



Rapport TNS Ilres du Tax-forum (février-mars 2016)



Luxembourg, le 31 mars 2016

1. Contexte et méthodologie

Dans le cadre de la réforme fiscale à venir au Luxembourg, PwC Luxembourg a fait appel à TNS Ilres pour constituer un panel représentatif de 60 citoyens disposés à s'investir au fond du sujet de la fiscalité des entreprises au Luxembourg. Il s'agit d'une participation citoyenne dans le contexte de la réforme fiscale annoncée au Luxembourg – un TAX-Forum.

Le processus de sélection des citoyens-participants s'est fait en toute indépendance de l'initiateur du projet (PwC); TNS Ilres a recruté un groupe de citoyens diversifié à l'image de la société luxembourgeoise de 2016 devant se souder au fur et à mesure de son travail.

Voici les détails de la composition finale des 3 groupes de discussion:

Total : 58 participants	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3
Sexe	7 femmes / 11 hommes	7 femmes / 14 hommes	6 femmes / 13 hommes
Âge moyen	48	45	44
Nationalité	11 Luxembourgeois / 7 étrangers	15 Luxembourgeois / 6 étrangers	11 Luxembourgeois / 7 étrangers
Expérience antérieure en la matière	9 personnes ayant une expérience antérieure en la matière	9 personnes ayant une expérience antérieure en la matière	6 personnes ayant une expérience antérieure en la matière

Les candidats retenus ont été invités à participer à une série de 5 événements dans le contexte du TAX-Forum ; 58 candidats ont participé jusqu'à la fin du processus.

Les deux premières sessions (25 février et 2 mars 2016) ont été des séances de formation pendant lesquelles les participants ont été amenés à se forger une opinion personnelle sur base des enseignements dispensés par des intervenants aux points de vue divergents. Il ne s'agissait pas de formations techniques en soi, mais il s'agissait plutôt d'appréhender les principaux sujets en fiscalité des sociétés et de permettre ainsi aux participants de prendre part aux débats (organisés sous forme de groupes de discussion) consécutifs.

Lors des deux sessions « workshop » (5 et 19 mars 2016) les participants ont dû réfléchir, discuter et enfin prendre position en groupes de 20 personnes sur 5 principaux aspects en fiscalité luxembourgeoise (formulés sous forme de questions précises). Les différents groupes (modérés par TNS Ilres) ont été marqués par des débats dynamiques, ouverts et respectueux, ainsi que par une grande volonté de contribuer de la part des participants.

Lors de la session plénière (21 mars 2016), les porte-paroles (désignés lors des sessions « workshop ») de chacun des 3 groupes ont présenté les conclusions de chaque groupe. Sur base des conclusions des 3 groupes, TNS Ilres a formulé 32 thèses qui ont portées sur les 5 principaux aspects en fiscalité luxembourgeoise et lesquelles ont été soumises au vote lors de la session plénière.

2. Résumé

En résumé, le TAX-Forum a clairement atteint les objectifs prédéfinis :

- (i) rassembler des résidents du Luxembourg afin de consacrer du temps pour appréhender en détail la fiscalité luxembourgeoise des sociétés,
- (ii) discuter ouvertement, respectueusement et sans parti pris a priori sur le thème de la fiscalité des sociétés au Luxembourg dans un cadre ouvert,
- (iii) collecter le(s) point(s) de vue(s) des résidents luxembourgeois.

Le panel de personnes issues de différents horizons et couches sociales a mené des débats animés qui ont révélé des opinions et positionnements clairs en ce qui concerne l'avenir de la fiscalité des sociétés au Luxembourg.

Il ressort que les principaux concepts à mettre en valeur à l'avenir sont : la transparence, la moralité comme principe directeur, l'information claire et précise, et garantir l'équité (justice fiscale) et introduire des mesures incitatives favorisant le développement durable (vue à long terme).

Les participants sont majoritairement d'avis que le Luxembourg doit s'engager dans la **compétition fiscale internationale**, c'est une nécessité afin de ne pas perdre du terrain au profit des pays concurrents. En même temps ils indiquent toutefois qu'il y a des limites à respecter (p.ex. pas aux dépens des PME), d'autres atouts à promouvoir et à développer, ainsi que des valeurs (mentionnés ci-dessus) à protéger. Les participants soulignent qu'une dépendance absolue des incitants fiscaux est à éviter dans le contexte de la compétitivité. En d'autres termes, les groupes sont clairement en faveur d'une approche multidimensionnelle qui prévoit entre autres une baisse du taux nominal en même temps que le maintien – le développement d'un éco-système favorable et de veiller notamment à la formation et à l'éducation afin d'assurer l'offre de main d'œuvre qualifié.

