

III

LA FISCALITE

DES ENTREPRISES

III. LA FISCALITE DES ENTREPRISES

1. INTRODUCTION

- Le poids et l'assiette des prélèvements obligatoires à la charge des entreprises revêtent une importance toute particulière en raison du rôle crucial que ces agents jouent dans le développement économique, la création d'emplois et les échanges extérieurs. Il est essentiel que ces prélèvements n'entravent pas la capacité d'adaptation des entreprises, n'orientent pas leurs décisions dans des directions non conformes à la rationalité économique et, plus généralement, ne soient pas préjudiciables à leur compétitivité.

Dans la définition de sa politique fiscale, le Luxembourg ne peut pas ignorer le mouvement général d'abaissement des taux des impôts dus par les entreprises, même si celui-ci est, dans certains pays comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni et pour certaines catégories d'entreprises au moins, compensé par un élargissement simultané de l'assiette.

- C'est à partir d'une analyse critique du système fiscal luxembourgeois actuel, d'une comparaison avec les systèmes étrangers les plus significatifs et de la prise en compte des projets de réforme et d'harmonisation aux niveaux national et communautaire que le Conseil Economique et Social s'efforcera de concevoir un système répondant - autant que possible - aux objectifs majeurs suivants:

- . simplicité et stabilité;
- . élimination des obstacles quant à la décision de créer une entreprise au Luxembourg, quant au mode de financement et à la structure du passif du bilan;
- . incitation à l'investissement, soit par des mesures à caractère général, soit par des mesures spécifiques.

- Les objectifs macro-économiques de la réforme ont d'ores et déjà été exposés dans le chapitre introductif I consacré au cadre général de la réforme (point 221). Concernant la fiscalité des entreprises, ces objectifs se réduisent en fin de compte à un accroissement de la matière imposable notamment au moyen:

- . de l'attraction d'activités nouvelles;
- . de l'extension des activités existantes;
- . de la création d'emplois.

- Lorsqu'on veut réfléchir sur les réformes à entreprendre en matière de fiscalité des entreprises certaines contraintes ne sauraient être perdues de vue:

- . Des contraintes de compétitivité internationale

La dépendance extérieure du Grand-Duché est plus forte que celle des pays concurrents et nécessite par conséquent un cadre économique et social capable d'attirer les investissements étrangers. La perspective du marché intérieur à l'horizon 1992 renforce d'autant cette contrainte.

- . Des contraintes communautaires

D'aucuns persistent à croire que l'objectif de réalisation du marché intérieur ne pourra être pleinement atteint qu'à condition que certaines mesures d'harmonisation en matière de fiscalité des entreprises soient mises en oeuvre sur le plan de la CE.

- . Des contraintes sociales

La pondération entre fiscalité des personnes physiques et fiscalité des entreprises n'étant pas neutre du point de vue de la répartition des revenus, la réforme fiscale devra forcément découler d'une approche équilibrée qui ne remette pas en cause le consensus social.

- . Des contraintes budgétaires

Les considérations de finances publiques se trouvant développées dans le chapitre introductif I (point 222), il y est renvoyé.

- . Des contraintes de technique fiscale

Tout en n'allant pas jusqu'à mettre sur un pied d'égalité ces contraintes avec celles énumérées ci-avant, le Conseil Economique et Social ne voudrait néanmoins pas passer sous silence les difficultés de technique fiscale qui pourraient s'opposer à l'une ou l'autre proposition de réforme.

- Dans un souci de clarté, les propositions de réforme seront structurées par la suite en fonction du regroupement traditionnel des impôts en impôts sur le revenu et en impôts sur le capital. Cette classification traditionnelle ne doit cependant pas nous faire oublier que l'impôt sur le capital doit être prélevé sur les revenus générés par les activités économiques. Cet impôt, en s'ajoutant à l'impôt sur le revenu, vient donc augmenter la part relative du prélèvement opéré sur la même assiette, à savoir sur les revenus économiques.

Par ailleurs et à défaut d'un rendement du capital suffisant, l'impôt sur le capital peut avoir pour effet une réduction du stock de capital et, partant, du flux de revenus futurs requis pour financer les investissements nécessaires.

2. L'IMPOT SUR LE REVENU

Les développements ci-avant amènent le Conseil Economique et Social à se poser deux questions fondamentales, la réponse à ces questions devant guider son approche tout au long de l'examen des propositions de modification à apporter à la fiscalité des entreprises.

- Ne devrait-on opter que pour des mesures à caractère général ou bien avoir recours à des mesures ponctuelles visant à augmenter de façon sélective la masse imposable?

Diverses raisons conduisent le Conseil Economique et Social à marquer sa préférence pour des mesures fiscales nouvelles qui, bien que ciblées, reposeraient, dans la mesure du possible, sur le droit commun. Le recours à des mesures fiscales plus spécifiques serait à limiter à la promotion d'activités nouvelles et à l'extension d'activités existantes bien circonscrites, l'objectif étant, dans ces cas, de gonfler la masse imposable sans qu'il n'en résulte de déchets fiscaux sur d'autres plans.

Il en découle qu'en matière de dosage entre mesures à caractère général et mesures de nature sélective, le Conseil Economique et Social entend accorder un net avantage à celles des réformes qui renforcent le tissu de notre économie nationale. Ce dosage se trouve également influencé par des considérations tenant à la marge budgétaire existante, le coût de réformes non ciblées étant évidemment supérieur au déchet fiscal qui résultera de mesures sélectives.

- Devrait-on proroger, voire intensifier, les mesures incitatives ou bien faudrait-il plutôt remettre en question ces incitations fiscales et proposer une baisse des taux d'imposition?

- Avec le temps, les systèmes fiscaux sont devenus fort complexes, combinant souvent des taux relativement élevés et des allègements importants. Aujourd'hui on s'interroge de plus en plus sur la justification de ce schéma et, comme nous venons de le voir, beaucoup de pays mettent en oeuvre des réformes visant à élargir la base et à diminuer les taux d'imposition.

Les éléments de réflexion qui expliquent ce revirement de la politique fiscale peuvent se résumer comme suit:

- . la prise de conscience du coût des dépenses fiscales;
- . les doutes quant à l'efficacité des mesures incitatives;
- . la surenchère entre pays concurrents et l'évasion fiscale qui en résulte;
- . la reconnaissance en période de difficultés budgétaires du lien direct existant entre ampleur des allègements fiscaux et niveau du taux d'imposition.

- Le Conseil Economique et Social appliquera certes ces critères lors de l'examen des différentes dispositions fiscales. Toutefois, et comme le laisse présager la réponse apportée à la première question, le Conseil Economique et Social a arrêté sa position, compte tenu notamment des particularités de l'économie luxembourgeoise (sa taille, sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur, etc.) et des contraintes de compétitivité qui s'en dégagent.

21. Les assujettis

Si la définition des assujettis ne pose pas de problèmes majeurs, il peut cependant être utile de préciser à cet endroit que la fiscalité des entreprises porte tant sur des contribuables personnes physiques assujetties à l'IRPP que sur les personnes morales, dont les sociétés de capitaux, sont assujetties à l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC).

- Sont assujettis à l'IRPP*:

- . au titre du bénéfice commercial: les exploitants d'entreprises industrielles, artisanales et commerciales, les associés des sociétés de personnes, les membres des sociétés de fait exerçant une activité commerciale;
- . au titre du bénéfice agricole et forestier: les exploitants agricoles, sylvicoles, viticoles et horticoles;
- . au titre du bénéfice provenant de l'exercice d'une profession libérale: les professions libérales.

- Sont notamment assujettis à l'IRC**:

les organismes à caractère collectif dont le revenu n'est pas directement imposé dans le chef des ménages, par exemple: les sociétés de capitaux, les sociétés coopératives et les associations agricoles.

* Impôt sur le revenu des personnes physiques.

** Impôt sur le revenu des collectivités.

22. L'assiette de l'impôt

C'est sans doute sur le plan de la définition de l'assiette de l'impôt qu'une bonne partie des options fondamentales en matière de fiscalité des entreprises doivent être prises. Aussi le Conseil Economique et Social se propose-t-il de regrouper, comme suit, les thèmes de réflexion qui dominent en la matière:

- l'imposition multiple au sein des groupes de sociétés;
- la double imposition économique des bénéfices distribués;
- les mesures visant à orienter le financement des investissements;
- les mesures agissant sur le volume des investissements;
- le report des pertes;
- l'impôt commercial communal.

221. L'imposition multiple au sein des groupes de sociétés

- La double ou la multiple imposition économique des dividendes résulte de la taxation de ces revenus tout d'abord dans le chef de la société distributrice et ensuite, au titre de bénéfices distribués dans le chef des actionnaires ou associés.

- . Il y a double imposition quand les bénéfices sont distribués par la société qui les réalise à des personnes physiques.
- . Il y a multiple imposition quand on est en présence d'une ou de plusieurs sociétés intermédiaires par lesquelles les bénéfices transitent avant d'arriver entre les mains de personnes physiques.

- Les relations particulières qui, dans ce dernier contexte, peuvent exister entre plusieurs sociétés, ont reçu une sanction en droit fiscal luxembourgeois par l'existence des dispositions particulières susceptibles de réduire les effets de la double imposition.

Il s'agit

- . du régime de l'intégration fiscale (bénéfice consolidé)*;
- . du privilège des sociétés-mères et filiales (privilège de participation);

2211. Le régime de l'intégration fiscale (Organschaft)

En assimilant une filiale à un établissement stable de la société mère, ce régime facultatif d'imposition du bénéfice consolidé d'un groupe composé de sociétés résidentes pleinement imposables, vise à éviter la double imposition entre une société-mère et sa filiale, du moment que celle-ci se trouve imbriquée dans la première. Ce régime est subordonné à l'agrément du Ministre des Finances.

. Pour être éligibles, les filiales doivent être intégrées du point de vue financier, économique et de l'organisation dans la société dominante.

. L'intégration financière

La société-mère doit détenir directement ou indirectement 99% au moins du capital de la filiale.

. L'intégration économique

Cette condition est supposée être remplie si la filiale est imbriquée dans la société-mère à l'instar d'une division de celle-ci.

. L'intégration du point de vue de l'organisation

Elle présuppose que la société-mère puisse imposer sa volonté à la filiale.

- Le régime de l'intégration fiscale - régime très récent puisqu'il n'a été introduit dans notre législation que par la loi du 1er juillet 1981, - est donc subordonné à des conditions d'octroi dont certaines sont par trop restrictives.

* En matière d'impôt commercial communal, il s'agit du régime de "l'Organschaft".

. Il en est ainsi notamment du taux de participation minimum requis. Beaucoup de pays accordent un régime de bénéfice consolidé à partir de taux de participation moins élevés. Ainsi, l'éligibilité du régime est assuré en France et en RFA à partir d'un taux de participation dépassant 50%.

. Par ailleurs, et sur le plan commercial, la 7^{me} directive CEE concernant la présentation de comptes consolidés a également imposé la règle de la consolidation obligatoire dès que la société-mère détient une participation majoritaire dans la filiale.

. Compte tenu de cet environnement international et afin de donner aux groupes de sociétés une plus grande flexibilité dans la structuration de leurs affaires, le Conseil Economique et Social propose d'abaisser le taux de participation minimum prévu à l'article 164 bis LIR de 99 à 51%.

- Il va de soi que l'octroi du régime de l'intégration financière restera subordonné au respect simultané des trois conditions d'éligibilité ainsi remaniées et que l'agrément préalable du Ministre des Finances sera requis dans tous les cas.

- Le Groupe salarial estime que la constitution de groupes de sociétés soulève le problème de la sauvegarde des intérêts des salariés occupés par les sociétés dépendantes qui subissent l'influence de la société dominante.

Il souhaite que le concept de "l'ensemble économique", utilisé pour les besoins de l'intégration fiscale, soit mis en relation avec le concept de "l'unité économique et sociale" du groupe pour les besoins de la représentation des salariés de l'ensemble du groupe à l'échelon de la société dominante du groupe.

C'est pourquoi, le Conseil Economique et Social conclut que les réflexions sur une réforme des lois régissant les délégations du personnel, les comités mixtes dans les entreprises du secteur privé et l'organisation de la représentation des salariés dans les sociétés anonymes, portent également sur la mise en place de structures représentatives du personnel au niveau des sociétés dominantes des groupes.

- Comme, par ailleurs, le régime n'est accordé que si la société-mère et la filiale sont toutes les deux des sociétés résidentes, pleinement imposables, on peut escompter, sous réserve toutefois de calculs plus précis à effectuer par l'Administra-

tion compétente, que cette réduction du taux de participation ne devrait quère comporter de déchets budgétaires substantiels.

2212. Le privilège des sociétés mère et filiales (Schachtelprivileg)

- Le privilège de participation a pour but d'éviter une double imposition économique du bénéfice de la société mère et des filiales. La société bénéficiaire des revenus d'une participation majeure, quels qu'ils soient, peut prétendre à leur exemption fiscale. Ces revenus viennent en diminution de la matière imposable à l'impôt des sociétés dans le chef de la société mère.

Ce régime est moins avantageux que celui de l'intégration fiscale, dans la mesure où il n'y a pas de compensation de pertes possible. En contrepartie, les conditions d'octroi sont moins strictes tant en ce qui concerne les conditions d'éligibilité (taux de participation minimum requis, degré d'intégration économique des entreprises) que pour ce qui est de la condition de résidence de la filiale.

Les conditions d'octroi du privilège ont été libéralisées récemment par plusieurs mesures législatives et réglementaires. C'est ainsi que le taux de participation minimum requis pour pouvoir bénéficier du privilège des sociétés mère et filiales a été ramené de 25% à 10%. Quant aux revenus provenant d'une participation dont le prix d'acquisition s'élève à 50 millions de francs au moins, ils sont exonérés quel que soit le taux de participation effectif. Ces révisions successives ont permis à notre économie de profiter d'un régime comparable à ceux que connaissent la plupart de nos pays concurrents.

- Bien que ces mesures complémentaires aillent dans la bonne direction, le Conseil Economique et Social voudrait avancer davantage vers l'élimination totale de la multiple imposition économique des bénéfices. Afin de ne pas hypothéquer, pour des raisons fiscales, une prise de participation ou un investissement intéressant pour notre pays, le Conseil Economique et Social estime que l'exonération des revenus devrait en principe être acquise quels que soient le taux ou le montant de la participation. Pour des raisons administratives, il peut toutefois conce-

voir que certains minima restent d'application, soit un taux de participation de 1%, soit un montant absolu de 10 millions de francs.

En ce qui concerne la durée de détention minimum des participations, le Conseil Economique et Social propose une modification de détail qui vise à introduire une plus grande flexibilité dans la gestion des participations. Alors qu'à l'heure actuelle l'immunisation n'est accordée que si les titres en question ont été la propriété ininterrompue de la société pendant une période de douze mois au moins précédant la clôture de l'exercice, c'est-à-dire, en fait, pendant toute l'année d'imposition, il y aurait lieu de redéfinir cette durée de détention minimum comme une période de douze mois mobile incluant toutefois la date de l'encaissement du dividende.

- Afin de situer le régime de l'immunisation des participations dans le contexte de la législation internationale, le Conseil Economique et Social entend comparer dans le tableau ci-après les pratiques néerlandaises, belges et luxembourgeoises en la matière.

**Tableau 28: ANALYSE COMPARATIVE DE DIFFERENTS REGIMES EN
MATIERE D'IMMUNISATION FISCALE DES PARTICIPATIONS**

	Pays-Bas	Belgique	Luxembourg
1. Exonération des dividendes	100%	85 à 90%	100%
2. Charges afférentes à la prise de participation	N.D., sauf si la filiale est établie aux Pays-Bas	D., sans restriction	N.D.
3. Taux de participation minimum	5%	pas de taux minimum	10% ou 50 millions
4. Durée de détention	1 an*	1 an	1 an
5. Plus-values	N.I.	I, mais taux réduit (21,5%)	I, sauf art. 54 LIR
6. Moins-values	N.D.	D.	D.
7. Condition d'une taxation à l'étranger	oui	non	oui

N.D. = non déductible;

D. = déductible;

N.I. = non imposable;

I. = imposable.

* un projet prévoit la suppression de cette condition.

- Sous réserve d'une atténuation des aspects restrictifs concernant l'imposition des plus-values - une proposition dans ce sens sera faite par la suite -, le Conseil Economique et Social ne voudrait pas modifier davantage le régime de droit commun concernant le privilège des société mère et filiales. Il reviendra toutefois sur le problème de l'immunisation fiscale des participations sous 2412 consacré aux mesures d'incitation ciblées sur des types d'activités spécifiques, en l'occurrence les sociétés de participation financière.

222. La double imposition économique des bénéfices distribués à des personnes physiques

Si une règle générale à tous les systèmes fiscaux paraît être celle que les profits naissant à l'intérieur d'un groupe ne devraient être soumis qu'une seule fois à l'impôt sur les sociétés et que l'imposition multiple devrait être largement évitée, la double imposition des bénéfices distribués à des personnes physiques, sous forme de dividendes par les sociétés à leurs actionnaires reste aujourd'hui un problème structurel en matière d'impôts directs.

La grande diversité de systèmes adoptés par les Etats membres des CE rend difficile une approche internationale permettant de traiter cette question et ces effets transfrontaliers.

L'une des questions délicates qui se pose est celle de savoir comment répartir l'impôt total entre la société et l'actionnaire.

