



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

27 novembre 2018

AVIS II/55/2018

relatif au projet de loi

- 1) transposant la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur ;
- 2) modifiant la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
- 3) modifiant la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial (« Gewerbesteuerengesetz ») ;
- 4) modifiant la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (« Steueranpassungsgesetz ») ;
- 5) modifiant la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)

..... AVIS

Par lettre en date du 19 juin 2018, réf. : 825xccb04, M. Pierre Gramegna, ministre des Finances, a fait parvenir pour avis à notre chambre professionnelle le projet de loi sous rubrique.

Objet du projet de loi

Ce projet de loi vise à transposer en droit luxembourgeois la Directive (UE) 2016/1164 communément désignée par ATAD (« *Anti Tax Avoidance Directive* ») afin de mettre en œuvre des solutions européennes communes à la problématique de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices.

Du point de vue de la législation fiscale luxembourgeoise, la transposition de la Directive nécessite la modification de la loi concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.), de la loi concernant l'impôt commercial (*Gewerbesteuergesetz*), de la loi d'adaptation fiscale (*Steueranpassungsgesetz*) et de la loi générale des impôts (*Abgabenordnung*).

Contexte

En date du 5 octobre 2015, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié une liste de quinze actions ayant pour objectif d'enrayer les phénomènes d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices utilisés par les sociétés afin de réduire leur charge d'imposition. La Commission européenne a décidé de s'approprier cette liste de propositions afin de les faire appliquer au sein de l'Union européenne par le biais d'une Directive.

Le projet de loi vise ainsi à transposer en droit national les règles visant à instaurer un niveau minimal commun de protection des systèmes nationaux d'imposition des sociétés contre les pratiques d'évasion fiscale et de coordonner les actions des États membres dans ces domaines.

Dès lors, les règles énumérées par la directive s'appliquent à l'ensemble des contribuables soumis à l'impôt des sociétés dans un État membre, ainsi qu'à leurs établissements stables dans un ou plusieurs États membres. Par ailleurs, les nouvelles dispositions auront également un effet sur les établissements stables dans un ou plusieurs États membres d'organismes ayant leur résidence fiscale en-dehors de l'Union européenne.

Les mesures de la Directive concernent cinq domaines :

- 1) la limitation de la déductibilité des intérêts ;
- 2) l'imposition à la sortie ;
- 3) une clause anti-abus générale ;
- 4) des règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées ;
- 5) des règles pour la lutte contre les dispositifs hybrides.

L'imposition à la sortie ainsi que la clause d'anti-abus générale existent déjà dans la législation fiscale luxembourgeoise. Cependant, ces deux mesures doivent être ajustées et complétées afin de satisfaire à la Directive et aux objectifs visés par cette dernière.

Mesures prévues par le projet de loi

La limitation de la déductibilité des intérêts

La limitation de la déductibilité des intérêts vise à enrayer le recours à des paiements d'intérêts excessifs pour toutes les dettes qu'une entreprise peut contracter en introduisant un ratio de déductibilité tenant compte du résultat imposable avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements (*EBITDA*). Au Luxembourg, ce ratio est fixé à 30% avec un plafond de trois millions d'euros qui devrait permettre de réduire la charge administrative sans réduire l'effet fiscal de la mesure.

Par ailleurs, au vu de la situation particulière des entreprises financières, celles-ci sont exclues du champ d'application de cette limitation de la déductibilité des intérêts en attendant que l'Union européenne développe une approche adaptée au secteur.

L'imposition à la sortie

En matière d'imposition à la sortie, la transposition de la directive devrait garantir à l'avenir une imposition à la valeur économique de toute plus-value générée sur le territoire, même si elle est encore latente au moment de la sortie. Cette mesure existant déjà dans la législation fiscale luxembourgeoise, il s'agit de l'adapter aux dispositions de la directive, notamment pour en exclure les transferts d'actifs temporaires, les transferts effectués pour respecter des obligations prudentielles en matières de fonds propres, ceux opérés dans le cadre de la gestion de liquidités ou, finalement, les opérations de financement sur titres ou actifs faisant l'objet d'une sûreté.

Une autre adaptation est la mise en œuvre de la possibilité d'étaler dans le temps (5 ans maximum) le paiement de l'impôt à la sortie. Dans ce contexte, la directive autorise les États à demander des intérêts débiteurs et la constitution d'une garantie afin que le contribuable ne puisse échapper à son obligation fiscale, mais le Luxembourg choisit de ne pas introduire ces deux mesures dans sa législation fiscale.

La clause anti-abus générale

La directive prévoit également la mise en œuvre de clauses anti-abus générales, qui permettent de sanctionner des pratiques fiscales abusives qui ne sont pas encore traitées par des dispositions spécifiques. Si la législation luxembourgeoise contient des dispositions de tel ordre, elles ne s'appliquent pour l'heure qu'à des cas très spécifiques, comme l'exonération des revenus de participations ou le principe de pleine concurrence. Dès lors, la clause anti-abus luxembourgeoise est étendue et modernisée, notamment en définissant plus précisément la notion d'abus en matière fiscale. Par ailleurs, plutôt que d'appliquer mot pour mot les dispositions de la directive, le législateur préfère en respecter l'esprit en maintenant la définition de certaines notions existantes dans le texte actuel.