Il a été également retenu ce qui doit être entendu par la notion de « **justice fiscale** », même si les groupes ont choisi différentes approches quant à sa définition. Tandis que deux groupes souhaitent intégrer une pensée *sociale* dans le code fiscal en vigueur, le troisième groupe souligne la nécessité de l'application de valeurs et d'obligations *morales* dans un monde de mesures fiscales – certes légales – mais pas nécessairement morales. Les objectifs et les mesures proposés reviennent toutefois aux mêmes principes directeurs : introduire le principe de la sélectivité (progressivité de l'impôt), assurer la transparence par le biais de la simplification des textes et conditions qui seront par conséquent compréhensibles et accessibles à tous, garantir le principe d'équité (équité de traitement des entreprises) et publication des rulings sous forme anonymisée.

Les mesures qui ont pour but d'améliorer la justice fiscale comportent un certain risque de mettre en péril la compétitivité du Luxembourg, c'est pourquoi les participants sont d'avis qu'il faudra soit assurer que les pays concurrents feront de même, soit contrebalancer le risque par des incitants financiers ou fiscaux.

La **transparence** est un des principes les plus importants dans le contexte de la perception citoyenne de la fiscalité des entreprises au Luxembourg. La transparence s'entend par opposition à l'opacité, par le fait de laisser voir ce qui aurait pu être caché. Il ne suffit par exemple donc pas de divulguer des informations, mais ces informations doivent également être compréhensibles et accessibles à tout le monde. Tout autre comportement crée de la méfiance et soulève des présomptions de fraude ou d'abus.

Les mesures d'amélioration ne peuvent être discutées sans se poser la question à l'égard de qui on veut faire transparence, comment assurer le contrôle et comment définir les limites de la transparence en termes de quelles informations à rendre publiques, des destinataires et de l'usage responsable et utile de l'information. Ainsi les groupes préfèrent à nouveau des mesures bien ciblées à une réforme complète du code fiscal. Il s'agit de trouver un bon équilibre entre la transparence totale et un système opaque, inspirant la méfiance. C'est pourquoi la majorité des participants s'oppose à une transparence totale à l'égard du public, mais plaide en même temps pour la publication des rulings sous forme de jurisprudence anonymisée ; il y a donc également de la compréhension pour les intérêts légitimes des contribuables. Les participants cherchent également à mieux comprendre le travail du consultant fiscal et plaident dans ce contexte pour une amélioration de la transparence sur leurs méthodes de travail afin de dissiper les doutes quant à la réalisation d'opérations dites « d'optimisation fiscale » poussée à l'extrême et aboutissant de fait à la défiscalisation des revenus.

L'information est également un concept-clé dans le cadre de la perception du niveau de **complexité** du système de taxation au Luxembourg. Les constats du groupe 2 illustrent en particulier les effets positifs d'une information claire et ciblée des citoyens : tandis que les deux autres groupes parlent d'un système compliqué et complexe, le groupe 2 s'est fait expliquer par un intervenant PwC les différents types d'abattement et d'exonérations qu'existent au Luxembourg et conclut que le système fiscal luxembourgeois est relativement simple tant à l'échelle nationale qu'en termes de comparaison internationale.

Malgré ces différents constats, les conclusions des trois groupes ne sont pas aussi différentes qu'il semble à première vue. Il faudra à l'avenir d'un côté simplifier l'information (incluant les textes législatifs et réglementaires) en termes de formulation et d'accessibilité et d'un autre côté amender le code fiscal en introduisant des mesures qui permettent d'améliorer la justice fiscale au Luxembourg à travers des mesures sélectives (par exemple soutenir les PME par le biais de la fiscalité et/ou limiter des possibilités d'abattements pour les entreprises les plus riches).

Tout en promouvant la sélectivité, et la complexification qui s'en suit, les citoyens soulignent que ces mesures ne devront en aucun cas mettre en péril la transparence du système fiscal ou l'attractivité voire la compétitivité du Luxembourg.

Les trois groupes sont également clairement en faveur d'un système de taxation qui prévoit de **favoriser certains secteurs d'activités et/ou certaines sociétés**. C'est un outil de politique sociale et économique grâce aux effets de levier pour promouvoir l'entrepreneuriat et la diversification économique et sociale du Luxembourg. Les mesures qui résultent d'une telle approche sont également perçues comme étant un moyen pour à la fois aboutir à une justice fiscale plus avancée et assurer la compétitivité du Luxembourg (sur base de la diversification économique), même si un tel système engendre une complexification générale du code fiscal.