2221. Les différentes approches possibles

- La réflexion est engagée sur la base du système classique d'imposition des sociétés, selon lequel les bénéfices d'une société supportent d'abord l'impôt sur le revenu des sociétés et les actionnaires sont tenus, par la suite, d'incorporer, dans leur revenu soumis à l'IRPP, les dividendes qu'ils ont perçus, sans que l'impôt payé par la société sur les bénéfices distribués puisse être imputé dans le chef des actionnaires. Ce système, qui est d'application au Luxembourg, mais également

aux Etats-Unis, aux Pays-Bas et en Espagne, produit deux effets économiques pervers:

- . Etant donné que le résultat est différent de ce que l'on obtiendrait si les propriétaires d'une entreprise étaient imposés directement sur la fraction des revenus qui leur revient, les capitaux peuvent avoir tendance à s'investir plutôt dans des entreprises non constituées sous forme de sociétés de capitaux. Un système complètement intégré a précisément pour objet d'assurer que la taxation finale des actionnaires corresponde, en principe, au taux maximal marginal de l'IRPP.
- . En privilégiant l'endettement par rapport à l'auto-financement et à l'apport de capital à risque, le système classique influe considérablement sur le choix du mode de financement de la société.
 - .. En premier lieu vient l'endettement. Le recours aux fonds de tiers est moins onéreux que le financement sur fonds propres. Alors que les bénéfices sont soumis à l'impôt des sociétés, les intérêts débiteurs sont déductibles des bénéfices bruts comme dépenses d'exploitation.
 - .. En deuxième lieu vient l'auto-financement ou le financement par prélèvement sur les bénéfices. L'agent économique soucieux de maximiser la valeur présente de son patrimoine est attentif au taux de mise en réserve des bénéfices, car il préfère un rendement sous forme de gains en capital plutôt que la distribution de bénéfices soumis à l'IRPP.
 - .. Ce n'est qu'en dernier lieu que vient l'émission d'actions nouvelles et donc l'apport de capital à risque. Les entreprises sont davantage tentées de recourir à l'emprunt.

- Ci-après, une présentation schématisée des différentes approches possibles en matière d'imposition des dividendes dans le chef des sociétés et des personnes physiques, suivie d'une application chiffrée des différents scénarios sur base des taux en vigueur au Luxembourg, en 1988, (IRC: 36%, IRPP taux marginal maximum: 56%).

Tableau 29: PRESENTATION SCHEMATISEE DES DIFFERENTES APPROCHES POSSIBLES EN MATIERE D'IMPOSITION DES DIVIDENDES

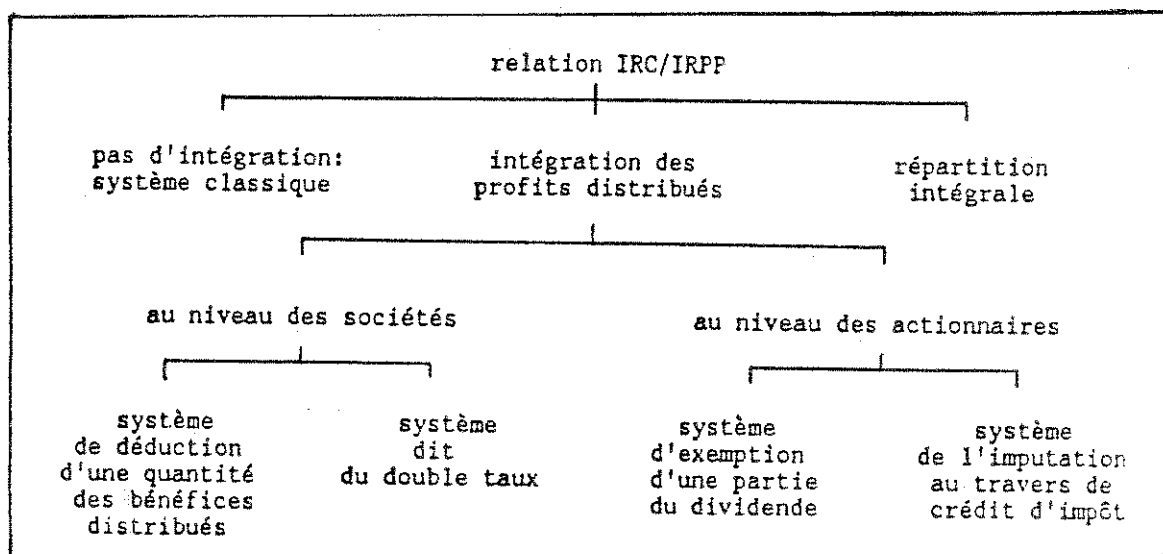


Tableau 30: APPLICATION DE DIFFERENTS SCENARIOS AUX TAUX EN VIGUEUR AU
LUXEMBOURG EN 1988

(IRC: 36%; IRPP TAUX MAXIMAL MARGINAL: 56%)

intégration des profits distribués							
	système classique actuel - pas d'intégration	répartition intégrale	au niveau des sociétés		au niveau des actionnaires		
			déduction des bénéfices distribués	double taux	exemption du dividende	imputation d'un crédit d'impôt	
						100%	79%
<u>NIVEAU SOCIÉTÉ</u>							
bénéfice imposable	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
déduction dividende (40%)	360	360	400	180*	360	360	360
IRC (36%)			216				
<u>NIVEAU ACTIONNAIRES</u>							
assiette de l'IRPP	640	1.000	784	820	640	640	640
exemption dividende (fixée de façon arbitraire)						(- 283)	(- 180)
dividende imposable					- 100	357	460
IRPP (56%)	358	560	439	459	540	280	460
IRC déjà payé		-			302	157	258
IRPP net à payer		200				200	
<u>IMPOT TOTAL</u>							
impôt total à payer	718	560	655	639	662	517	618
taux d'imposition total	72%	56%	66%	64%	66%	52%	62%
surcharge due à l'IRC (par rapport à la neutralité parfaite (56%))	29%	0%	18%	14%	18%	7%	11%
<u>DIVIDENDE NET (après impôt)</u>	282	440	345	361	338	483	382
<u>Δ par rapport au dividende actuel (en francs)</u>	-	+ 158	+ 63	+ 79	+ 56	+ 201	+ 100
<u>Δ en %</u>		+ 56%	+ 22%	+ 28%	+ 20%	+ 71%	+ 35%

* taux préférentiel de 18% pour les bénéfices distribués

2222. Le choix du Conseil Economique et Social

Au cours de la dernière décennie une orientation en faveur de systèmes atténuant ou éliminant la double imposition économique des dividendes s'est faite jour. La législation luxembourgeoise est restée en retrait et la généralisation du système de l'avoir fiscal préconisée par la Commission des CE dans une proposition de directive datant de 1975 s'est précisément heurtée à la résistance de plusieurs Etats membres dont le Luxembourg.

- Même si d'un point de vue conceptuel le Conseil Economique et Social peut approuver l'abolition de la double imposition économique, la prise en compte des particularités de notre économie l'amène, cependant, à appuyer pleinement la position qui a été celle de nos Gouvernements depuis cette date. En effet, en raison de la forte proportion de sociétés de capitaux formées par des bailleurs de fonds non résidents, une mesure intervenant au niveau des sociétés (déduction des bénéfices distribués du revenu imposable, taux d'imposition préférentiel en cas de distribution de bénéfices) aurait pour conséquence qu'une grande partie de l'avantage fiscal serait exportée.

- Quant aux mesures intervenant au niveau de l'actionnaire personne physique, la domiciliation à l'étranger d'actionnaires de grandes sociétés luxembourgeoises aurait toujours pour effet des pertes budgétaires. Sur la base des conventions internationales contre la double imposition, le Luxembourg devrait risquer aux autres pays bien plus d'avoirs fiscaux qu'il n'en recevrait en contrepartie. L'impôt sur le revenu des collectivités serait partiellement vidé de sa substance.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social estime qu'il ne faut pas imiter l'exemple de la RFA qui a limité l'avantage de l'avoir fiscal aux seuls actionnaires résidents et qui, de ce fait, se trouve exposée à de fortes pressions de la part de ses pays partenaires et notamment de la part des Etats-Unis.

Notre opposition à l'abandon du système classique de la double imposition se justifie d'autant plus que les derniers adhérents à la Communauté - l'Espagne et le Portugal - devraient éprouver des problèmes analogues aux nôtres et renforcer le camp des opposants à la proposition de directive.

- Pour résoudre ce problème et corriger les déséquilibres, la fédération bancaire de la CE avait d'ailleurs préconisé un mécanisme de compensation interétatique, proposition qui reste toujours d'actualité.

En l'absence d'une quelconque atténuation de la double imposition économique des dividendes, il faudra donc compenser ce handicap par des adaptations ciblées des taux et des assiettes, et accroître par ce biais les perspectives de rendement des capitaux à risque investis au Luxembourg.

223. Les mesures visant à drainer l'épargne mobilière vers les investissements productifs

- L'élimination de la multiple imposition des revenus distribués par les sociétés de capitaux vise à pallier les conséquences négatives du traitement fiscal inégal en matière de structure financière des entreprises (discrimination des capitaux propres par rapport aux capitaux empruntés).

Au lendemain de la crise économique de la deuxième moitié des années 70 et du début des années 80 et à l'aube du marché unique, le renforcement de la structure financière de nos entreprises revêt une importance primordiale. D'où le besoin d'un réexamen et d'un renforcement des dispositions visant à inciter à l'investissement productif.

Tout comme la plupart des pays industrialisés, le Luxembourg a mis en place des incitations pour drainer l'épargne des ménages vers les investissements des entreprises. Comme il a été exposé au chapitre II, point 123 ci-avant, l'abattement à l'investissement mobilier n'a que partiellement atteint l'objectif visé.

Ce dispositif venant d'être prorogé, sous une forme légèrement amendée, jusqu'en 1992, le Conseil Economique et Social aimerait néanmoins faire le point des objectifs que l'on vise à travers une telle législation.

- Si l'objectif est d'inciter les ménages à l'épargne mobilière, la solution doit être recherchée et insérée dans le contexte d'ensemble des dépenses fiscales retenues en matière d'imposition des personnes physiques.

C'est ce que le Conseil Economique et Social a essayé de faire en proposant l'introduction d'un crédit d'impôt pour l'épargne et l'investissement.

- Si, au contraire, l'objectif premier est de favoriser les investissements productifs et de créer des activités économiques supplémentaires, le régime d'incitation à retenir doit répondre aux critères ci-après:

- . le montant de l'allégement fiscal devrait être suffisamment élevé pour pouvoir exercer une véritable incitation à l'investissement;
- . l'Etat devrait pouvoir procéder à une sélection des activités économiques nouvelles qui seraient éligibles et qui pourraient donner lieu à un avantage fiscal dans le chef des personnes physiques.

- C'est en tenant compte de ces contraintes et de ce souci de sélectivité qu'il faudrait favoriser les instruments existants et développer des instruments nouveaux qui pourraient utilement profiter de l'encadrement existant ou projeté (nouveaux instruments financiers à créer par la SNCI, fonds de placement collectif, certificats d'investissement, actions non votantes privilégiées, notamment dans les PME, etc.)

224. Les mesures agissant sur le volume des investissements

Plusieurs aspects du problème ne seront pas analysés dans le présent chapitre. L'incitation à l'investissement qui passe par le budget des dépenses de l'Etat ne sera pas abordée. Par ailleurs, les mesures fiscales nouvelles axées sur le seul développement d'activités ne seront examinées que dans le cadre du chapitre 24 ci-après concernant la fiscalité des entreprises et la création d'activités nouvelles.

- Les mesures envisagées ne concernent tout d'abord que celles qui ont un caractère fiscal. Il ne sera pas fait mention ici des aides publiques accordées sous forme d'allocations directes (bonifications d'intérêt, subventions en capital, crédits d'équipement et prêts à des conditions de faveur).

Le Conseil Economique et Social ne voudrait cependant pas passer sous silence le fait que le taux de subventionnement vient d'être relevé, parfois de façon substantielle, suite à la régionalisation de la loi-cadre d'expansion économique qui a été opérée en 1986 en accord avec la Commission des Communautés européennes.

Dans son avis sur la situation économique, financière et sociale du pays pour 1988, le Conseil Economique et Social avait, par ailleurs, retenu que l'encouragement des investissements, qu'il s'agisse d'investissements d'établissement, d'extension ou de modernisation, devrait s'opérer à travers une réduction du poids fiscal supporté par les entreprises et à travers un aménagement des règles fiscales - telles que les règles d'amortissement - plutôt que par des subventions généralisées. Ces dernières devraient être limitées à des aides de premier établissement, à la création d'activités et d'emplois nouveaux ainsi qu'à la poursuite d'objectifs sectoriels et régionaux bien précis. Il va de soi que les lois - cadres devraient continuer à s'appliquer en cas d'investissement de reconversion, de réorientation et de rationalisation d'activités existantes.

C'est en ayant à l'esprit cette préférence pour les dépenses fiscales et la perspective d'un financement budgétaire au moyen d'une compression correspondante des aides directes de l'Etat à l'investissement privé, que le Conseil Economique et Social entend procéder à un réexamen des mesures fiscales agissant sur le volume des investissements.

- Le deuxième aspect qui ne sera pas abordé à cet endroit-ci a trait à l'introduction de mesures fiscales nouvelles limitées au seul développement d'activités économiques supplémentaires. Cet aspect se trouve au coeur d'un examen à part développé en guise de conclusion au présent chapitre relatif à l'imposition des revenus des entreprises.

Il y accord au sein du Conseil Economique et Social pour affirmer que les mesures agissant sur le volume des investissements ne sont justifiées que dans la mesure où elles sont de nature à renforcer les structures économiques et/ou à créer des emplois. Les critères de l'efficacité économique et de création de valeur ajoutée veulent qu'une priorité soit accordée au traitement fiscal de l'investissement net.

- Dans cette optique, l'analyse du Conseil Economique et Social portera tant sur les mesures d'incitation existantes - règles d'amortissement et déduction fiscale pour investissement - que sur des conceptions plus innovatrices, telles qu'une provision fiscale pour dépréciation des biens d'actifs ou leur réévaluation périodique.

2241. Les régimes d'amortissement

- Parmi les corrections de valeur qui visent à tenir compte de la dépréciation - définitive ou non - des éléments du patrimoine figurent au titre des amortissements:

- . l'amortissement normal pour usure et pour diminution de substance (art. 32 et 33 LIR);
- . l'amortissement extraordinaire en cas de déperdition extraordinaire technique ou économique (art. 31 LIR);
- . l'amortissement spécial au profit des investissements effectués dans l'intérêt de la protection de l'environnement ou de la réalisation d'économies d'énergie (art. 32 bis LIR).

- C'est la durée économique usuelle des immobilisations amortissables qui se trouve à la base des techniques d'amortissement. Cette durée se trouve déterminée par le genre et les conditions d'utilisation de l'immobilisation considérée. Afin de respecter les règles de la dépendance du bilan fiscal par rapport au bilan commercial, la durée usuelle d'utilisation mise en compte pour le calcul des amortissements normaux du bilan fiscal doit cadrer avec celle retenue pour le calcul des amortissements normaux du bilan commercial.

Le tableau comparatif ci-après renseigne sur les taux d'amortissement linéaire usuels qui sont actuellement d'application chez nous ainsi que chez nos principaux pays partenaires.

**Tableau 31: TABLEAU COMPARATIF DES TAUX D'AMORTISSEMENT
LINEAIRE USUELS (en %)**

TYPES DE BIENS	L	B	F	RFA	NL	UK
bâtiments commer- ciaux	2- 3	3	1- 2	4	3	n.a.*
bâtiments indus- triels	3- 5	3- 5	5	4	3- 4	4
matériel - outill- lage	10-20	10	10-20	5-10	10-20	5-10
matériel roulant	25	20-33	20-25	20	20-25	20
petit outillage et biens de faible valeur	100	100	100	100	100	10

* non amortissables.

- Il ressort des chiffres ci-dessus que nos taux d'amortisse-
ment linéaire se comparent plutôt favorablement aux taux prati-
qués à l'étranger.

. Aussi aucune modification globale ne s'impose-t-elle.
Quant à d'éventuelles adaptations d'ordre mineur, reposant sur
une modification de la durée usuelle d'utilisation, elles pour-
ront, en cas de besoin dûment établi, être apportées par voie de
circulaire du Directeur de l'Administration des Contributions.

C'est ainsi qu'une circulaire récente a admis que la durée
de vie des immeubles bâtis de la branche hôtelière s'est
raccourcie (passant de 28-40 à 20 ans) et qu'en conséquence, le
taux d'amortissement linéaire admis peut être relevé de 2,5-3,5
à 5%. Dans le même ordre d'idées, le Conseil Economique et
Social préconise de porter le taux d'amortissement des bâtiments
administratifs à 4%.

. Pour les immobilisations corporelles autres que les bâti-
ments, l'amortissement normal pour usure peut également se faire
par annuités décroissantes. L'amortissement par annuités dé-
croissantes se calcule par application d'un taux fixe à la va-
leur comptable (valeur restante), sans que ce taux puisse dé-
passer le triple du taux qui serait applicable en cas d'amortis-
sement par annuités constantes et sans qu'il puisse être supé-
rieur à 30%.

. En ce qui concerne les matériels et outillages utilisés exclusivement à des opérations de recherche scientifique ou technique, le taux de l'amortissement ne peut pas dépasser le quadruple du taux qui serait applicable en cas d'annuités constantes et ne peut pas être supérieur à 40%.

L'avant-projet de proposition de directive concernant l'harmonisation des règles de détermination des bénéfices imposables n'entraînerait guère de modification de notre législation sur le plan des régimes d'amortissement, sauf que le taux d'amortissement dégressif pourrait aller jusqu'à 50%. Etant donné que ce taux resterait toutefois plafonné à trois fois le taux d'amortissement linéaire correspondant, cette adaptation n'affecterait guère l'imposition actuelle des entreprises.