Cependant, cette déviation, même si elle est justifiée et respecte l'esprit de la directive, fait que le Grand-Duché risque d'être confronté à une question préjudicielle auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Les sociétés étrangères contrôlées

Pour ce qui est des règles ayant trait aux sociétés étrangères contrôlées, celles-ci visent à empêcher la réattribution de revenus imposables d'une entité résidant dans une juridiction à fiscalité élevée vers une autre entité située dans un pays à faible fiscalité afin de réduire artificiellement la charge fiscale. Pour cela, la règle est de réattribuer les revenus imposables détournés artificiellement aux entités imposables au sein desquelles la plupart des fonctions décisionnelles générant ces revenus ont effectivement été exercées. Afin d'être considérée comme une société étrangère contrôlée, le contribuable doit en détenir, seul ou avec ses entreprises associées¹, au moins la moitié des droits de vote ou du capital ou être en droit de percevoir 50% au moins des bénéfices.

Les dispositifs hybrides

Finalement, la Directive prévoit également la mise en place de règles permettant de mieux prendre en compte dans la législation fiscale un certain nombre de dispositifs dits hybrides. On désigne par-là toute une série d'instruments financiers ou de types d'organismes qui permettent d'aboutir à une double déduction ou à une déduction fiscale dans un État sans prise en compte dans la base imposable d'un autre État. Dans ces cas, on assiste ainsi à une double non-imposition. La législation fiscale luxembourgeoise est donc enrichie par des règles permettant d'empêcher soit la double déduction, soit la déduction dans une juridiction sans prise en compte dans une autre juridiction.

¹ Une entreprise associée est une entité dont le contribuable détient, directement ou indirectement, au moins 25% des droits de vote ou du capital, ou dont il est en droit de recevoir 25% ou plus des bénéfices.

Toutefois, la Directive ne prend pas encore en compte tous les dispositifs hybrides. En effet, dans un premier temps, seuls ceux concernant deux États-membres de l'UE sont pris en considération. Les dispositifs hybrides entre États-membres et États tiers ainsi que ceux impliquant des établissements stables nécessitent des travaux supplémentaires et feront vraisemblablement l'objet d'initiatives législatives ultérieures.

Commentaires de la CSL

Si les initiatives prises par la Commission européenne suite aux travaux de l'OCDE sont en soi louables puisqu'elles contribuent à la lutte contre l'évasion fiscale et peuvent constituer un premier pas hésitant vers une harmonisation des règles fiscales en Europe, force est de constater qu'on est encore loin de s'attaquer à la racine du problème, à savoir la concurrence fiscale de plus en plus accrue entre les États. Si les dispositions de la Directive permettent d'aplanir quelque peu le terrain de jeu et de rendre plus difficile le recours à certaines formes de réduction artificielle de la charge fiscale pratique par les grandes multinationales, elles n'empêchent pas totalement les États-membres de jouer sur d'autres aspects de la fiscalité, à savoir les taux et les niches fiscales ainsi que les dispositifs d'allègement et d'incitation, afin de réduire la charge fiscale des entreprises et d'attirer les entreprises multinationales.

Qui plus est, cette Directive vient considérablement accroître la complexité des législations fiscales nationales, ce qui a des incidences en termes de charge administrative, tant pour les administrations fiscales (coûts d'application) que pour les contribuables concernés (frais de mise en conformité) en rajoutant de nouvelles règles à prendre en compte à la grande diversité de systèmes fiscaux européens déjà existants.

Par ailleurs, il devient de plus en plus urgent de prendre en compte la numérisation rapide de l'économie, la dématérialisation de la production et les autres bouleversements technologiques en cours. Ces évolutions exigeront des règles encore plus complexes si l'on maintient les régimes actuels, générant de nouvelles tensions.

Or, la numérisation est une opportunité non négligeable de mettre en œuvre une plus grande transparence en matière fiscale. En effet, les outils informatiques devraient permettre de mieux retracer et donc comprendre les opérations financières complexes auxquelles ont recours les entreprises multinationales et donc de plus aisément repérer les montages qui n'ont pour seul but que l'évasion fiscale.

Dans ce contexte, il est également regrettable que le Conseil des ministres tarde à prendre une décision concernant les règles communes de détermination de l'assiette imposable des sociétés (ACCIS) proposées par la Commission européenne il y a près d'une dizaine d'années. La mise en œuvre d'ACCIS permettrait en effet de réduire les opportunités de concurrence fiscale entre les États européens en leur imposant des règles minimales en matière de détermination de la base imposable.

Afin d'enrayer encore davantage le nivellement vers le bas auquel on assiste en matière d'imposition des personnes morales, il est urgent de non seulement harmoniser les assiettes fiscales, mais aussi de fixer un taux d'imposition minimal européen à un niveau approprié pour tous les États membres de l'Union européenne.

Luxembourg, le 27 novembre 2018

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.