Il semble souhaitable selon la majorité des participants d'encourager et donc d'inciter par voie fiscale certains comportements économiques et certains secteur d'activités (autres que le secteur financier) prometteurs pour le développement du Luxembourg et la diversification de son économie. Les types de sociétés, secteurs et comportements visés englobent principalement les PME, les petites entreprises, le respect de l'environnement, le développement durable ainsi que les secteurs de la recherche et de l'innovation.

Il convient néanmoins de fixer des limites à cette politique de sélectivité afin d'éviter les abus. Dans ce contexte, les participants plaident de relier les mesures incitatives à une vision économique et sociale (à établir par le Gouvernement du Luxembourg) ainsi que de veiller à ce que les mesures introduites ne se feroient pas aux dépens de l'attractivité et de la compétitivité du Luxembourg. C'est pourquoi, dans certains cas, les mesures devront être accompagnées d'autres incitants fiscaux pour contrebalancer le risque de diminution d'attractivité.

Finalement, les conditions établies devront être formulées de manière claire et ne pas permettre différentes interprétations ainsi que prévoir des pénalités en cas de non-respect ou d'abus.

3. Résultats-clés du TAX-Forum

Le TAX-Forum est conclu par le présent rapport qui illustre les conclusions des différents groupes ainsi que les résultats du vote organisé lors de la session plénière.

3.1 La compétition fiscale

Sujet 1 : Le Luxembourg doit-il s'engager dans la compétition fiscale ou doit-il chercher des voies alternatives ? Dans le premier cas, quelles seraient les limites de la compétitivité fiscale et dans le dernier cas, quelles seraient les voies alternatives pour préserver la compétitivité?

Le **groupe 1** est majoritairement d'avis que le Luxembourg est déjà très compétitif à l'échelle internationale et doit le demeurer, tout en proposant des voies alternatives. En d'autres termes, le Luxembourg ne doit pas uniquement se focaliser sur le taux d'impôt nominal dans sa conquête de nouveaux marchés, mais devra également mettre l'accent sur d'autres facteurs de décision potentiels (par ex. l'innovation, la recherche ou l'accessibilité des logements). Dans ce même contexte, le groupe 1 pense qu'il pourrait être bénéfique de redresser l'image de « paradis fiscal », ce qui peut d'avantage rendre compétitif le Luxembourg et faire comprendre que le Luxembourg n'est pas le seul pays à proposer des avantages fiscaux aux entreprises internationales (Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas et la Suisse sont les pays cités dans ce contexte).

Il devient rapidement clair qu'il faudra attribuer une grande importance à la transparence à l'avenir ; c'est une valeur qui servira non seulement à améliorer la justice fiscale au Luxembourg, mais également à augmenter l'attractivité du Luxembourg. C'est une valeur à mettre en avant ! Le groupe souligne également la forte liaison entre la compétitivité et la gérance du budget étatique, c'est pourquoi le groupe est majoritairement d'avis qu'il faudra rééquilibrer le budget et les dépenses de la fonction publique.

La compétition fiscale discutée dans le **groupe 2** vise la diminution du taux d'intérêt et concerne tant l'attrait de nouvelles entreprises vers le Luxembourg que le maintien des entreprises installées au Luxembourg eu égard au principe du libre établissement des investisseurs, soit la possibilité du forum shopping de la juridiction qui offre la fiscalité la plus avantageuse. Il est incontesté que les incitants fiscaux devraient faire partie de l'arsenal des outils disponibles dans l'effort d'attirer des investisseurs étrangers nouveaux. L'impôt étant identifié comme ressource de financement des infrastructures étatiques, il convient néanmoins d'en fixer les limites. Il faudra déterminer clairement le profil des entreprises que le Luxembourg souhaite attirer sur son territoire, tant actuellement que dans le futur, et qui pour le moins devraient avoir une substance certaine et participer à la création de l'emploi. En outre il ne convient pas de brader le Luxembourg, il faudra prioritairement veiller à l'équilibre du budget public.