- Concernant l'amortissement spécial accordé au profit des investissements effectués dans l'intérêt de la protection de l'environnement et de la réalisation d'économies d'énergie, il ne peut excéder ni 50% du prix d'acquisition des biens mobiliers, ni 30% du prix d'acquisition des biens immobiliers. Cet amortissement spécial peut être effectué, soit intégralement au cours de l'exercice où l'investissement a été réalisé, soit intégralement au cours de l'un des quatre exercices d'exploitation suivant celui de l'investissement, soit par tranches égales réparties sur deux exercices au moins et sur cinq au plus (art. 32 bis LIR).

Le régime prévu initialement pour la période de 1984 à 1988 a été prorogé jusqu'en 1992 par la loi budgétaire du 24 décembre 1988. Ce régime spécial, somme toute attractif, devrait cependant être accompagné d'une campagne de sensibilisation des milieux professionnels concernés. Jusqu'à présent, seule une dizaine de demandes ont été introduites et le volume des investissements ayant profité du régime spécial n'a guère dépassé une cinquantaine de millions de francs.

2242. Les déductions fiscales pour investissements

Le principe même d'incitations fiscales à l'investissement - incitations qui vont au-delà de la prise en compte de la dépréciation économique des biens d'actif - a son fondement dans l'intérêt économique évident que la création d'activités nouvelles présente pour la collectivité.

- A partir de l'année d'imposition 1987, l'aide fiscale temporaire à l'investissement a été incorporée dans le texte général de la loi de l'impôt sur le revenu sous la forme d'une bonification d'impôt pour investissement (art. 152bis). Ce crédit d'impôt est double:

- . les investissements complémentaires bénéficient d'une bonification d'impôt de 12%, la définition des biens éligibles étant plutôt large, étant donné qu'il s'agit en l'occurrence de tous les biens amortissables corporels autres que les bâtiments;
- . indépendamment de l'avantage ci-avant, la loi prévoit également une bonification de respectivement 6% et 2%, selon que la tranche d'investissement se situe en-dessous ou au-delà de la barre de 6 millions de francs, cette bonification étant accordée sur l'investissement global effectué en cours d'exercice.

- Des systèmes de déductions fiscales pour investissements existent ou du moins existaient un peu partout ailleurs:

. Le régime le plus favorable est sans doute celui qui est appliqué en Irlande où l'assiette de l'impôt se trouve réduite de manière sensible du fait de déductions initiales de 100% accordées sur les équipements neufs et de 10 à 20% pour les bâtiments industriels. Ce régime qui a pour conséquence de réduire sensiblement l'impôt à payer au cours de l'exercice de l'acquisition des biens investis, était également d'application au Royaume-Uni jusqu'à ce que la réforme fiscale de 1984 - abaissement des taux, élargissement de l'assiette - l'ait supprimé à partir du 1er avril 1986.

. Dans la plupart des autres pays, l'ordre de grandeur des déductions fiscales pour investissements actuellement encore accordées est plus ou moins comparable à celui que nous connaissons chez nous (RFA: 10%, F: 10%, avec des modifications fréquentes toutefois, B: 13%).

. Tout comme le Royaume-Uni, d'autres pays industrialisés et pas les moindres ont procédé, dans le cadre de leur réforme fiscale à un élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés par une réduction voire par la suppression des crédits d'impôt pour investissements. Il en est ainsi notamment aux Etats-Unis, au Japon, en Australie, au Canada et aux Pays-Bas.

. Dans le cadre de la réforme fiscale décidée en RFA, l'aide fiscale à l'investissement (Investitionszulage) sera supprimée.

. En Belgique, la déduction pour investissement sera ramenée au taux d'inflation, augmenté de 3% avec un minimum de 5% et un maximum de 12%. Ces taux seront relevés de 10% pour les dépenses de recherche-développement, de 7% pour les entreprises avec moins de 20 travailleurs et de 5% pour les sociétés novatrices.

- Dans le cadre d'une réforme fiscale, le Luxembourg ne pourra assurément pas ignorer cette tendance générale.

Aussi le Conseil Economique et Social voudrait-il réexaminer notre législation actuelle du point de vue notamment de la neutralité et de l'efficacité des incitations fiscales à l'investissement.

- Les incitations fiscales altèrent certainement la neutralité et l'équité de l'impôt:

- . elles privilégient les investissements physiques par rapport aux investissements immatériels (recherche-développement, formation, publicité, etc.);
- . l'avantage fiscal consenti est indépendant de la rentabilité avant l'impôt des projets d'investissements. Les aides fiscales à l'investissement risquent donc de bénéficier principalement à des entreprises qui auraient investi de toute façon et le supplément d'investissement qui en résulte est inférieur au montant de la dépense fiscale correspondante.

- Du point de vue de l'efficacité économique, et sous réserve de la considération ci-avant, les aides fiscales à l'investissement ne peuvent avoir un effet significatif que si elles sont:

- . massives, donc très coûteuses du fait également qu'elles ne peuvent guère être modulées;
- . durables;
- . calculées, pour l'essentiel, sur le différentiel d'investissement par rapport à la moyenne des deux ou trois années précédentes.

- Ces réflexions amènent le Conseil Economique et Social à apporter les adaptations suivantes au régime actuel de la bonification d'impôt pour investissement, étant entendu que la déductibilité des dépenses d'investissement joue sur le plan de l'impôt sur le revenu, mais n'est pas accordée au titre de l'impôt commercial communal prélevé sur le bénéfice d'exploitation.

- . L'actuelle bonification d'impôt pour l'investissement est à maintenir dans ses deux composantes - global et complémentaire - tant en ce qui concerne son mécanisme que pour ce qui est de ses taux.
Le Conseil Economique et Social propose toutefois que, pour être éligible, le minimum actuel (15.000 francs) qu'un bien d'investissement doit dépasser serait à relever de manière substantielle.
- . La bonification d'impôt pour l'investissement complémentaire, mesuré par le différentiel de valeur enregistré par les biens amortissables corporels autres que les immeubles par rapport à la moyenne arithmétique des cinq exercices précédents est à maintenir, compte tenu des particularités de l'économie luxembourgeoise et notamment de sa dépendance vis-à-vis des investissements qui sont le fait de non-résidents.
- . L'ordre de grandeur actuel de la bonification d'impôt pour l'investissement complémentaire (12%) peut rester inchangé. Une modulation de la bonification en fonction du taux d'inflation, à l'instar de ce qui est envisagé en Belgique, ne s'impose nullement, étant donné qu'il est déjà tenu compte de l'évolution des prix par le biais du raisonnement en termes de différentiel d'investissement. C'est donc par l'assiette et non pas par le taux que la bonification d'impôt pour investissement permet de tenir compte de l'effet inflationniste au moment du réinvestissement.
- . A défaut d'un impôt suffisant pour déduire la bonification d'impôt au titre de l'exercice d'imposition pendant lequel l'investissement a été effectué, la bonification ne peut actuellement être déduite de l'impôt qu'au cours des quatre années d'imposition subséquentes.
Le Conseil Economique et Social propose de supprimer cette limitation dans le temps, de sorte que la bonification d'impôt pourrait dorénavant être reportée indéfiniment.

- Compte tenu des orientations retenues dans le cadre des réformes fiscales entreprises à l'étranger, la bonification d'impôt pour investissement, tout en étant rendue quelque peu plus efficace du point de vue de l'impact économique, gagnera en attractivité relative et constituera sans doute un élément déterminant de la politique de diversification et de modernisation industrielle.

Le cadre communautaire ne s'opposera pas au maintien de la bonification d'impôt pour investissement. A l'exposé des motifs de l'avant-projet de directive dont il a été question ci-avant, la Commission précise en effet que si les Etats membres n'auront plus la possibilité de prendre des mesures incitatives par le biais de l'assiette de l'impôt sur le revenu, ils resteront néanmoins libres, sous réserve de l'application des dispositions des articles 92 et 93 du traité CEE relatives aux aides, de prendre des mesures d'incitation en utilisant d'autres techniques telles que les subventions ou les crédits d'impôts. Tant que certaines politiques continueront de relever de la responsabilité des Etats, la nécessité reste donnée de recourir à ce genre de mesures.

2243. Les autres ajustements visant à corriger les effets de l'inflation

- L'inflation est de nature à fausser l'évaluation des revenus des entreprises ce qui, à son tour, entraîne des distorsions dans le système d'imposition. La question des correctifs qu'il convient d'apporter pour supprimer ces distorsions fait l'objet d'un vaste débat et prête à beaucoup de controverses dans la plupart des pays développés depuis les premières années 70 où les taux d'inflation ont commencé à dépasser la fourchette des 2 à 5% observée dans les années 60.

Bien que des systèmes d'ajustement fonctionnent dans plusieurs pays tels que la Suède et la Turquie, la plupart des pays de l'OCDE ont hésité à recourir à un système général d'indexation.

Ils ont préféré introduire dans leur système fiscal toutes sortes de mesures correctives spécifiques, telles que l'amortissement accéléré, les déductions fiscales pour investissement

ou encore la réévaluation périodique des immobilisations amortissables.

- Au Luxembourg, il a été procédé à de telles réévaluations en 1959, 1969 et 1982. A noter toutefois que si la loi du 7 décembre 1982 concernant l'institution d'un système de réévaluation facultative des immobilisations amortissables et l'adaptation des coefficients de réévaluation prévus à l'article 102, alinéa 6 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu a largement bénéficié aux entreprises en difficulté en améliorant leurs ratios bilantaires, elle n'a eu qu'un effet limité sur le plan fiscal. Tel n'a d'ailleurs pas été son objectif.

Les faibles taux d'inflation actuels rendent moins aigus le problème de la comptabilité d'inflation bien que l'amélioration de la qualité des produits continue à être à l'origine de maintes augmentations de prix, en cas de remplacement d'un bien d'investissement obsolète.

A l'occasion d'un séminaire organisé début 1987 par l'OCDE au sujet de la fiscalité dans les pays développés, une commission d'experts a estimé que si les taux d'inflation étaient peu élevés, de l'ordre de 2 à 5%, aucun correctif ne s'imposerait vraiment. Pour des taux de l'ordre de 5 à 10%, des ajustements spécifiques seraient envisageables, tandis que des ajustements systématiques ne seraient de mise que si une inflation à deux chiffres devait persister sur une longue période.

Dans son avant-projet de directive concernant l'harmonisation des règles de détermination des bénéfices imposables, la Commission a laissé entrevoir qu'elle entend s'opposer plus particulièrement à des mesures spécifiques qui visent à tenir compte des augmentations de prix. Sont visées aussi bien la réévaluation des biens de l'actif que l'introduction de toute réserve ou provision exonérée au titre des augmentations ou fluctuations de prix. Si le Conseil Economique et Social avait pu s'imaginer des techniques d'ajustement relevant de ces deux types d'instrument, il ne voudrait pas insister, compte tenu de ce contexte communautaire, de même que des évolutions qui se font jour à l'étranger et qui conduisent beaucoup de pays connaissant des mesures à finalité identique, à les abolir dans le cadre des réformes fiscales globales.

- Aussi le Conseil Economique et Social estime-t-il que les dispositions fiscales existantes décrites sous 2241 et 2242 - amortissement spécial, amortissement dégressif et bonification d'impôt pour l'investissement complémentaire - peuvent être considérées comme suffisantes dans un environnement peu inflationniste. Elles ont par ailleurs l'avantage de cadrer parfaitement avec les tentatives d'harmonisation des fiscalités sur le plan communautaire.

En cas de reprise sensible de l'inflation, l'instrument de la bonification d'impôt pour investissement complémentaire constitue une technique de compensation partielle quasi-automatique des effets inflationnistes.

225. Le report des pertes

- Dans le cadre de la détermination du revenu imposable, les pertes dégagées dans une catégorie de revenu peuvent être compensées avec des revenus positifs d'autres catégories. Lorsque le total des revenus nets ainsi calculé accuse un résultat négatif, les pertes non compensées des trois premières catégories de revenu - bénéfice commercial, bénéfice agricole et forestier, bénéfice provenant de l'exercice d'une profession libérale - peuvent être reportées sur les années postérieures (carry-forward).

En application de l'article 114 LIR, le report peut s'étendre sur les cinq années qui suivent l'exercice d'exploitation qui s'est soldé par une perte. Le report en arrière sur les exercices d'exploitation qui précèdent l'année à perte n'est pas possible dans l'état actuel de notre législation.

Ci-après une image succincte des possibilités offertes par les législations fiscales étrangères.

**Tableau 32: COMPARAISON INTERNATIONALE CONCERNANT LE REPORT
DES PERTES**

	durée (en années) du	
	carry-forward	carry-back
Royaume-Uni	aucune limitation	3
Pays-Bas	8*	3
RFA	5	0 (1)**
France	5	0
Belgique	5	0
Luxembourg	5	0

- Le régime du report des pertes devrait être libéralisé selon les prescriptions d'une proposition de directive communautaire COM (84) 404 concernant l'harmonisation des législations des Etats membres relatives au régime fiscal du report des pertes des sociétés. En suivant l'exemple de nombreux pays industrialisés, la Commission des CE propose un système libéral laissant aux sociétés accusant une perte le choix entre l'imputation:

- . soit sur l'ensemble des bénéfices d'un ou de deux exercices précédents (carry-back), soit sur la partie non distribuée de ces bénéfices, sans que le caractère définitif de l'imposition pour ces exercices puisse être invoqué, puis, s'il y a lieu, sur les bénéfices des exercices suivants (carry-forward) dans l'ordre chronologique de ceux-ci;
- . soit sur les bénéfices des exercices suivants dans l'ordre chronologique de ceux-ci.

* aucune limitation pour les pertes subies par les sociétés dans les six premières années de leur création (pertes de décollage).

** le plafond de la perte reportable sur une année est fixé à 5 millions de DM.

La Commission estime que sa proposition présenterait une importance particulière en matière de capacité d'investissement des entreprises et de leur capacité concurrentielle sur le plan international. Selon la Commission, les moins-values potentielles de recettes fiscales résultant de l'amélioration des régimes existants pourraient être relativement limitées.

- Cette proposition de directive introduirait pour le Grand-Duché deux modifications fondamentales dans sa législation interne en matière de report de pertes: le carry-back ainsi que le carry-forward sans limitation dans le temps.

. En ce qui concerne le carry-forward, la limitation actuelle à 5 ans et, partant, le maintien éventuel de celle-ci est basée sur la considération qu'il serait malsain d'aider, sans limite, des entreprises en difficulté. L'expérience récente a toutefois démontré que des entreprises de taille peuvent être obligées de faire face à des crises structurelles qui dépassent cinq ans et que ce n'est qu'après un laps de temps plus long qu'elles sont en mesure de s'adapter aux nouvelles données économiques. En fait, il y a une limite naturelle à ce report, car aucune entreprise ne peut survivre sans faire de bénéfices sur une longue période.

. Pour ce qui est du carry-back, les éléments suivants méritent d'être pris en considération:

- .. en raison de la structure de notre économie et de la prédominance de certains secteurs, une telle mesure ne manquerait pas de comporter des risques certains au niveau des recettes budgétaires et de leur évolution dans le temps;
- .. le carry-back peut être à l'origine de difficultés techniques et administratives, difficultés qu'il convient d'analyser de plus près;
- .. l'introduction du principe du carry-back soulève également la question de savoir si, à côté de l'Etat, les actionnaires ne devraient pas contribuer à éponger les pertes subies par l'entreprise, notamment par le biais d'une récupération éventuelle des dividendes distribués;
- .. le carry-back constituerait une aide substantielle pour les entreprises en difficulté et leur éviterait d'avoir recours à des moyens de financement étrangers.

- Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, le Conseil Economique et Social propose de retenir dans le cadre de la réforme fiscale les modifications ci-après:

. puisque le report de perte, illimité en avant, représente non seulement une simplification incontestable, mais correspond aussi, et surtout, à un besoin réel des entreprises en difficulté structurelle, le Conseil Economique et Social propose la suppression de la limite de cinq ans et l'introduction du report de pertes vers le futur, sans limite dans le temps;

. sous réserve d'un examen plus approfondi des complications administratives que pourrait susciter le remboursement d'impôts ou d'avances déjà payés, le Conseil Economique et Social voudrait suggérer l'introduction du carry-back.

Compte tenu des risques d'ordre budgétaires et des difficultés administratives et afin de ne pas décharger de leur responsabilité les actionnaires des entreprises, le Conseil Economique et Social insiste cependant pour que ce report des pertes en arrière soit limité à un an et qu'il ne puisse être imputé que sur la partie non-distribuée du bénéfice.

226. Autres questions concernant l'assiette de l'impôt

Sont regroupées sous cette rubrique, diverses dispositions de notre législation actuelle qui méritent d'être adaptées, ces dispositions n'ayant pu être rangées ni dans l'un des sujets évoqués ci-avant, ni dans les considérations qui vont suivre au sujet de l'impôt commercial communal.

2261. L'imposition des plus-values réalisées sur les biens de l'actif

Les plus-values en question font partie des bénéfices imposables et sont taxées dans les mêmes conditions, à moins que l'entreprise en question ne réemploie, sous des conditions déterminées, en biens de l'actif, une somme au moins égale au prix de la cession du bien générateur de la plus-value.

Compte tenu également de l'avant-projet de proposition de directive de la Commission, le Conseil Economique et Social propose d'adapter les dispositions y relatives de l'article 54 LIR sur deux points, à savoir:

- la définition des biens de l'actif éligibles.

Conformément à la législation actuelle entrent en ligne de compte les plus-values réalisées en cours d'exploitation par une cession volontaire d'un bâtiment ou d'un élément de l'actif non amortissable (p. ex. une participation dans une autre société de capitaux).

Dans le but de faciliter l'innovation et les investissements de modernisation, le Conseil Economique et Social propose de concevoir la notion de biens de l'actif immobilisé dans un sens aussi large que possible.

