 000 000, ce qui représente un désavantage pour les entreprises qui n'opèrent qu'au niveau national. Ainsi, la charge fiscale se reporte sur les bases les moins mobiles, ce qui se trouve en contradiction avec le principe d'équité sociale. En outre, l'abaissement du seuil pourrait garantir aux salariés des entreprises concernées que le transfert des bénéfices vers des juridictions à faible taux d'imposition soit freiné afin que les liquidités restent au sein de l'entreprise au profit de l'emploi et de l'investissement à long terme.

30. La CSL est consciente que des tels améliorations seront plus efficaces si elles seront appliquées au niveau européen, voire au niveau de l'OCDE. Une fois le dispositif du « Pilier Deux » en place, l'Union européenne et ses États membres disposeront d'un utile efficace afin d'établir une équité fiscale entre les personnes morales elles-mêmes et entre les personnes morales et personnes physiques, en ajustant le niveau du taux d'imposition effectif minimum.

Luxembourg, le 23 octobre 2024

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

⁷ Public consultation on the Pillar One and Pillar Two Blueprints – Comments by the TUAC.