Les incitants fiscaux sont un atout majeur du Luxembourg dans la compétition fiscale qu'il faudra absolument préserver, mais la recherche et la mise en œuvre des voies alternatives à la diminution du taux de l'impôt s'imposent tout autant afin d'inciter les nouvelles sociétés à s'implanter au Luxembourg et les sociétés résidentes à s'y maintenir. Un exemple illustratif est la société Amazon, qui ne serait jamais venu au Luxembourg sans l'attrait des incitants fiscaux, mais qui, sur base d'autres attraits comme l'offre de personnel qualifié, a décidé de demeurer au Luxembourg et de développer ses activités. Parmi les voies alternatives sont à mentionner

l'environnement tant plurilinguistique que pluriculturel, le contact aisé, customer-friendly et rapide avec les administrations et pouvoirs de décision qui savent faire preuve de flexibilité, l'offre de personnel qualifié, la stabilité économique et politique, la sécurité et le développement des infrastructures scolaires et des loisirs.

L'engagement du Luxembourg dans la compétition internationale reste nécessaire d'après les participants du **groupe 3** pour compenser des désavantages de compétitivité en d'autres domaines ; la différence en matière de salaire minimum avec l'Allemagne est mentionnée comme exemple. La majorité est toutefois, comme les autres groupes, également d'avis que la compétitivité générale de l'économie luxembourgeoise (qu'il importe d'assurer) est plus large que la seule compétitivité en matière fiscale.

La compétitivité fiscale ne se définit pas seulement par le taux nominal, mais par la conjugaison du taux nominal avec les différents abattements que l'exercice de BEPS se propose de limiter. Le groupe se prononce pour la conjugaison d'un taux nominal compétitif (et donc plus bas) avec des limites aux possibilités de réduction de l'assiette et de transfert du bénéfice. La vision commune du groupe 3 comprend un budget étatique équilibré, un environnement fiscal plus équitable pour les PME ainsi qu'une image du Luxembourg comme terre d'investissement pour des entreprises qui viendraient en élargir le tissu économique et dès lors engendrer des recettes fiscales additionnelles.

Sur base des conclusions ci-dessus, TNS Ilres a formulé et soumis au vote¹ les 5 thèses suivantes :

1. Le Luxembourg doit participer à la compétition internationale fiscale des entreprises !

88% des 57 participants présents lors de la session plénière sont d'accord que le Luxembourg continue à s'engager dans la compétition internationale fiscale des entreprises. Le résultat du vote reflète donc parfaitement les conclusions tirées lors de la première session « workshop ».

2. Le Luxembourg doit se limiter à l'attrait d'entreprises qui auront une substance réelle et crée de l'emploi !

Le résultat du vote de la deuxième thèse est davantage différencié. 61% des participants sont d'accord que le Luxembourg se limite à des entreprises avec une substance réelle et l'intention de participer à la création de l'emploi ; un tiers se montre opposé à cette proposition.

3. L'État doit procéder à une baisse du taux nominal avec des limites aux possibilités de réduction du montant imposable et de transfert du bénéfice !

64% des participants sont d'avis que l'État doit procéder à une baisse du taux nominal avec des limites aux possibilités de réduction du montant imposable et de transfert du bénéfice. 29% ne partagent pas cette position, il semble évident que les participants concernés craignent des conséquences négatives suite à l'application d'une telle proposition.

¹ Options de réponses:

A : d'accord

B : pas d'accord

C : pas d'avis/ne sait pas répondre/ne comprend pas la question

4. Seule la fiscalité favorable n'est pas un facteur d'attraction suffisant ! Multilinguisme, qualité de vie, expertise, main d'œuvre qualifié et infrastructures (IT, transports) sont des atouts du Luxembourg !

96% des participants sont d'avis que l'État ne doit pas uniquement se focaliser sur les attraits fiscaux, mais qu'il faudra appliquer une approche multidimensionnelle qui se fonde sur d'autres atouts du Luxembourg en termes d'infrastructures, d'expertises professionnelles complémentaires, de qualité de vie.

5. La compétition fiscale ne doit pas se faire aux dépens des PME, même si, dans certains cas, cela signifie qu'une entreprise multinationale décide de s'implanter ailleurs !

Les participants se soucient majoritairement (73%) des conséquences de la compétition fiscale pour les PME et sont ainsi d'accord de les prioriser sous certaines conditions.

3.2 La justice fiscale

Sujet 2 : Qu'est-ce qui devrait être entendu par la notion de "justice fiscale" ?

Le **groupe 1** relie la notion de « justice *fiscale* » avec le principe de « justice *sociale* ». Les participants constatent l'existence d'une certaine injustice dans l'environnement des entreprises au Luxembourg, laquelle se traduit entre autres par un déséquilibre entre les PME et les grandes entreprises multinationales ainsi qu'un manque de transparence qui soulève des présomptions d'élitisme.