Sous réserve de certaines restrictions administratives indispensables, tous les biens immobilisés, qu'ils soient corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, de courte ou de longue durée, seraient admis tant comme bien cédé que comme bien de remplacement.

Il est entendu que les plus-values réalisées sur un élément de l'actif non amortissable, notamment les participations dans une autre société, devraient rester éligibles. Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il de s'en tenir aux dispositions actuelles du droit fiscal luxembourgeois - durée de détention minimum de 5 ans - et de ne pas se référer, comme cela vient d'être proposé par la Commission, à la définition adoptée dans le cadre de la législation comptable.

- La définition de la période du remploi

Le remploi devrait se situer dans une période commençant à la date d'ouverture de l'exercice précédant l'exercice au cours duquel la plus-value est réalisée et se terminant trois ans après la clôture de cet exercice ou cinq ans après si ce remploi porte sur des bâtiments dont la construction est achevée au cours de cette période.

Le remploi par anticipation serait donc possible, mais il ne pourrait remonter avant la date d'ouverture de l'exercice précédant l'exercice au cours duquel la plus-value est réalisée.

2262. L'imputation des impôts étrangers

- La loi du 30 novembre 1978 a introduit dans la législation luxembourgeoise le principe de l'imputation des impôts étrangers sur l'impôt luxembourgeois si certaines conditions de fond et de forme sont remplies. Elle a également supprimé toute double taxation des revenus provenant de participations étrangères importantes (articles 13, 134, 134bis, 134ter LIR). Le calcul de l'imputation se trouve régi par les deux grands principes:

- . le calcul est à faire séparément par Etat de provenance des revenus (méthode pays par pays);
- . le maximum imputable est égal à l'impôt luxembourgeois correspondant au revenu d'origine étrangère.

Un régime fiscal spécial et facultatif d'imputation globale en matière de revenus mobiliers étrangers a toutefois été introduit par le règlement grand-ducal du 26 mai 1979. Selon la méthode de l'imputation globale, les revenus de capitaux mobiliers étrangers et les impôts étrangers y afférents sont mis en compte pour leur montant total, sans distinction du pays de la source de ces revenus.

La nouvelle législation de 1978 - 1979 constitue une innovation importante dans le sens qu'elle a contribué à réduire, voire à éliminer, la double imposition internationale. Il convient également de signaler que cette législation est très complexe et qu'elle comporte des modalités n'existant dans aucune autre législation étrangère. Malgré les améliorations successives qu'elle a connues, cette législation suscite encore de la part du Conseil Economique et Social les observations ci-après.

Le Conseil Economique et Social estime que les retenues fictives, prévues dans les conventions avec des pays qui prévoient une clause du "matching credit"* ou du "tax sparing"*, devraient être prises en considération également dans la méthode de l'imputation globale.

* La méthode du "matching credit" consiste en l'octroi d'un crédit d'impôt à un taux plus élevé que le taux effectivement appliqué dans le pays de la source.

La méthode du "tax sparing" consiste en l'octroi d'un crédit d'impôt fictif égal au montant de l'impôt qui aurait été perçu dans le pays de la source en l'absence de mesures d'encouragement.

- La méthode d'imputation globale intéresse avant tout les banques qui sont actives sur le marché international. En dépit de certaines améliorations successives, les deux limites supérieures actuellement en vigueur semblent encore poser certains problèmes aux entreprises concernées.

- . Les retenues à la source individuelles sont imputables seulement à concurrence d'un taux de retenue étranger de 25%, la partie excédentaire étant cependant déductible à titre de dépenses d'exploitation. Comme le Luxembourg n'a pas encore conclu de traités contre la double imposition avec certains pays à retenues élevées - comme par exemple avec la Suisse, qui pratique une retenue à la source de 35% - le plafond de l'impôt étranger ci-dessus pourrait utilement être relevé à 35%.
- . Le droit à l'imputation est limité globalement pour chaque contribuable à 20% de l'impôt luxembourgeois correspondant au revenu imposable ajusté, non diminué des impôts étrangers susceptibles d'imputation. Cette limitation doit garantir que l'avantage reste dans une saine proportion avec l'impôt total dégagé sur l'assiette luxembourgeoise. Le Conseil Economique et Social propose de relever ce plafond à 25%.

- La place financière de Luxembourg étant en concurrence avec d'autres centres, on pourrait, au-delà de ces perfectionnements ponctuels, songer à mettre à l'étude un nouveau système d'imputation, éventuellement plus généreux, mais surtout plus transparent.

227. L'impôt commercial communal sur le bénéfice

Dans le cadre de son avis annuel de 1988 sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social avait exprimé l'opinion, chiffres à l'appui, que l'enveloppe budgétaire se trouvant à la disposition des communes serait suffisante pour permettre le financement des dépenses à charge des autorités locales.

Ce serait plutôt la répartition de cette enveloppe entre les communes qui poserait un problème. D'où la nécessité d'une réforme des finances communales qui aurait précisément pour objet de remédier à ce problème d'allocation des ressources interne au secteur communal.

En vue de la définition d'un régime des finances communales plus juste et plus efficace, basé sur la notion de la charge effective, le Conseil Economique et Social avait proposé à l'époque qu'il soit procédé, à partir d'une radiographie des charges communales et d'une nette délimitation des zones de compétence entre l'Etat et les communes, à un réexamen de la clé de répartition du produit des impôts de l'Etat entre les 118 communes ainsi qu'à une remise en cause des fondements mêmes de la fiscalité communale, notamment de cette principale rentrée que constitue l'impôt commercial communal (ICC). Tant l'assiette que la répartition du produit de cet impôt seraient à revoir dans le sens d'une meilleure allocation des ressources.

2271. Le fondement du régime actuel de la fiscalité locale

- Introduit pendant l'occupation, le régime fiscal imposé aux communes comprenait en fait trois volets:

- . l'impôt personnel (Bürgersteuer);
- . l'impôt foncier (Grundsteuer);
- . l'impôt commercial (Gewerbesteuer) y compris l'impôt sur le total des salaires (Lohnsummensteuer).

- Dès 1942, l'impôt personnel fut supprimé comme impôt direct et incorporé dans le barème de l'impôt sur le revenu. Pour dédommager les communes de la perte de recettes qui en résulta, une participation au produit de l'IRPP leur fut concédée.

Par la suite peu de modifications ont été apportées à cette structure si ce n'est:

- . l'abolition récente de l'impôt sur le total des salaires;
- . la participation des communes dans d'autres impôts de l'Etat (TVA, taxe de consommation sur l'alcool et taxe sur les véhicules automoteurs);
- . la multiplication des taxes communales spécifiques liées à la prestation d'un service déterminé.

- A l'origine, l'ICC était destiné à compenser aux communes les frais d'infrastructure et les nuisances que leur occasionnaient les entreprises y établies. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, la qualité des infrastructures publiques et leur mode de financement ont subi bien de modifications. Aussi un transfert de la charge budgétaire des communes vers l'Etat s'est-il opéré, l'exemple le plus frappant à cet égard étant celui de l'acquisition, de l'aménagement et de l'équipement des zones industrielles à caractère national qui sont à charge quasi-exclusive du budget de l'Etat.

Cette évolution a certainement eu pour effet que la part relative des recettes communales, prélevées sur les entreprises, se trouve gonflée par rapport aux charges effectivement exposées par les communes, du fait de l'implantation et de la présence d'entreprises sur leur territoire.

Sur le plan de la répartition du produit de l'ICC, le législateur a tenté de remédier à cet état des choses en réduisant progressivement la part du produit restant acquise aux communes-sièges des entreprises au profit de la partie du produit redistribuée à travers un fonds de péréquation communale. En dépit du fait qu'actuellement 45% du produit de l'ICC se trouvait ainsi redistribué, les écarts entre les communes continuent à être énormes, voire ne cessent de se creuser. Alors que pour l'ensemble du pays et sur la base des données fiscales de 1985, le rendement moyen de l'ICC par tête d'habitant a été de près de 16.000 francs, les extrêmes se sont situés dans une fourchette allant de 2.000 à 45.000 francs.

Compte tenu du poids de l'ICC dans le total des ressources communales - en 1985 l'ICC intervenait à raison de 36,5% dans le total des ressources des 118 communes, après déduction de la rémunération directe des services industriels (autobus, gaz, électricité, abattoir) - le problème de fond de l'allocation inégale des ressources au sein du secteur communal réside dans la nature de l'impôt commercial communal.

- Ceci amène le Conseil Economique et Social à formuler ses propositions sur deux plans nettement distincts:

- . celui de l'assiette de l'impôt,
et
- . celui de la répartition du produit de l'impôt.

2272. L'assiette de l'impôt commercial communal sur le bénéfice

- En application de la loi du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal, l'assiette de l'impôt correspond à 4% du bénéfice d'exploitation, établi d'après les dispositions de l'IRPP et de l'IRC et ajusté en tenant compte d'un certain nombre d'additions et de déductions.

Quant au taux d'imposition communal (Hebesatz), applicable à l'assiette ainsi définie, il est fixé avant le 1er novembre de chaque année par chacune des 118 communes, sous réserve de l'approbation du Grand-Duc. Les taux d'imposition communale varient actuellement de 180 à 300%, la moyenne devant se situer quelque part vers les 250%, soit un taux d'imposition effectif moyen de (4 x 2,5 =) 10% environ.

- La définition de l'assiette soulève deux sortes de problèmes:

- . celui de l'ajustement du bénéfice d'exploitation;
- . celui des catégories de revenus imposables.

- L'opportunité économique de certaines des additions et déductions ne semble guère évidente au Conseil Economique et Social. Il en est ainsi notamment du rajout de 40% des intérêts des dettes qui sont en relation économique durable avec le fonctionnement de l'entreprise. Ce fut l'argument du renforcement du capital d'exploitation qui se trouve à l'origine de ce rajout, qui, il n'y a pas si longtemps que ça, s'élevait encore à 100% des intérêts en question.

Le caractère anti-économique de cette disposition est évident:

- . ce rajout est préjudiciable à l'égard d'entreprises en difficulté qui s'endettent précisément pour pouvoir se restructurer;
- . l'impôt devenant, en partie, indépendant de la situation économique et, partant, du résultat économique de l'entreprise, l'ICC peut être dû même en cas de bénéfice nul, voire négatif, diminuant de la sorte le stock de capital et les flux de revenus futurs que ce stock est supposé générer.

- . Un autre rajout dont l'opportunité économique est plutôt douteuse concerne les loyers payés par l'entreprise pour la location de certains biens de l'actif, loyers qui, à raison de 50%, sont ajoutés pour le calcul du bénéfice d'exploitation.

- Sans vouloir entrer dans tous les détails, le Conseil Economique et Social propose de modifier comme suit l'assiette de l'ICC sur le bénéfice:

tout en renvoyant aux détails fournis par la suite, le Conseil Economique et Social propose d'ores et déjà d'abolir l'impôt commercial communal actuel et de le remplacer par un nouvel impôt communal complémentaire à prélever sur le revenu des entreprises. Afin d'éviter toute prolifération d'impôts et de rechercher une meilleure efficacité économique, les bases d'imposition seraient en tous les points identiques à celles prévalant pour l'impôt sur le revenu (IRC et IRPP).

- Eviter toute prolifération d'impôts et rechercher une plus grande efficacité économique: voilà les deux objectifs qui ont guidé le Conseil Economique et Social dans son choix. C'est en proposant un impôt communal additionnel sur le revenu, impôt qui serait prélevé sur la même base d'imposition que l'IRC et l'IRPP, que le Conseil Economique et Social entend apporter une solution appropriée à un problème délicat à maints égards.

Quant au taux proposé pour ce nouvel impôt communal, qui ne serait pas déductible de l'impôt sur le revenu, il pourrait être fixé à 4%. Les communes auraient cependant le droit d'arrêter leur propre taux à l'intérieur d'une fourchette de taux de 3 à 5%.

Afin d'alléger davantage le poids de l'impôt sur le revenu des entreprises, certaines membres préfèrent un taux pivot de 3%, la fourchette se situant entre 2 et 4%.

2273. La fiscalité locale et les finances communales

- Au-delà des modifications apportées à l'assiette de l'impôt, le remplacement proposé de l'ICC par ce nouvel impôt communal prélevé sur le revenu des entreprises aurait encore pour effet de redistribuer, de façon différente, d'importantes rentrées fiscales entre les 118 communes du pays. Ce faisant, cette modification de la fiscalité locale aurait l'avantage de susciter, de façon quasi-inévitable, une renégociation de l'allocation des ressources au sein du secteur communal.

En appliquant des critères d'allocation plus justes et plus équitables qui permettraient de cerner davantage les charges réelles auxquelles se trouvent exposées les communes du fait de l'implantation et de la présence d'entreprises, la réforme de la fiscalité locale pourrait ainsi déclencher l'indispensable réforme des finances communales avec l'espoir de pouvoir faire davantage avec la même enveloppe ou de faire face aux mêmes charges avec une enveloppe financière moindre.

- De l'avis du Conseil Economique et Social, la réforme de la fiscalité locale constitue un préalable à une véritable refonte des finances communales. Elle constitue donc un levier pour accroître l'efficacité des dépenses publiques au niveau communal et pour associer de la sorte le secteur communal au financement budgétaire d'une partie de la réforme fiscale globale.

- En guise de conclusion à ces réflexions relatives à l'ICC sur le bénéfice et en vue de préparer le terrain pour l'examen du niveau du taux de l'imposition globale des revenus, le Conseil Economique et Social voudrait fournir quelques données chiffrées qui permettent de cerner de plus près l'enjeu financier et l'impact de la réforme proposée.

- En calculant avec un taux d'imposition communal moyen de 250% et en faisant abstraction de toute majoration ou déduction éventuelle, une société de capitaux paie actuellement les impôts ci-après:

. ICC (4 x 250%)	:	9,09 %
. IRC (34%)	:	30,91 %
. IS (impôt de solidarité de 2%):	:	0,62 %
		<hr/>
		40,62 %
		=====

Compte tenu de l'assiette élargie de l'ICC, le prélèvement réel que cet impôt exerce sur le revenu d'une entreprise donnée dépend de l'envergure des additions et des déductions propres à l'entreprise en question. Ce poids de l'impôt, exprimé par rapport au revenu, peut ainsi dépasser le taux apparent de 9,09%.

- Quant à la proposition définie ci-avant, elle aboutirait, pour les sociétés de capitaux, au prélèvement fiscal suivant:

. nouvel impôt communal prélevé sur le revenu:	3,0% - 5,0%*
. impôt sur le revenu des collectivités:	34,0%
. impôt de solidarité de 2%:	0,68%
	<hr/>
	37,68 - 39,68%
	=====

De la sorte, le prélèvement fiscal global serait réduit dans tous les cas. Il serait ramené de 40,62% actuellement à un taux variant de 37,68% à 39,68%, soit une réduction de taux de 1% au minimum et de 3% au maximum. Sur le plan individuel, l'impact de cet allègement serait encore accentué, le cas échéant, du fait de la disparition des additions inhérentes à l'ICC actuel.

Compte tenu de l'ensemble des réflexions ci-avant, le Conseil Economique et Social aimerait apporter les modifications ci-après à la fiscalité locale et nationale.

* Compte tenu du fait que le nouvel impôt communal ne serait plus déductible de la base d'imposition de l'impôt sur le revenu, les taux proposés de 3 à 5% sont à apprécier par rapport à un taux actuel moyen ajusté de 6%."

- La fiscalité locale reposerait dorénavant sur les deux piliers ci-après:
 - . l'impôt foncier: abstraction faite de la réévaluation proposée pour les valeurs unitaires et des adaptations qui en résulteraient (cf. chapitre 32 ci-après), cet impôt communal ne subirait pas de modification par rapport à sa forme actuelle;
 - . l'impôt communal sur le revenu des entreprises: pour les collectivités, cet impôt serait assis sur la même assiette que l'IRC, tandis que pour les personnes physiques les catégories de revenus à prendre en considération serait le bénéfice commercial. Le taux moyen de cet impôt serait fixé par le législateur à 4%, les communes disposant quant à elles d'une marge d'action à l'intérieur d'une fourchette de taux donnée (3 à 5%).
 - . Afin d'alléger davantage le poids de l'impôt sur le revenu des entreprises, certaines membres préfèrent un taux pivot de 3%, la fourchette se situant entre 2 et 4%.
 - . Ces fourchettes semblent suffisamment étroites pour qu'il n'y ait pas de distorsions fiscales entre les communes pour ce qui est de l'attraction d'entreprises nouvelles.
- En principe le produit de ces impôts communaux resterait acquis à la commune de résidence ou d'implantation, sous réserve de la redistribution que le législateur entend pratiquer à travers un fonds de péréquation communale.
- Etant donné que l'IRC et l'impôt communal sur les collectivités reposeraient dorénavant sur une seule et même assiette, la déductibilité au titre des frais de charges d'exploitation ne se justifie plus guère.
- Le prélèvement fiscal global résultant des impôts sur le revenu atteint actuellement 40,6%.
 - . Les propositions du Conseil Economique et Social auraient pour effet de ramener ce prélèvement à un taux se situant entre 37,6 et 39,6%, d'où une réduction de la charge fiscale globale de 1 à 3% pour les sociétés de capitaux.
 - . La préférence marquée ci-avant par certains membres aurait pour conséquence de ramener le taux entre 36,6% et 38,6%, ce qui comporterait une réduction de la charge fiscale globale de 2 à 4% pour les sociétés de capitaux.

23. Le calcul de l'impôt sur le revenu des collectivités

Etant donné que le taux d'imposition d'une entreprise est fonction de sa forme juridique, il faut qu'il existe un certain lien entre le taux maximum de l'IRPP et le taux normal de l'IRC.

Aussi la réduction préconisée du taux d'imposition marginal maximum des personnes physiques et l'aplanissement de la courbe de progressivité sont-ils de nature à rétablir la relation qui avait existé avant que le taux de l'impôt sur les collectivités n'ait été ramené de 40 à 34%, alors que le taux marginal de l'IRPP n'avait été réduit que de 1%, passant de 57 à 56%.

C'est en gardant à l'esprit ces liens d'interdépendance que le Conseil Economique et Social voudrait examiner de plus près la question du niveau d'imposition des sociétés de capitaux.

231. Le niveau du taux de l'impôt

- Le tarif de l'impôt sur le revenu des collectivités est progressif jusqu'à une certaine limite. Les taux qui frappent aussi bien les bénéfices distribués que les bénéfices réservés, s'échelonnent de 20% à 34%. Les taux sont actuellement de:

- . 20% lorsque le revenu imposable ne dépasse pas 400.000 francs;
- . 20 à 34% lorsque le revenu imposable se situe entre 400.000 et 1.312.000 francs;
- . 34% lorsque le revenu imposable dépasse 1.312.000 francs.

- Ci-après un tableau récapitulatif de taux d'imposition en vigueur dans les principaux pays, étant entendu que ces taux ne se rapportent qu'au seul impôt prélevé par l'Etat en question sur le revenu des sociétés, abstraction faite donc du poids de la fiscalité locale.

TABLEAU 33: KOERPERSCHAFTSTEUERN 1988

Systeme	Staaten	Steuersätze 1)	Arten und Umfang der Entlastungen
1	2	3	4
"Klassisches" System mit einheitlicher Besteuerung des Gesamteinkommens	Luxemburg	36 vH 2)	---
	Niederlande	42 vH	
	Schweiz (Zürich)	11,1 vH bis 30,2 vH 3)	
	USA (New York)	39,9 vH 4)	
System des "gespaltenen" Steuersatzes	Oesterreich	30 vH bis 55 vH 5); auf Ausschüttungen die Hälfte der Tarifsätze	Ermäßigung der Einkommensteuer auf Ausschüttungen um die Hälfte.
System der "Teilanzrechnung" der auf Ausschüttungen entfallenden Körperschaftsteuer auf die Einkommensteuer des Anteilseigners	Belgien	43 vH 6)	Anrechnung mit 50 vH der Ausschüttung (nach Abzug der Kapitalertragsteuer von 25 vH)
	Dänemark	50 vH	Anrechnung mit 25 vH der Ausschüttung
	Frankreich	42 vH	Anrechnung mit 50 vH der Ausschüttung
	Grossbritannien	35 vH 7)	Anrechnung mit 25/75 der Ausschüttung
	Irland	47 vH 8)	Anrechnung mit 32/68 der Ausschüttung
	Kanada	42 vH 9)	Anrechnung mit 16,67 vH der Ausschüttung auf Einkommensteuer des Bundes und der Provinz 10)
	Spanien	35 vH	Anrechnung mit 10 vH der Ausschüttung 12)
System der "Teilanzrechnung" mit "gespaltenem" Steuersatz	Japan	37,536 vH bis 49,266 vH 11)	Anrechnung von 7,4 vH bis 12,8 vH der Ausschüttung 12)
System des Vollabzugs der Ausschüttung von der Bemessungsgrundlage	Griechenland	49 vH 13)	Körperschaftsteuer auf Gewinn nach Abzug der Ausschüttung. Auf Ausschüttungen werden Kapitalertragsteuern in einer etwa der Körperschaftsteuer entsprechenden Höhe erhoben, die definitiv oder anrechenbar sind, falls Option für Besteuerung der Dividende im Rahmen des Gesamteinkommens.

TABLEAU 33 suite:

Systeme	Staaten	Steuersätze 1)	Arten und Umfang der Entlastungen
	Portugal	34,2 vH bis 42,8 vH 14)	Ergänzungsteuer auf Gewinn nach Abzug Ausschüttung; bei Schedulensteuer keine Doppelerschüttung; bei Ausschüttungen keine Doppelerschüttung; bei Ausschüttungen keine Doppelerschüttung.
System der "Vollanrechnung"	Italien	46,368 vH 15)	Anrechnung mit 9/16 der Ausschüttung bei Staatssteuer 16); bei lokaler Steuer sind Ausschüttungen beim Anteilseigner einkommen- bzw. körperschaftsteuerfrei.
System des "gespaltenen" Steuersatzes mit "Vollanrechnung"	Bundesrepublik Deutschland	36 vH auf Ausschüttungen 56 vH	Vollanrechnung der Ausschüttungsbelastung beim Anteilseigner

- 1) Einschließlich Steuern nachgeordneter Gebietskörperschaften; eine etwaige Abzugsfähigkeit dieser Steuern bei der (Staats-) Bundessteuer wurde berücksichtigt.
- 2) Auf Einkommen über 1,312 Mio lfr; ermässigte Eingangssätze 20 vH (Einkommen bis 600.000 lfr) und 30 vH (Einkommen zwischen 600.000 lfr und 1,312 Mio lfr) mit Grenzberichtigung; zusätzlich Zuschlag 2 vH des Steuerbetrags für Arbeitslosenfonds.
- 3) Progressive Staffelung der Steuersätze nach Rendite (Verhältnis von Ertrag und Kapital); Bund 3,63 vH bis 9,8 vH, Kanton und Gemeinde 7,8 vH bis 22,6 vH; alle Steuern sind bei Einkommensermittlung zur Bundessteuer absetzbar.
- 4) Corporation Income Tax des Bundes 34 vH mit ermässigten Eingangssätzen von 15 vH und 25 vH auf Einkommensteile bis 75.000 \$; zusätzlich weitere 5 vH (höchstens 11.750 \$) auf Einkommen über 100.000 \$ (hier nicht berücksichtigt); New York City General Franchise (Income) Tax des Staates New York 9 vH (von Bemessungsgrundlage Bundessteuer absetzbar); New York City General Corporation Tax 8,85 vH (von Bemessungsgrundlage Staats- und Bundessteuer absetzbar) wurde nicht erfasst; vgl. Uebersicht 7.
- 5) Progressiver Durchrechnungstarif; Höchstsatz 55 vH bei Einkommen über 1.142.800 S.
- 6) Auf Einkommen über 16,6 Mio bfr; ermässigte Eingangssätze 30 vH und 38 vH.
- 7) 25 vH auf Einkommen bis 100.000 £; dieser Satz erhöht sich bis 500.000 £ kontinuierlich auf 35 vH.
- 8) 40 vH auf Einkommen bis 25.000 lfr; dieser Satz erhöht sich bis 35.000 lfr kontinuierlich auf 47 vH.
- 9) Bundessteuer 38 vH, abzüglich 10 vH des Einkommens; 14 vH Provinzsteuer (Durchschnittssatz); ohne Steuerzuschlag von z. Zt. 3 vH bei der Bundessteuer (surtax).
- 10) Erfassung der um 25 vH erhöhten Dividenden im Einkommen der Anteilseigner.
- 11) Staatssteuer 42 vH auf das nichtausgeschüttete Einkommen. 32 vH auf Ausschüttungen; Zuschläge auf den Steuerbetrag; Präfekturen Standardzuschlag 5 vH (Höchstsatz 6vH), Gemeinden Standardzuschlag 12,3 vH (Höchstgrenze 14,7 vH). Für Steuerpflichtige mit einem Gesellschaftskapital bis 100 Mio Yen ermässigen sich die Sätze der Staatssteuer auf die ersten 8 Mio Yen auf 30 vH (Gewinneinbehalten) bzw. 24 vH (Gewinnausschüttungen).
- 12) Ohne Einbeziehung der Gutschrift in das Einkommen.
- 13) Für bestimmte griechische Aktiengesellschaften Ermässigung auf 44 vH bzw. 39 vH.
- 14) Schedulensteuer auf Gewerbeeinkünfte (bei Bemessungsgrundlage Ergänzungsteuer absetzbar) mit zwei Teilmengensätzen von 30 vH und 35 vH und Ergänzungsteuer auf nicht ausgeschüttetes Einkommen mit progressivem Teilmengentarif von 6vH bis 12 vH; ohne Gemeindeforschläge und ohne zeitlich begrenzte Sondersteuer von 2,5 vH auf gewerbliche Einkünfte.
- 15) 36 vH Staatssteuer; 16,2 vH lokale Steuer, die von der Bemessungsgrundlage der Staatssteuer absetzbar ist.
- 16) 9/16 der Bruttodividenden (vor Abzug der Kapitalertragsteuer von 10 vH) entspricht der Körperschaftsteuer von 36 vH auf die Ausschüttung (36/64).

Source: Bundesministerium der Finanzen.

Le taux d'imposition luxembourgeois se compare ainsi avantageusement aux taux prélevés dans nos principaux pays concurrents. Avec un taux de 34%, notre pays connaît actuellement le taux d'imposition des sociétés le plus faible dans la Communauté, même si la tendance générale à la baisse des taux s'est encore poursuivie depuis le début de l'année d'imposition en cours. Qui plus est, ces taux sont tout à fait comparables à ceux pratiqués par les deux super-puissances économiques que sont les Etats-Unis et le Japon, une référence qui n'est pas sans intérêt sur le plan de l'attractivité du Grand-Duché en tant que site pour les investisseurs potentiels désirant s'implanter dans la Communauté.

- Cette conclusion, globalement positive, doit toutefois être nuancée, dès lors que l'on étend quelque peu le champ de l'analyse.

. Le Luxembourg compte parmi ceux des pays qui appliquent le système classique de la double imposition économique des dividendes, c'est-à-dire les revenus sont imposés une première fois dans le chef de l'entreprise et, une deuxième fois, dans le chef des particuliers.

. Les mêmes revenus se voient, par ailleurs, taxés une nouvelle fois au titre de la fiscalité locale, le taux de l'impôt commercial communal sur le bénéfice s'élevant, en moyenne, à près de 10%.

Le Conseil Economique et Social n'entend plus revenir sur l'aspect de la double imposition économique, question qu'il a amplement développée au point 222 ci-avant.

- Aussi voudrait-il se concentrer, par la suite, sur le poids fiscal global résultant du fait de la coexistence de deux niveaux administratifs d'imposition.

L'existence d'impôts locaux à la charge des entreprises n'est pas une spécificité luxembourgeoise. Dans certains pays étrangers, le poids de ces impôts par rapport au produit intérieur brut est même plus élevé encore, souvent en raison d'une décentralisation et d'un découpage administratif plus poussé. La contribution des entreprises au financement des budgets locaux est justifiée dans son principe du fait de l'utilisation, par les entreprises, des infrastructures, équipements collectifs et services publics mis en place par les collectivités locales.

Toute comparaison en la matière est des plus délicates.
Les règles d'assiette des impôts locaux acquittés par les entre-
prises varient profondément d'un pays à l'autre.

Alors qu'au Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, aux Etats-Unis, les impôts assis sur les seules immobilisations prédominant - augmentant par cela même sensiblement le coût du capital - un autre groupe de pays, parmi lesquels figurent le Japon, la RFA, l'Autriche et le Luxembourg, ont opté pour le bénéfice, corrigé ou non, en tant qu'élément d'assiette principal des impôts locaux dus par les entreprises. C'est en ayant à l'esprit ces divergences fondamentales qu'il convient d'apprécier la comparaison internationale ci-après.

TABLEAU 34: IMPOTS COMMERCIAUX COMMUNAUX ET IMPOTS COMPARABLES EN VIGUEUR EN 1988

Staaten ¹⁾	Bezeichnung	Steuerpflichtige	Bemessungsgrundlage	Steuersätze bzw. Steuerberechnung
1	2	3	4	5
Bundesrepublik Deutschland	Gewerbesteuer	Gewerbebetriebe	Gewerbeertrag Gewerbekapital	Steuermessbetrag: 5 vH Gewerbeertrag (gekürzt um 36.000 DM bei natürlichen Personen und Personengesellschaften) 2 vT Gewerbekapital (gekürzt um 120.000 DM) Hebesatz (örtlich verschieden): 359 vH im Durchschnitt
Frankreich	taxe professionnelle (Berufsteuer)	selbständige Tätigkeiten ausschl. Landwirtschaft	Mietwert des Anlagevermögens zuzüglich 18 vH der Lohnsumme; ab 1987 Kürzung der Bemessungsgrundlage um 16 vH	Örtlich unterschiedliche Sätze; 1.a. zwischen 3 vH und 30 vH; Begrenzung auf 5 vH der "Wertschöpfung" möglich
Japan	Unternehmenssteuer (Enterprise Tax)	selbständige Tätigkeiten ausschl. Landwirtschaft	Ertrag	natürliche Personen: 3 vH bis 5,5 vH des Ertrags juristische Personen: 6 vH bis 13,2 vH des Ertrags
Kanada (mehrere Provinzen)	Gewerbekapitalsteuer (capital tax)	Gewerbebetriebe	Gewerbekapital	Örtlich verschiedene Sätze bis 0,9 vH des Gewerbekapitals (Banken)
Luxemburg	Gewerbesteuer	Gewerbebetriebe	Gewerbeertrag Gewerbekapital	Gewerbeertrag- und Gewerbekapital-Steuer: Steuermessbetrag 4 vH Gewerbeertrag (gekürzt um 900.000 lfr, bei juristischen Personen um 700.000 lfr) 2 vT Gewerbekapital (gekürzt um 2,5 Mio lfr, bei juristischen Personen um 1,8 Mio lfr) Hebesatz (örtlich verschieden): 250 vH im Durchschnitt

TABLEAU 34 suite:

Oesterreich	Gewerbesteuer	Gewerbebetriebe	Gewerbeertrag Lohnsumme	Steuermessbetrag auf Gewerbeertrag - natürliche Personen und perso- nengesellschaften: 0 vH für die ersten 80.000 S 8 vH für die weiteren 40.000 S 7 vH für die weiteren 60.000 S 6 vH für die weiteren 40.000 S 5 vH für den darüber hinaus- gehenden Betrag - andere Unternehmen: 5 vH Hebesätze: - Gewerbebesteuer: 172 vH des Steuermessbetrags - Bundesgewerbebesteuer: 128 vH des Steuermessbetrags - Bundes- und Landeskammerumlagen: 30 vH bis 44 vH des Steuermess- betrags Lohnsummensteuer: 2 vH Steuermessbetrag Hebesatz: 1.000 vH (Höchstsatz)
USA (New York)	In den USA können von den Einzelstaaten und Gemeinden sog. Franchise Taxes erhoben werden, die z.T. Ertragsteuern sind, z.T. aber auch auf das Gewerbekapital oder die Lohnsumme erhoben werden. In New York werden die "Corporation Franchise (Income) Tax" des Staates New York und die "General Corporation Tax" der Stadt New York erhoben. Bemessungsgrundlagen dieser Steuern in New York können sein: Das Einkommen oder ein vH-Satz des Kapitals; sie können aber auch als feste Beträge (Mindeststeuern) erhoben werden. In Uebersicht 3 ist die Steuer des Staates New York als Körperschaftsteuer erfasst.			

1) In Belgien, Dänemark, Griechenland, Grossbritannien, Irland, den Niederlanden, der Schweiz und Spanien werden Gewerbebesteuern oder ähnliche Steuern nicht erhoben. Die in Italien von den Gebietskörperschaften erhobene lokale Einkommensteuer, die hauptsächlich für gewerbliche Einkünfte gilt (imposta locale sui redditi), wurde hier in den Uebersichten 1 bis 3 bereits berücksichtigt. Die in Portugal erhobene (Schedulen-) Steuer auf gewerbliche Einkünfte (contribuição industrial) wurde in Uebersicht 3 berücksichtigt.

Source: Bundesministerium der Finanzen

- Force est de constater que le cumul des impôts nationaux et communaux aboutit pour les sociétés de capitaux à un taux d'imposition du revenu de l'ordre de 40,6% si l'on y ajoute l'impôt de solidarité. D'où l'importance que le Conseil Economique et Social attache à une réforme de la fiscalité locale, les propositions y relatives se trouvant exposées au point 226 ci-avant consacré à l'impôt commercial communal (ICC).

Rappelons simplement que ces propositions auraient pour effet de ramener l'imposition globale des sociétés à des taux se situant entre 37,6 et 39,6%. De la sorte, le poids de la fiscalité locale et nationale tendrait vers le bas de la fourchette que la Commission des CE semble avoir à l'esprit (35-45%) en vue de l'harmonisation des taux d'imposition appliqués sur les bénéfices des sociétés.

- Le Conseil Economique et Social se prononce par ailleurs de façon générale contre tout alourdissement du tarif du fait d'une surcharge d'impôt qui viendrait se greffer sur l'imposition normale, soit pour l'ensemble des contribuables, soit pour une partie d'entre eux seulement.

Se pose, dès lors, la question de l'actuel impôt de solidarité. Nonobstant sa position de principe, le Conseil Economique et Social peut néanmoins accepter le maintien de l'impôt de solidarité, prélèvement qui constitue, en fait, une sorte de cotisation d'assurance-chômage. Le produit de cet impôt devrait cependant rester affecté au seul financement du fonds pour l'emploi.

Certains membres ne partagent pas ce point de vue. A leurs yeux, l'impôt de solidarité doit être supprimé, le financement des dépenses exposées pour combattre le chômage devant être à charge du budget de l'Etat.