Afin d'améliorer la justice fiscale/sociale au Luxembourg, le groupe propose une série de solutions concrètes : Chaque entreprise devrait être prise en considération et les impôts devraient être adaptés à ses capacités, sans mettre en péril le fonctionnement de l'entreprise. Une autre solution serait de publier les impôts payés par les contribuables (similaire aux publications en Suède) ainsi que les « tax rulings ». Certains participants soulignent tout de même que cette mesure risque de mettre en péril la compétitivité, c'est pourquoi il faudra assurer que les pays concurrents feront de même. Il a également été proposé d'exonérer de l'impôt les jeunes entreprises pendant une période initiale (3 ans) afin d'encourager et de soutenir l'entrepreneuriat. Cette mesure devra tout de même être accompagnée par un contrôle renforcé afin d'éviter les abus. Finalement le groupe propose de remettre en question les subventions existantes, car celles-ci sont, selon l'avis du groupe, probablement autorisées à la tête du client.

Alors que le principe de la justice fiscale ne soulève aucune contestation parmi les participants du **groupe 2**, sa mise en œuvre requiert l'application des principes suivants: *transparence* et *fairness* (*équité*).

La transparence est un concept central dans le contexte de la justice fiscale qui s'applique entre autres par le biais de la simplification des textes législatifs. Le groupe 2 réclame dans ce contexte une formulation claire et précise des textes qui devront être par la suite compréhensibles et accessibles à toutes les sociétés, grandes, moyennes et petites. Afin d'améliorer la transparence de l'environnement fiscal, cette mesure de simplification devra également être accompagnée par l'obligation de publications des « tax rulings » (sous forme anonymisée).

En vue d'établir une situation initiale équitable, le groupe 2 plaide pour un système de taxation qui n'inclut plus de niches uniquement accessibles aux experts ou aux sociétés qui ont les moyens nécessaires pour engager une des fiduciaires les plus importantes au Luxembourg. Dans ce même contexte, les participants du groupe 2 sont majoritairement en faveur d'un impôt progressif qui s'oriente aux capacités financières des contribuables. Un tel système de taxation exige simultanément l'application du principe d'équité d'impôt, qui, selon les participants du groupe 2, prévoit l'application des mêmes règles et principes pour les contribuables dans une même situation économique.

Le risque de diminution d'attractivité du Luxembourg pour les entreprises multinationales qui en résulte est à contrebalancer par d'autres incitants financiers ou fiscaux.

Du point de vue des contribuables, il serait souhaitable selon les participants de garantir une certaine stabilité du système de taxation ou des règles fiscales à travers les changements politiques, afin de rassurer les entreprises au niveau de leur planning fiscal. Le système devrait aussi prévoir des mesures d'encouragement fiscales pour les sociétés poursuivant une politique de responsabilité

sociale, comme par exemple la création d'emploi, les investissements éthiques, le développement durable ou l'offre de formations.

Finalement, les participants signalent que ce cadre fiscal adapté nécessite un contrôle renforcé par les autorités afin de garantir le niveau de justice fiscale envisagé.

Le **groupe 3** retient que certaines structures fiscales excessives sont certes légales mais pas nécessairement moralement justifiables. C'est pourquoi le groupe se demande s'il n'est pas plus approprié de parler de « moralité fiscale » et d' « obligations morales ». Si les entreprises, notamment multinationales, ont le droit d'user de ce que la loi permet, elles ont, selon les participants, également des obligations morales à l'égard de tous les acteurs concernés. Ainsi les entreprises ont des obligations morales envers les PME sur le territoire luxembourgeois, c'est-à-dire une obligation pour les multinationales de compenser par leur plus grande capacité à contribuer au manque de capacité des PME. Au sujet de cette proposition, le groupe s'est interrogé sur la possibilité d'une « flat tax » généralisée, afin d'assurer une meilleure justice fiscale au bénéfice des PME. Les participants évoquent aussi des obligations envers les recettes fiscales de l'État, qui – pour le bénéfice de l'entreprise – assure le maintien des qualités du Luxembourg (comme par exemple l'offre de personnel qualifié, l'offre des infrastructures). D'après le groupe il appartient également aux entreprises de maintenir et de rendre conforme l'emploi aux meilleurs standards sociaux possibles. Il serait en outre souhaitable que les entreprises poursuivent une politique fiscale qui tient compte du principe que l'actionnariat est en droit de retirer la meilleure rémunération de son investissement. Les entreprises devraient finalement également assumer leurs obligations envers l'environnement (aspect guère retenu dans le projet de réforme fiscale selon les participants) ainsi qu'envers le consommateur, qui est en droit de bénéficier du produit le moins cher possible sans avoir des hésitations morales quant aux conditions de production du produit audit prix.