- Le remplacement de l'impôt commercial communal sur le bénéfice d'exploitation par l'impôt supplémentaire prélevé sur certaines catégories de revenus ne manquerait certainement pas de modifier la répartition des rentrées fiscales à l'intérieur du secteur communal. Avec la disparition de la déductibilité actuelle de l'ICC au titre de l'impôt sur le revenu, les recettes budgétaires de l'Etat augmenteraient de façon automatique. D'où la nécessité de procéder à un réexamen et à une redéfinition de la clé de répartition entre communes, cette indispensable réforme des finances communales devant aller de pair avec une compensation dans le chef des communes de la partie des recettes publiques qui se verrait transférée vers le budget de l'Etat ($34,0 - 30,9 = 3,1\%$ de l'IRC, soit quelque 1,4 milliard de francs).

Quant au produit de l'impôt communal nouveau prélevé sur les revenus, il peut être évalué à 1,8 milliard pour les collectivités et, sur base des données fiscales actualisées de 1983, à 700 millions au moins pour les trois premières catégories de l'IRPP (bénéfice commercial, professions libérales et bénéfice agricole). En y ajoutant les plus-values de recettes prévisibles dans le chef de l'Etat, la masse fiscale en cause peut être estimée à $(1,8 + 0,7 + 1,4 =) 3,9$ milliards de francs, alors que l'ICC actuel prélevé sur le seul bénéfice d'exploitation devrait rapporter quelque 4,5 milliards.

Compte tenu des chiffres en cause ainsi que des excédents structurels qui caractérisent les finances communales considérées dans leur ensemble, le Conseil Economique et Social croit pouvoir affirmer que l'opération envisagée ne devrait pas causer de difficultés financières insurmontables ni au secteur communal pris globalement, ni à l'une ou l'autre commune déterminée sous réserve évidemment de la refonte des critères de redistribution appliqués par l'Etat.

Concernant le niveau du taux de l'impôt sur les collectivités, le Conseil Economique et Social entend tirer ses conclusions sur deux plans qu'il convient de distinguer clairement:

- Sur le plan de l'impôt sur le revenu des collectivités considéré isolément, le taux actuel de 34% paraît, en l'état actuel des choses, compétitif.

- Afin de ramener le taux d'imposition globale de 40,6% actuellement à un taux inférieur à 40%, le Conseil Economique et Social propose de procéder à cet allègement effectif de la charge fiscale pesant sur les revenus des entreprises en agissant sur le plan de la fiscalité locale.

Compte tenu de la marge de manoeuvre budgétaire qui pourra résulter d'une meilleure répartition interne des ressources allouées au secteur communal, le Conseil Economique et Social marque sa préférence pour le remplacement de l'actuel ICC par un nouvel impôt communal prélevé sur certaines catégories de revenus.

- Du point de vue des finances communales, cette innovation fiscale rendra indispensable une réforme globale qui, tout en permettant une meilleure affectation des ressources à l'intérieur du secteur communal, ne remettra pas en cause le financement des charges incombant aux autorités locales.

232. Taux uniforme ou taux différenciés

Cette question renferme, en fait, deux aspects complètement distincts.

- Actuellement le taux de l'impôt des sociétés est modulé en fonction de l'importance du bénéfice imposable. L'impôt des sociétés est cependant, dans une limite très étroite seulement, un impôt progressif.

Le Conseil Economique et Social estime que sur un plan purement théorique une telle différenciation du taux de l'IRC en fonction du revenu imposable ne se justifie guère.

Par ailleurs, la progressivité - si progressivité il devait y avoir - serait plutôt à calquer sur la notion de capacité contributive des sociétés, notion qui s'appuierait elle-même sur une définition économique des revenus d'une entreprise. Une telle définition pourrait par exemple résider dans le taux de rentabilité des sociétés, rendement qui serait à mesurer par le rapport bénéfice/fonds propres.

Si le Conseil Economique et Social n'insiste pas sur ce point, c'est parce qu'il peut déceler un certain intérêt économique et social dans l'octroi d'un taux d'imposition réduit en faveur des petites sociétés, souvent d'origine familiale.

Il voudrait cependant préciser que la zone actuelle de progressivité de l'IRC ne saurait être élargie. Au contraire elle devrait même être réduite par étapes.

- Le deuxième volet que renferme cette question est celui de la différenciation ou non des taux d'imposition en fonction de l'affectation des bénéfices - distribution ou mise en réserve -.

Rares sont les pays qui appliquent des taux différenciés:

- . les uns, comme la RFA, imposent moins lourdement les bénéfices distribués afin d'atténuer, par ce biais, la double imposition économique des dividendes;
- . d'autres - la France l'a essayé dans un passé récent encore - ont introduit des taux préférentiels pour les bénéfices mis en réserve afin d'encourager, de cette manière, l'autofinancement des entreprises.

- Compte tenu des spécificités de l'économie luxembourgeoise, le Conseil Economique et Social n'a pas retenu l'idée de taux différenciés en fonction de l'affectation des bénéfices.

En effet, l'investisseur devra pouvoir librement opérer les choix qu'il jugera opportuns en fonction des données propres à son entreprise, étant entendu que son approche sera, de toute façon, guidée par le souci de maximiser le rendement du capital investi.

Quant à l'incitation fiscale à l'investissement, elle prendra d'autres formes. Soit elle sera à caractère général - par exemple une bonification d'impôt pour investissement - soit elle sera directement ciblée sur la création d'activités nouvelles. Tel sera précisément l'objet des réflexions finales ci-après.

24. La fiscalité des entreprises et la création d'activités nouvelles

- Une réforme fiscale doit viser, premièrement, à augmenter l'assiette fiscale en attirant des activités nouvelles grâce à des mesures ponctuelles et, deuxièmement, à élargir l'assiette imposable par l'extension d'activités existantes. Elle doit se concentrer prioritairement à encourager les entreprises dynamiques par des mesures permanentes, plutôt que temporaires.

Les mesures envisagées jusqu'à présent au titre de la fiscalité des entreprises visaient certes à améliorer les perspectives de rentabilité, mais elles revêtaient un caractère plutôt général. L'objectif du présent chapitre sera d'esquisser des mesures plus ponctuelles qui, en accroissant directement la masse imposable, sont de nature à augmenter, à moyen et long terme, la marge de manoeuvre disponible pour le financement d'une réforme fiscale, ceci grâce à la création d'activités nouvelles qu'elles soient attirées de l'étranger ou qu'elles soient initiées par des entrepreneurs nationaux.

- La fiscalité est un coût pour l'entreprise et ceci pour toute sa durée de vie, mais elle intervient également et, peut-être de façon décisive, au moment de la création d'une activité économique nouvelle. Pour une économie de petit espace, largement ouverte sur l'extérieur, il est donc essentiel de s'assurer que sa fiscalité est de nature à encourager la création d'entreprises industrielles et commerciales, participant, de la sorte, à la croissance économique.

Dans cet exercice, il faudra néanmoins trouver un équilibre entre l'attractivité du régime, d'une part, et les contraintes qu'il faudra constamment garder à l'esprit, d'autre part, (régime de droit commun, application des conventions contre la double imposition).

Il ne faudrait pas, en effet, sous-estimer les susceptibilités qu'une initiative luxembourgeoise dans cette matière sensible risque de susciter auprès de nos partenaires, dont certains ne cessent de nous qualifier de paradis fiscal, en raison, précisément, de notre législation spécifique sur les holdings.

- Les mesures fiscales qui existent en ce sens divergent d'un pays à l'autre, même au sein de la CEE. De grandes tendances se dégagent toutefois et, en opérant de façon fort schématique, on peut dégager deux voies possibles:

- . imposer moins lourdement certaines activités nouvelles en allégeant la charge fiscale des entreprises concernées, soit par une restriction de la matière imposable, soit par une réduction du taux d'imposition;
- . agir davantage sur l'investisseur lui-même que sur l'entreprise.

241. Les mesures visant directement l'entreprise

2411. Les mesures d'incitation couvrant l'ensemble des activités

- Au titre des mesures agissant sur la fiscalité des entreprises, certains pays estiment que le meilleur incitant pour créer une entreprise est tout simplement de lui appliquer un régime d'imposition préférentiel - bien que de droit commun - pendant les premières années de son existence.

Certains pays opèrent par l'attribution d'un taux d'imposition réduit.

La mesure la plus impressionnante à cet égard a sans doute été introduite en Irlande, où toutes les sociétés nouvellement

créées ne seront imposées, jusqu'en l'an 2000, qu'à un taux de 10%.

D'autres pays, tels que la France, ont introduit des mesures allant dans le même sens. Citons à titre d'illustration le régime des entreprises nouvelles que la France a connu entre 1983 et 1986, régime qui accordait aux entreprises industrielles et commerciales une exonération pour les bénéfices des trois premières années d'activité et un abattement de 50% pour les bénéfices réalisés les deux années suivantes.

- Une démarche différente pour favoriser une entreprise qui démarre est de restreindre la base d'imposition, plutôt que de réduire le taux de l'impôt.

Le plus souvent, cet encouragement fiscal est accordé sous forme du report de perte illimité. Cette disposition est importante pour une entreprise qui démarre et qui doit faire face, au début de son activité, à des dépenses particulièrement lourdes. Ainsi, par exemple, les Pays-Bas qui connaissent déjà un régime général extrêmement favorable ont expressément prévu que les pertes subies par les entreprises dans les six premières années de leur création, dites pertes de démarrage, sont compensables indéfiniment dans le temps avec les bénéfices des années suivantes (carry-forward illimité).

- Au Luxembourg et en application de la loi-cadre d'expansion économique, les entreprises nouvelles ou introduisant des fabrications nouvelles qui sont reconnues comme particulièrement aptes à contribuer à l'expansion et à l'amélioration structurelles de l'économie, ont droit à l'exemption d'une partie du bénéfice pendant huit exercices d'exploitation, à condition que l'octroi de cette exemption ne soit pas de nature à compromettre la rentabilité d'entreprises existantes. L'exemption s'élève à 25% du bénéfice provenant des fabrications ou des entreprises nouvelles.

Compte tenu de ce qui existe déjà, le Conseil Economique et Social s'est demandé s'il ne convenait pas de parfaire ces dispositions ad hoc par l'introduction de mesures incitatives de droit commun visant la création d'activités nouvelles.

- Après de mûres réflexions, tenant notamment à l'encadrement communautaire et à l'effet d'affichage d'une disposition claire et nette, il a conclu que l'encadrement fiscal de nos entrepri-

ses gagnerait à être complété par l'inscription, dans la législation fiscale de droit commun, de dispositions analogues à celles qui existent actuellement déjà dans d'autres Etats membres de la Communauté européenne.

Aussi le Conseil Economique et Social propose-t-il d'introduire un régime fiscal de démarrage de droit commun.

. Ce régime pourrait être accordé à toutes les activités qui constituent, pour l'économie luxembourgeoise, un "incremental business" dans le sens d'une activité additionnelle contribuant à l'expansion et à la diversification économique du pays. Les critères d'éligibilité pourraient être définis à partir des dispositions actuellement déjà en vigueur au titre des lois-cadre. Ainsi, l'octroi de ce régime fiscal de démarrage ne devrait-il pas hypothéquer la rentabilité d'activités existantes.

. Il va sans dire que ce régime d'imposition de démarrage ne pourrait être accordé qu'à une entreprise nouvellement créée, ou à une activité nouvelle qui serait clairement identifiable et qui pourrait donc être isolée, à tous les égards, des autres activités de l'entreprise. Il faudrait éviter tout risque d'abus pouvant par exemple consister dans une dénomination différente d'une activité pratiquée d'ores et déjà.

. La durée du régime préférentiel pourrait être identique à celle figurant actuellement déjà dans la loi-cadre (8 ans). Quant à l'avantage fiscal, il devrait pouvoir revêtir la forme, soit d'une réduction du taux, soit d'une réduction de la base d'imposition, sans que cet avantage ne puisse dépasser un pourcentage donné.

Afin d'assurer une transition entre le régime de démarrage et le régime de croisière, le Conseil Economique et Social propose d'introduire un élément de dégressivité, l'avantage fiscal pouvant, par exemple, être modulé comme suit:

années d'existence de l'entreprise	exemptions fiscales
1 et 2	100%
3 et 4	75%
5 et 6	50%
7 et 8	25%

. Il est évident que le régime fiscal de démarrage ne saurait être cumulé avec d'autres régimes fiscaux, profitant à l'entreprise.

2412. Les mesures d'incitation ciblées sur des types d'activités spécifiques

- L'amélioration sensible de l'encadrement des activités nouvelles pourrait encore être renforcée par le biais de l'introduction de mesures spécifiques visant telle ou telle activité économique déterminée.

Par la suite, le Conseil Economique et Social voudrait développer quelques idées relatives à certaines activités qui lui paraissent particulièrement intéressantes du point de vue du développement économique du pays, à savoir les:

- . sociétés de participation financière;
- . sociétés de financement de groupes de sociétés;
- . sociétés de coordination;
- . sociétés de négoce international.

- C'est avec intérêt que le Conseil Economique et Social a pris acte de plusieurs initiatives en cours du côté gouvernemental. Il voudrait cependant insister sur le potentiel de développement que renferme le paquet de propositions qui seront formulées par la suite au sujet de ces types d'activités spécifiques.

24121. Les sociétés de participation financière

- L'immunisation fiscale des participations constitue un élément déterminant pour le choix du pays de localisation d'une société de participation financière.

Aussi le Conseil Economique et Social entend-il examiner par la suite l'opportunité de l'instauration - un peu à l'instar des sociétés intermédiaires néerlandaises - d'un régime fiscal particulier aux sociétés dont l'activité exclusive consiste à prendre des participations et à les gérer.

- Contrairement à notre régime des holdings - régime auquel ne serait apporté aucune modification - ce nouveau régime serait soumis au droit commun, de sorte que les conventions internationales contre la double imposition seraient d'application. Le principal handicap des sociétés holding réside dans le fait qu'elles restent complètement en dehors de l'application de ces traités, dont elles sont généralement exclues par une clause expresse.

N'étant pas soumises à l'impôt sur le revenu, elles ne peuvent pas non plus bénéficier de certaines dispositions internes favorables, telles que les articles 134 et suivants LIR (imputation de retenues étrangères), le privilège des sociétés mère et filiales (art. 166 LIR) ou la loi RAU du 27 avril 1984.

- A l'horizon 1992 - et déjà bien avant cette date - il y aura un besoin important de structuration de groupes et de holdings. Des alliances multinationales vont se reformer et il en résultera le plus souvent le besoin de créer une holding de groupe. Vu le rôle très important - pour ne pas dire déterminant - que la fiscalité jouera dans ce contexte, le Luxembourg se doit d'offrir des opportunités comparables à celles existant actuellement déjà dans d'autres Etats membres de la CEE.

L'introduction d'une société de participation financière, soumise au droit commun en matière fiscale, pourrait constituer un nouveau créneau pour la place financière et compenser ainsi, le cas échéant, certains effets défavorables que l'achèvement du marché intérieur risque de provoquer.

- L'immunisation des participations constitue, sans doute, l'aspect le plus connu du droit fiscal néerlandais. Fréquemment considéré comme un régime fiscal particulièrement avantageux, elle fait des Pays-Bas le pays idéal pour l'établissement d'une société holding. Son régime est particulièrement attractif dans la mesure où son avantage ne se limite pas aux seuls dividendes touchés, mais qu'il s'étend également au niveau des plus-values ainsi que de certaines charges générées par une prise de participation.

En substance, le régime néerlandais mène à une exonération de tous les dividendes ainsi que de tous les gains de change. Les plus-values et les moins-values sur la réalisation de la participation ne sont pas prises en compte.

Il implique, en revanche, la non-déductibilité des pertes de change et autres moins-values fiscales subies sur ladite participation. Seule la perte subie en cas de liquidation de la filiale est fiscalement admise.

Cette immunisation des plus-values sur des participations permet une réorganisation plus souple des structures de groupes de sociétés. En ce qui concerne les charges afférentes à la participation, notamment les intérêts de l'emprunt contracté pour acquérir cette participation, ces charges ne sont pas déductibles, sauf lorsque l'entreprise dans laquelle une participation est acquise est établie aux Pays-Bas.

Seules entrent en ligne de compte les participations représentant au moins 5% du capital libéré de la filiale. L'immunisation des participations n'est accordée que si le contribuable a détenu la participation, de manière ininterrompue, depuis le début de l'exercice comptable. Un projet de loi prévoit cependant la suppression de cette obligation de détention de la participation pendant tout l'exercice. Si la participation se rapporte à une société étrangère, deux conditions supplémentaires doivent être remplies:

- . la société étrangère dont la participation est détenue doit être assujettie, à l'étranger, à un impôt assimilable à l'impôt sur les revenus;
- . la participation ne peut pas être un placement.

- Avant de formuler ses propositions en la matière, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler d'emblée que l'inté-

rêt du nouveau régime proposé pour les sociétés de participation financière n'est donné qu'à condition que les sociétés visées puissent effectivement bénéficier des conventions contre la double imposition.

Aussi est-il impérieux que le régime fiscal réservé aux sociétés de participation financière tombe sous le droit commun et qu'il ne présente qu'un nombre réduit de dispositions spécifiques à faire figurer dans les articles afférents de la loi de l'impôt sur le revenu. Il ne sera donc nullement nécessaire, ni d'ailleurs souhaitable, de promulguer une loi spéciale. Il suffira d'aménager, de façon concertée, quelques dispositions spécifiques pour stimuler, à Luxembourg, la création, de facto, de sociétés de participation et de holding de groupe, sociétés qui ont tendance actuellement à s'implanter à l'étranger.

- En vue d'avancer sur la voie de la création de ces sociétés de participation financière, le Conseil Economique et Social entend identifier, par la suite, les dispositions* fiscales dont l'une et/ou l'autre mériteraient d'être aménagées au profit de ces seules sociétés:

- . pas de condition d'une imposition équivalente à l'étranger: par dérogation à l'article 166 (1) LIR, l'immunisation resterait acquise même dans le cas où les revenus proviendraient d'une société de capitaux non résidente qui ne serait pas pleinement imposable à un impôt correspondant à l'impôt sur le revenu des collectivités;
- . exonération des plus-values et non-déductibilité des moins-values: les plus-values réalisées en cas de cession de titres - indépendamment de leur affectation future - de même que les plus-values de conversion relatives aux actifs investis dans une devise étrangère du fait de la variation des cours de change seraient immunisées. En contrepartie, les moins-values réalisées ne seraient pas déductibles du revenu imposable;
- . déductibilité en tant que dépense d'exploitation des charges financières afférentes à l'acquisition des titres: par dérogation à l'article 45 LIR, ces dépenses seraient déductibles bien qu'étant en connexion directe avec des revenus exonérés.

* cf également chapitre 2212. "Le privilège des sociétés mère et filiales (Schachtelprivileg)".

- En guise de conclusion à son examen, le Conseil Economique et Social voudrait inviter le Gouvernement à passer en revue ces dispositions afin d'identifier, ensemble avec les milieux professionnels directement intéressés, ceux des aménagements qui s'avèrent prioritaires pour la réussite de ce type de société.

Ces aménagements spécifiques viendraient s'ajouter aux modifications à caractère général que le Conseil Economique et Social a proposé ci-avant en matière de privilège des sociétés mère et filiales (cf. point 2212 de l'avis).

24122. Les sociétés de financement de groupes de sociétés

- La notion de société intermédiaire néerlandaise (intermediate companies) couvre non seulement les holdings (sociétés de participation financière), mais aussi les sociétés de financement (finance companies) et les "royalty companies".

Une société de financement collecte des fonds sur les marchés de capitaux internationaux ou sur les marchés monétaires pour prêter ensuite ces fonds à des sociétés du groupe.

A l'instar de ce qui vient d'être dit au sujet des sociétés de participation financière, les sociétés de financement, à promouvoir sous forme de sociétés soumises au droit commun, profitant ainsi des conventions contre la double imposition, pourraient, elles aussi, constituer un atout considérable pour le développement futur de notre centre financier.

- L'acceptation de marges et le tax-ruling sont les piliers sur lesquels devra reposer ce régime spécifique.

. L'acceptation de marges

L'administration fiscale néerlandaise a défini, en matière de prêts internationaux, des marges qui reflètent, selon elle, les conditions normales du marché. Il s'agit, en l'occurrence, de marges minima dont l'unique portée est d'indiquer les niveaux de marges qui ne seront pas contestés par l'Administration puisqu'elles sont censées répondre aux conditions normales du marché. Si la marge bénéficiaire effective est supérieure, c'est cette dernière qui est seule prise en compte.

.. Si la société néerlandaise finance un prêt au moyen de fonds propres, le montant total des intérêts perçus est imposable.

sable dans son chef.

.. Si la société de financement prête à une société sans qu'elle supporte un risque commercial ou un risque de change - c'est généralement le cas pour les prêts que se consentent les sociétés d'un même groupe - ou qu'elle ne supporte qu'un risque financier limité, des marges de référence sont fixées a priori par l'Administration.

.. Si, en revanche, la société de financement supporte le risque financier et le risque de change inhérent à l'opération de crédit, le taux d'intérêt et la marge qui en résulte sont décidés de cas en cas.

Ces marges de référence ont un avantage indéniable. Elles permettent de structurer les financements internationaux dans un climat de sécurité juridique indispensable. L'entreprise connaît, au préalable, les prix de transferts admis par l'Administration.

. Le tax-ruling

En acceptant les marges de référence, les autorités fiscales se lient d'office, dans des cas bien définis, il est vrai.

Il va de soi que ce tax-ruling détermine toujours une base imposable minimum. S'il s'avérait que le compte de pertes et profits de la société montrait un bénéfice plus élevé, ce dernier est à taxer.

Le tax-ruling n'est, en principe, pas prévu par la législation fiscale luxembourgeoise, même s'il est déjà pratiqué en réalité (cf. centres de coordination). Vu les similitudes en matière de droit fiscal, on peut cependant utilement se référer à la pratique allemande où il ressort d'une communication du Ministre des Finances du 26 juin 1987 que les autorités fiscales allemandes peuvent se lier dans des cas où les composantes du cas à traiter ont été clairement exposées.

"Abgabenordnung: Verbindliche Auskunft durch Finanzämter. Die Finanzämter können nach Massgabe der einschlägigen Rechtsprechung auch ausserhalb der Regelung der §§ 240 ff. Abgabenordnung und des § 42e des Einkommensteuergesetzes verbindliche Beurteilung von genau bestimmten Sachverhalten erteilen, wenn daran im Hinblick auf die erheblichen steuerlichen Auswirkungen ein besonderes Interesse besteht."

- Le Conseil Economique et Social estime que l'Administration des Contributions pourrait, tout comme ses homologues néerlandais et allemand, édicter des règles précises prévoyant les cas et les conditions dans lesquels un tax-ruling pourrait être accordé. Il est évident que les opérations éligibles devraient se limiter aux seules opérations de prêt intergroupe.

Actuellement, ce genre d'activité ne se réalise guère à Luxembourg. Comme il s'agit cependant d'une activité qui est susceptible de créer de nouveaux emplois dans un domaine complémentaire à l'activité bancaire, les perspectives de rentrées fiscales supplémentaires sont réelles. Tel est le cas d'abord dans le chef des sociétés de financement elles-mêmes, mais aussi dans celui des banques (syndications d'eurocrédits, introduction en bourse, émissions d'emprunts et de placements privés,...) ainsi que dans celui des acteurs appelés à intervenir dans la constitution, la gestion et le contrôle de telles sociétés.

24123. Les sociétés de coordination*

- Dans la perspective de 1992, le Conseil Economique et Social a également tenu à sonder les potentialités que la législation luxembourgeoise peut offrir aux sociétés de coordination qui intéressent plus particulièrement les grands groupes internationaux.

Par société de coordination, il faut entendre les sociétés de capitaux résidentes à caractère multinational dont l'objet social est limité à des activités administratives bien déterminées et exercées à l'usage exclusif ainsi qu'au seul profit de tout ou partie des sociétés ou entreprises d'un groupe international étranger.

Tout comme pour les sociétés de financement, le terme groupe international désignera des sociétés financièrement liées et établies dans au moins deux pays autres que le Luxembourg. Il peut être présumé qu'une société forme un groupe avec une autre société lorsque cette dernière détient directement ou indirectement 25% ou plus du capital de la première. Par ailleurs, une part substantielle des prestations de la société de coordination devra être fournie au profit de sociétés de groupe se trouvant à l'étranger.

* Dans ce contexte, il est également renvoyé aux alinéas 5, 6 et 7 sous 2211., page 157.

- Etant donné que la Belgique a rencontré un franc succès sur le plan de l'accueil de tels centres (plus de 400 sociétés internationales semblent dès à présent s'y être établies), le Conseil Economique et Social a examiné de plus près la législation belge de 1982 dont la caractéristique principale est qu'elle permet aux centres de coordination non seulement d'accomplir des tâches administratives et d'autres services auxiliaires, mais également des opérations financières dans un environnement de quasi-exemption d'impôts.

La base de taxation de ces centres ne repose pas sur le bénéfice, mais sur le système du "cost-plus". Certaines dépenses, notamment les frais de personnel et les frais financiers, se trouvent toutefois exclues de la base de calcul.

- La législation fiscale luxembourgeoise permet d'ores et déjà de pratiquer le régime du "cost-plus", notamment sur la base du paragraphe 217 de "l'Abgabenordnung".

La taxation d'office est essentiellement une appréciation approximative d'après les éléments et les circonstances d'exploitation (arrêt du Conseil d'Etat du 26.6.1957). Dans l'appréciation des dossiers, l'Administration applique les critères suivants:

. La caractéristique des centres doit consister en ce qu'ils n'exercent pas d'activités commerciales propres, mais que leur objectif exclusif est le développement et la centralisation de certaines activités au profit des sociétés du groupe:

- .. centralisation des travaux comptables, administratifs et informatiques;
- .. activités ayant un caractère préparatoire ou auxiliaire pour les sociétés du groupe, etc.

. Etant donné qu'en l'absence d'activités propres l'activité du centre n'a aucune relation directe avec la réalisation du bénéfice, l'impôt est déterminé de manière forfaitaire sur la base d'un pourcentage des dépenses du centre.

Cette formule du "cost-plus" a l'avantage de prévoir une cote minimum de l'impôt sur le revenu fixée de façon à écarter les sociétés administratives de moindre importance. Concernant les impôts sur le capital, les dispositions légales en vigueur s'appliquent normalement.

- A la lumière de cette pratique administrative, le Conseil Economique et Social estime que là non plus il n'y a pas lieu d'introduire une disposition légale nouvelle, mais qu'il s'agit plutôt de faire bénéficier l'instrument existant d'une publicité appropriée et de veiller à ce que cet instrument soit manié, à l'avenir, avec une flexibilité suffisante pour pouvoir tenir compte de la grande diversité qui caractérise les centres de coordination.

24124. Les sociétés de négoce international

- Par négoce international, il faut entendre l'achat, la vente, le courtage, le transport et accessoirement aussi l'entrepôt et le financement de marchandises qui ne touchent pas le territoire luxembourgeois.

Par société de négoce international, "international trading companies", il faut entendre une société qui se consacre de manière pratiquement exclusive aux activités énumérées ci-dessus.

- Au Luxembourg, il y a une vingtaine d'entreprises, la plupart de taille très modeste, qui s'adonnent à cette activité.

Le Luxembourg présente certains atouts pour l'exercice de ce métier, notamment un réseau de télécommunications moderne, le plurilinguisme et la présence de nombreuses banques. En effet, il y a des synergies entre la place financière et le négoce international, en raison des modes de paiement souvent utilisés (tels que la lettre de crédit) et les besoins fréquents de financement à accorder aux clients.

Mais si l'expansion souhaitable du secteur du négoce international à Luxembourg n'a pas encore eu lieu, la raison essentielle en réside dans la fiscalité.

Certains pays, telle la Suisse, accordent à cette sorte de sociétés un statut fiscal extrêmement favorable. Selon le canton suisse dans lequel elles ont leur siège, ces sociétés ne paient pas plus de 10% d'impôt sur les bénéfices. L'existence d'une retenue à la source de 35% sur les bénéfices distribués vient cependant atténuer cet avantage.

- Au Luxembourg les sociétés de négoce international sont taxées sur leur bénéfice mondial et sont soumises au régime fiscal de droit commun. Certaines faveurs fiscales, telles que les bonifications fiscales pour investissement, leur sont inaccessibles, vu la nature de leurs activités.

Leurs activités comportent des risques dont la législation fiscale luxembourgeoise tient insuffisamment compte.

- . Elles opèrent presque exclusivement en devises étrangères, surtout en US\$. Les fluctuations parfois assez amples et assez brutales des cours de ces devises les exposent à la taxation de plus-values de change fictives. En effet, vu que le fisc luxembourgeois exige la présentation d'un bilan fiscal en Flux, des plus-values de conversion peuvent apparaître, qui donnent l'impression d'un enrichissement du contribuable, lequel n'en profite cependant pas, s'il opère pratiquement seulement dans l'univers d'une seule devise.

Le problème est le même pour les banques opérant de manière prépondérante en une devise étrangère. Là, le législateur est intervenu en créant l'article 54 bis LIR qui permet à ces banques d'immuniser des plus-values de conversion sous condition de les réinvestir.

Comme corollaire de ce traitement des plus-values de conversion, les moins-values de conversion ne sont plus déductibles.

Il serait, de l'avis du Conseil Economique et Social, indiqué d'accorder aux sociétés de négoce international le bénéfice de l'article 54 bis LIR.

- . Ces sociétés font le négoce de marchandises dont les prix subissent de fortes fluctuations (abstraction faite de tout mouvement des cours de change). A l'instar de nos pays voisins (France, RFA) qui admettent la constitution de provisions fiscales pour éviter que les fluctuations de prix de certaines marchandises ne conduisent à accuser des bénéfices éphémères auxquels l'année suivante succèdent des pertes, il est préconisé de permettre aux sociétés de négoce international de pratiquer en fin d'année un abattement de 20% sur le prix d'acquisition des marchandises en stock ou sur leur valeur de remplacement inférieure au prix d'acquisition.

Mais contrairement au projet de loi no 3175 prévoyant l'introduction d'un article 23 bis LIR, il est suggéré de ne pas limiter cette possibilité de réduction de valeur aux biens figurant sur une liste à arrêter par règlement d'administration publique, mais de l'accorder pour toutes les marchandises traitées par les sociétés de négoce international.

- . Ces sociétés opèrent à l'étranger et souvent dans des pays très éloignés. Le recouvrement de leurs créances sur clients est soumis à des aléas particuliers, parfois de nature politique.

Voilà pourquoi il se justifie de leur permettre la constitution d'une provision forfaitaire de 5% sur leurs créances-clients existant en fin d'exercice, à l'exception des créances sur des sociétés de leur propre groupe.

- L'ensemble des quatre mesures fiscales prévues sous 24121 à 24124 créerait un climat fiscal attrayant permettant d'espérer le développement d'un nouveau complément à la place financière, à côté du secteur de l'assurance et de la réassurance.

242. Les mesures visant l'investisseur lui-même

- Toutes les incitations fiscales qui viennent d'être évoquées jusqu'à présent au titre de la fiscalité des entreprises jouent au niveau de l'entreprise et non pas au niveau de l'imposition du pourvoyeur de fonds.

Aussi l'approche du Grand-Duché a-t-elle toujours consisté à alléger la charge fiscale de l'entreprise innovatrice pendant sa phase de démarrage, ce qui indirectement augmente d'autant la rentabilité de l'investissement et l'attrait du site de Luxembourg pour l'investisseur - pourvoyeur de fonds.

Il en est de même à l'étranger où la majorité des mesures fiscales introduites en faveur de la création d'entreprises porte sur la fiscalité de l'entreprise elle-même. Rares sont les incitants qui visent directement l'entrepreneur, abstraction faite évidemment de toute la gamme de mesures qui orientent l'épargne des particuliers vers les investissements productifs.

- Pour l'examen de ces mesures citées en dernier, les appréciations et les propositions qu'elles suscitent, le Conseil Economique et Social renvoie aux développements figurant à la partie de son avis consacrée à la fiscalité des personnes physiques (points 12232 et 12322).

- Compte tenu du contexte économique actuel et de la situation concurrentielle particulière dans laquelle le Luxembourg doit mener sa politique de diversification économique, le Gouvernement vient de proposer une approche nouvelle qui vise à accorder un avantage fiscal rapide et substantiel au pourvoyeur de fonds qui entend investir dans deux activités bien circonscrites: la production audio-visuelle et le capital à risque.

Le capital investi à travers une société de financement dans l'une ou l'autre des activités précitées donne, dès à présent, lieu à l'établissement de certificats d'investissement, certificats qui confèrent un droit à un abattement fiscal équivalent, mais plafonné à 30% du revenu imposable. En permettant le fractionnement et l'endossement de ces certificats, les auteurs du régime ont innové dans ce sens que l'investisseur ne devra pas forcément être le contribuable bénéficiaire de l'abattement.

- En introduisant ces deux régimes fiscaux spéciaux dont la durée est limitée dans le temps (années d'imposition 1988-1992), le législateur a approuvé cette réorientation partielle de notre politique d'incitation à l'investissement. L'attrait principal réside dans le fait qu'un investisseur étranger non-résident et donc non imposable au Grand-Duché, peut néanmoins bénéficier d'un allègement fiscal par le biais de la technique de l'endossement des certificats d'investissement établis par l'Etat.

- Compte tenu du caractère fondamental de cet infléchissement de notre politique fiscale ainsi que des questions de principe que certains aspects de cette disposition nouvelle ne manquent pas de soulever, le Conseil Economique et Social n'a pas voulu se soustraire à l'examen d'opportunité qui s'impose. Deux séries de réflexions se sont dégagées de cet exercice.

. Sur le plan de la politique du développement économique, l'instrument nouvellement créé vient combler une lacune en matière d'incitants fiscaux. Du fait que notre dépendance vis-à-vis de l'extérieur se reflète également sur le plan des investissements productifs, l'endossement est à considérer comme un

outil particulièrement performant.

. Sur le plan des principes de la fiscalité, le Conseil Economique et Social se doit d'exprimer un certain nombre de doutes qui ont trait à l'équité fiscale.

- En guise de conclusion, le Conseil Economique et Social ne voudrait cependant pas s'opposer à l'approche adoptée par le Gouvernement, mais il entend souligner que, même dans l'esprit du législateur, ce régime fiscal spécial ne revêt qu'un caractère temporaire.

Aussi le Conseil Economique et Social considère-t-il le mécanisme des certificats d'investissement comme un instrument de politique économique judicieux qui permettra, sans délai, de renforcer l'attractivité du site de Luxembourg en attirant des activités économiques supplémentaires.

C'est d'ailleurs cette urgence qui semble avoir dicté le choix du Gouvernement.

Sous réserve d'un examen circonstancié des retombées économiques et du coût budgétaire qu'engendrera cette mesure d'exception visant l'investisseur lui-même, le Conseil Economique et Social voudrait toutefois confirmer, dès à présent, qu'il continue à accorder une priorité aux mesures d'incitation fiscales ciblées sur les entreprises.

Aussi le perfectionnement de ces volets plus classiques de la fiscalité des entreprises - perfectionnement qui se trouve au coeur de la réforme proposée - devrait-il être de nature à créer un cadre général et durable propice à l'investissement, rendant ainsi moins nécessaire une prorogation éventuelle du régime spécial visant directement l'investisseur.

L'opportunité de cette prorogation éventuelle devra être examinée compte tenu de tous les éléments d'appréciation rassemblés au cours de la période d'application du régime, y comprises notamment ses retombées économiques ainsi que de l'indispensable critère de sélectivité, les Chambres professionnelles entendues en leur avis.

3. L'IMPOT SUR LE CAPITAL

31. Considérations générales

Il a déjà été souligné précédemment qu'un impôt sur le capital doit être prélevé par le contribuable sur le revenu provenant de ce capital, à telle enseigne que le poids de cet impôt vient indirectement augmenter l'imposition du revenu et ce d'une manière d'autant plus prononcée que le rendement du capital est relativement modeste. A défaut de rendement suffisant ou de rendement tout court, l'impôt sur le capital se trouve à l'origine d'une diminution du capital. Les incidences de l'imposition du capital sur la rentabilité de l'entreprise et/ou sur la sauvegarde de son capital peuvent donc être lourdes de conséquences.

Ces considérations gagnent encore en valeur dans un pays de petite taille dont le développement économique repose en grande partie sur l'attraction et le maintien de capitaux en provenance de l'étranger. C'est précisément parce qu'ils sont conscients de ces contraintes que les pouvoirs publics multiplient les mesures visant à attirer du capital sur le site industriel et financier du Luxembourg. Aussi un des objectifs prioritaires d'une réforme fiscale globale doit-il résider dans l'examen et le réagencement des différents types d'impôts prélevés sur les biens investis dans les entreprises, en l'occurrence l'impôt sur la fortune, la taxe d'abonnement, le droit d'apport, l'impôt foncier et l'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation.

Cet examen doit porter tant sur le poids de la fiscalité qui résulte de la coexistence de plusieurs impôts sur le capital des entreprises que sur le bien-fondé et la base de chacun de ces impôts considérés isolément. Dans l'application, du point de vue de l'efficacité économique, il ne faut en outre pas perdre de vue que le poids de l'impôt se trouve encore renforcé du fait de la double imposition économique du capital - dans le chef des sociétés de capitaux et dans le chef des personnes physiques, actionnaires de ces sociétés - .

32. Les principaux impôts sur le capital

Afin de pouvoir situer notre législation dans l'environnement fiscal international, il y a lieu de distinguer les impôts sur le capital des entreprises selon que le fait générateur de l'impôt consiste dans la détention ou la mutation d'un capital.

- Parmi les impôts prélevés en relation avec la mutation d'un capital figure essentiellement le droit d'apport.

- Les impôts, dont le fait générateur réside dans la détention d'un capital, sont au nombre de quatre:

- . l'impôt sur la fortune;
- . l'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation;
- . la taxe d'abonnement*;
- . l'impôt foncier.

321. Les impôts prélevés à l'occasion de la mutation d'un capital - Le droit d'apport

- Le droit d'apport frappe l'ensemble des apports mobiliers et immobiliers (mises sociales), déduction faite du passif des sociétés de capitaux et de personnes, au moment de la constitution d'une société ou ultérieurement en cas d'augmentation de capital.

C'est par la loi du 29 décembre 1971 que notre législation fiscale en matière de droit d'apport et de droit de timbre a été mise en concordance avec les décisions prises en ce domaine par le Conseil des Ministres des CE, décisions qui se trouvent ancrées dans la directive du Conseil du 17 juillet 1969 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux.

* bien qu'il s'agisse historiquement et juridiquement d'un impôt sur la mutation du capital, une approche économique amène le Conseil Economique et Social à faire figurer cette taxe parmi les impôts relatifs à la détention d'un capital.

- Une proposition modifiée de directive relative aux impôts indirects sur les transactions sur titres du 9 avril 1987 préconise par ailleurs la suppression de tout impôt prélevé sur les transactions sur titres à l'exception précisément du droit d'apport.

Aussi un tel droit d'apport existe-t-il dans la plupart des autres pays. Au Luxembourg, le taux général est de 1%, ce taux étant réduit à 0,50% pour les sociétés de personnes et sociétés à responsabilité limitée à caractère familial. Etant donné qu'au vu de la directive communautaire de 1969 les sociétés de participation financière doivent subir un seul et même traitement en ce qui concerne l'impôt frappant le rassemblement de capitaux, le droit d'apport est également dû par les sociétés holdings, qu'il s'agisse de holdings normales ou de holdings milliardaires.

- Ci-après les taux en vigueur au 1er janvier 1989 dans les principaux pays de la Communauté:

PAYS	T A U X
. Belgique:	0,50%;
. France:	1% (avec un droit d'apport majoré de 11,4% en cas d'apports purs et simples d'immeubles ou de fonds de commerce);
. Italie:	respectivement 1% et 8% (cf. France);
. RFA:	1% (taux de 2% sur les mutations immobilières);
. Pays-Bas:	1%;
. Grande-Bretagne:	0%;
. Irlande:	0% (sauf 1% dans certains cas).

322. Les impôts prélevés sur la détention d'un capital

3221. L'impôt sur la fortune

Dans le cadre de son examen de l'imposition du patrimoine des ménages, le Conseil Economique et Social avait constaté que le Luxembourg figure parmi les pays qui connaissent un impôt périodique sur le capital dénommé impôt sur la fortune. Contrairement aux Pays-Bas par exemple, la RFA, l'Autriche et le Luxembourg continuent à assujettir à l'impôt sur la fortune non seulement les personnes physiques, mais également les personnes

morales. Si le taux de notre impôt sur la fortune est uniforme (0,5%), il est à noter que la RFA connaît deux taux: un taux de 0,5% pour les personnes physiques et un taux de 0,6% pour les personnes morales.

L'évaluation des éléments de la fortune aboutit, dans certains cas, à une valeur dite unitaire servant de base à plusieurs impositions et qui reste immuable pendant une certaine période. Les valeurs unitaires sont utilisées, suivant le cas, pour l'établissement de l'impôt sur la fortune, de l'impôt foncier et de l'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation.

Une fixation générale des valeurs unitaires devrait avoir lieu tous les six ans pour les unités économiques de la fortune agricole et forestière, de la fortune foncière et des immeubles d'exploitation, tous les trois ans pour les unités économiques de la fortune d'exploitation. En présence d'une variation significative de ces valeurs pendant la période de référence, il peut être procédé à leur adaptation.

On retrouve dans le présent contexte les problèmes d'évaluation de la fortune imposable qui ont d'ores et déjà été analysés en relation avec l'imposition du patrimoine des ménages. Il s'agit notamment du niveau des valeurs unitaires actuellement mises en compte pour les immeubles, ces valeurs étant exprimées en francs 1941 (cf. également sous II, Chapitres 221 et 231).

3222. L'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation

La définition du capital d'exploitation est identique à celle retenue pour le calcul de l'impôt sur la fortune (base légale: Bewertungsgesetz de 1934), sous réserve de quelques additions et déductions dont la principale se trouve libellée comme suit depuis la loi du 19 décembre 1986:

" Les obligations qui correspondent aux intérêts de dettes, aux rentes et charges permanentes et aux parts de bénéfice ... ne sont ajoutées qu'à raison de 40% de leur montant."

Pour la détermination de l'impôt commercial selon le capital d'exploitation, il est fait état d'une base d'imposition qui correspond à 0,2% du capital d'exploitation. Les taux communaux d'imposition varient actuellement de 180 à 300%, de sorte que la moyenne se situe quelque part vers les 250%, d'où un taux

d'imposition effectif moyen de $(2 \times 0,25 =) 0,50\%$ environ. L'impôt commercial communal pèse donc actuellement pour le moins aussi lourdement sur le capital d'exploitation que ne le fait l'impôt sur la fortune. Dans le chef des entreprises qui recourent largement au financement par des capitaux empruntés, le poids de l'ICC dépasse même celui de l'impôt sur la fortune.

3223. La taxe d'abonnement

- Indépendamment du droit d'apport, toute société de capitaux doit acquitter une taxe annuelle et obligatoire appelée taxe d'abonnement.

La taxe d'abonnement est perçue aux taux suivants:

- . 0,36% pour les actions et parts bénéficiaires des sociétés par actions;
- . 0,18% pour les parts sociales des sociétés à responsabilité limitée;
- . 0,20% pour les titres de sociétés holdings.

- Historiquement, la taxe d'abonnement a été instituée comme un acquittement forfaitaire par les sociétés de capitaux des droits de mutation dus sur les transactions réelles ou présumées sur les titres de ces sociétés. De par sa nature, elle constitue un droit d'enregistrement établi sur la négociabilité des titres.

Cependant, les droits d'enregistrement proportionnels sur la cession des titres ont été abolis entretemps de sorte que la taxe d'abonnement a changé de nature.

- Aussi, d'un point de vue économique, la taxe d'abonnement est-elle devenue une sorte d'impôt sur la fortune. Elle est prélevée sur les fonds propres des sociétés de capitaux non cotées en bourse et sur la capitalisation boursière des sociétés cotées en bourse. Si le rendement des sociétés non cotées en bourse est supérieure à 10%, la valeur de rendement est même prise en compte de sorte que la taxe dépasse la seule taxation des fonds propres. Au contraire de ce qui a lieu en matière d'impôt sur la fortune, la taxe d'abonnement ne connaît pas de privilège de société mère. A noter encore que rare sont nos partenaires économiques qui connaissent une taxe sur le capital qui soit comparable à notre taxe d'abonnement.

3224. L'impôt foncier

La matière imposable de l'impôt foncier est constituée par les immeubles. Tout comme pour l'impôt sur la fortune la valeur unitaire des immeubles est considérée comme base d'imposition. C'est dire que la référence au prix de 1941 enlève une grande partie du caractère effectif à cet impôt.

La base d'assiette est déterminée en appliquant un taux d'assiette exprimé en pour mille à la valeur unitaire. Le taux d'assiette général s'élève, en principe, à 10‰ avec des taux différenciés de 7,8 et de 9‰. La cote annuelle de l'impôt est calculée d'après un pourcentage de la base d'assiette. Le taux communal est fixé par le conseil communal.

En ce qui concerne les taux d'assiette, ils sont modulés en fonction des diverses catégories d'immeubles avec respect d'une certaine relation entre les taux en question.

33. Les propositions de réforme

L'opportunité même des impôts sur le capital ne se trouve pas remise en cause par le Conseil Economique et Social. A cela plusieurs raisons.

- Le maintien d'un impôt raisonnable sur le capital des entreprises permet de réduire d'autant le prélèvement à opérer sur le revenu, prélèvement dont le niveau est souvent déterminant au moment où un investisseur étranger décide du lieu d'implantation de son entreprise;
- Les recettes fiscales en provenance de l'impôt sur le capital des entreprises sont substantielles (rentées effectives de 1988):

. au titre de l'impôt sur la fortune:	1,5 mia.
. au titre de la taxe d'abonnement:	3,4 mia.F *
. au titre du droit d'apport:	1,7 mia.F **

* dont 2,5 milliards en provenance des sociétés holdings;

** dont 1,4 milliard en provenance des sociétés holdings.

. au titre de l'ICC sur le capital: 1,5 mia.F
 . au titre de l'impôt foncier: 0,5 mia.F
soit au total quelque 8,6 milliards de francs.

Les considérations d'ordre budgétaire ne doivent donc pas être perdues de vue lorsqu'on procède à un réagencement et à une normalisation de l'impôt sur le capital des entreprises.

- L'impôt sur le capital sous forme de droit d'apport et de taxe d'abonnement constitue la principale, sinon la seule forme de taxation des sociétés holdings et il importe, pour les raisons évoquées ci-avant, de ne pas toucher aux structures de ce régime fiscal spécifique.

C'est en tenant compte de ces limites et contraintes que le Conseil Economique et Social voudrait formuler une proposition globale visant à réformer l'impôt sur le capital des entreprises.

331. L'impôt commercial communal

L'impôt commercial communal frappant le capital d'exploitation renchérit l'apport de capitaux, propres et empruntés, nécessaires à la modernisation des entreprises existantes et à la diversification de notre structure économique.

Etant donné que l'approche à adopter dans le présent contexte ne saurait différer de celle que le Conseil Economique et Social a épousé au moment de l'examen de l'ICC sur le bénéfice, il est proposé de supprimer l'ICC prélevé sur le capital d'exploitation des entreprises et de le remplacer par un impôt communal nouveau prélevé sur le capital des entreprises. A l'instar de ce qui a été proposé en matière d'impôt sur le revenu, la base d'imposition de ce nouvel impôt communal sera la même que celle de l'impôt sur la fortune et l'impôt sera perçu par l'Administration des Contributions pour le compte des communes. Le taux moyen de cet impôt communal sur le capital serait de 0,2%, les autorités communales pouvant toutefois arrêter le taux à l'intérieur d'une fourchette allant de 0,160 à 0,240%. Cet impôt supplémentaire ne serait pas déductible de la base d'imposition de l'impôt sur la fortune, mais l'ensemble des impôts prélevés sur le capital (impôt sur la fortune et nouvel impôt communal) serait déductible de la base d'imposition des impôts sur le revenu (national et communal).

Du point de vue budgétaire, cette opération se solderait par une perte sèche comprise entre 800 millions et 1 milliard de francs à charge du secteur communal. La question d'une compensation éventuelle sera abordée dans les conclusions finales ayant trait au coût de la réforme.

Pour toute réflexion supplémentaire au sujet des finances communales, il est renvoyé aux développements figurant sub 2273 et 231.

332. L'impôt sur la fortune

L'impôt sur la fortune est également un impôt qui affecte la substance des entreprises. C'est précisément afin d'éviter la double imposition économique de la société et de son actionnaire que la plupart des législations fiscales, même celles qui sont dérivées de la même source que la nôtre - comme par exemple aux Pays-Bas - n'étend pas cet impôt aux sociétés de capitaux.

Le Conseil Economique et Social ne voudrait cependant pas aller jusqu'à demander la suppression de cet impôt. A côté des raisons d'ordre budgétaire, c'est surtout le fait que l'impôt sur la fortune permet à l'administration fiscale de disposer d'un moyen de vérification de la sincérité des déclarations d'impôt sur le revenu qui plaide en faveur du maintien de cet impôt.

Ces réflexions amènent le Conseil Economique et Social à ne pas proposer la suppression pure et simple de l'impôt sur la fortune, mais à n'en proposer qu'un allègement, allègement qui pourrait revêtir la forme d'une déductibilité de cet impôt en tant que charge d'exploitation dans le chef de l'imposition du revenu (national et communal; IRPP et IRC).

333. La taxe d'abonnement

La taxe d'abonnement, bien que conçue au départ comme un droit de mutation sur les transactions mobilières, intervient comme un troisième impôt permanent sur le capital des entreprises. Cet impôt, inconnu dans la plupart des autres législations, s'est maintenu malgré l'introduction postérieure de l'impôt sur la fortune et de l'impôt commercial communal sur le capital d'exploitation.

Vu le poids de la fiscalité sur le capital des entreprises, le Conseil Economique et Social propose de supprimer la taxe d'abonnement pour les sociétés autres que les sociétés holdings et les organismes de placement collectif.

334. L'évolution du poids fiscal

L'ensemble de ces trois propositions - remplacement de l'ICC sur le capital d'exploitation par un impôt communal sur le capital des entreprises, déductibilité de l'impôt sur la fortune au titre de charge d'exploitation et suppression de la taxe d'abonnement pour les sociétés de capitaux de droit commun - aura pour effet de réduire de quelque 60% le poids des impôts à caractère général prélevés actuellement encore sur la détention d'un capital

(- impôt actuel: $0,5 + \frac{0,5 \times 99,5}{100} + 0,36 = 1,36\%$;

100

- impôt proposé à charge des sociétés de capitaux de droit commun: $0,2 + 0,5 + 0 = 0,70\%$).

Quant au déchet fiscal résultant de cet allègement substantiel des impôts prélevés sur la détention du capital, il devrait s'élever à quelque 2,5 milliards de francs.

335. L'actualisation de la valeur unitaire des immeubles

L'actualisation de la valeur unitaire des immeubles jouera en sens contraire. Elle aura pour effet d'accroître le rendement de l'impôt sur la fortune et de l'impôt foncier, sans que ces accroissements puissent être évalués à l'heure actuelle. Il n'en reste pas moins que les rentrées fiscales que les communes retirent directement de l'impôt foncier augmenteraient sensiblement et seraient donc de nature à compenser, partiellement ou intégralement, les déchets que le secteur communal subirait du fait de l'abolition de l'ICC sur le capital d'exploitation.

De toute façon, le taux d'assiette de l'impôt foncier serait à refixer à la lumière des valeurs unitaires actualisées.

Par ailleurs et suite à cette même actualisation des valeurs unitaires, les taux et les bases de l'impôt sur la fortune (national et communal) seraient à revoir afin d'éviter que le poids de cet impôt ne s'alourdisse sensiblement.

336. Le droit d'apport

- Reste la question du niveau du droit d'apport. Le Conseil Economique et Social a longuement évoqué la question de savoir si une réduction significative du taux actuel de 1% serait de nature à attirer davantage d'activités nouvelles vers notre pays et notamment vers notre place financière.

Etant donné que la directive communautaire enlève toute possibilité de différenciation du taux en fonction du régime fiscal de l'entreprise - collectivité ou société holding - et compte tenu de l'enjeu budgétaire, le Conseil Economique et Social a finalement écarté cette idée. Il le fait d'autant plus facilement que l'allégement fiscal substantiel accordé au titre des impôts ayant un caractère permanent (impôt sur la fortune, impôt communal, taxe d'abonnement) aboutit aux mêmes effets pour ce qui est des sociétés soumises à l'impôt sur le revenu. Quant au développement des activités de la place financière, il est recherché à travers d'autres mesures et notamment de celles ciblées sur les types d'activités spécifiques (point 2412 ci-avant).