Sur base des conclusions ci-dessus, TNS Ilres a formulé et soumis au vote les 6 thèses suivantes :

1. Publication des montants d'impôts payés par les entreprises !

La proposition du groupe 1 de publier les montants d'impôts payés par les entreprises au Luxembourg ne récolte pas la majorité. 52% des participants ne sont pas d'accord d'introduire une telle mesure, 46% sont d'accord.

2. Mettre en place une fiscalité très favorable aux start-ups et autres jeunes entreprises pour encourager l'entrepreneuriat et la création d'emploi !

Trois quarts des participants (75%) sont en faveur d'un cadre fiscal qui prévoit la favorisation des start-ups et autres jeunes entreprises, un des principaux soucis dans le contexte de la discussion sur la justice fiscale au Luxembourg.

3. Établir des règles garantissant l'équité de traitement des entreprises !

Une large majorité (83%) des participants plaide pour un système de taxation qui prévoit l'application des mêmes règles et principes pour les contribuables dans une même situation économique.

4. Simplification des textes législatifs qui seront par conséquent compréhensibles et accessibles à tous !

70% des participants sont en faveur d'une simplification des textes législatifs, afin d'améliorer la transparence du système de taxation en place et d'établir une situation initiale équitable.

5. Mise en place d'un système de taxation qui introduit une progressivité de l'impôt sur les revenus des entreprises ! Les sociétés les plus riches contribuent davantage!

En comparaison aux thèses précédentes, la proposition d'une introduction d'un impôt progressif sur les revenus des entreprises génère un résultat plus nuancé.

Une faible majorité (58%) plaide pour une telle mesure, tandis qu'un tiers des participants (35%) s'oppose à une progressivité de l'impôt des sociétés.

6. Introduction d'incitants fiscaux pour les sociétés poursuivant une politique de développement durable et de responsabilité sociale (création d'emploi, conditions de production (travail), etc.) !

Trois quarts des participants (78%) encouragent l'introduction d'incitants fiscaux pour promouvoir un comportement souhaitable des entreprises. En considérant le résultat de la cinquième thèse, il semble clair que la majorité des participants préfèrent des mesures ciblées à un changement profond des principes de taxation.

3.3 La transparence

Sujet 3 : Quel est le niveau de transparence qui devrait être respecté par les contribuables, les consultants fiscaux et les autorités fiscales ?

À l'évocation du principe de la transparence, les participants du **groupe 1** pensent spontanément aux mots suivants : légalité, idéologie et moralité. Comme pour la justice fiscale, les participants sont majoritairement convaincus que le système de taxation actuel nécessite des améliorations en ce qui concerne le niveau de transparence.

C'est pourquoi ils réclament un accès simplifié aux bilans publiés. La publication des bilans d'entreprises est insuffisante dans ce but, car les bilans publiés sont difficiles à trouver et la consultation de ces documents est payante. L'accès simplifié devrait être accompagné par une simplification générale du code fiscal.

Quasiment tous les participants sont en outre d'avis qu'il faudra mettre en place un cadre officiel pour le métier du consultant fiscal, même si, pour des raisons juridiques, la mise en place et l'application d'un tel cadre s'avère difficile, voire impossible.

L'adaptation du système de taxation devrait également comprendre l'adoption de lois/principes essentiellement moraux similaires aux obligations morales précisées par le groupe 3 dans le contexte de la justice fiscale.

La majorité des participants du groupe 1 évoque en outre le besoin de réformer le processus de contrôle du fisc qui est perçu comme étant insuffisant, défectueux et non-transparent. Ainsi le groupe est par exemple en faveur d'une obligation de publication des détails (sous forme anonymisée) de négociations entre le fisc et les contribuables (incluant les contribuables potentiels) ainsi que des critères de l'accord trouvé. Dans ce contexte, les participants déplorent également qu'aucune instance indépendante ne contrôle les travaux du fisc à l'heure actuelle ; c'est pourquoi le groupe plaide pour la mise en place d'une autorité de contrôle indépendante du fisc.

Finalement le groupe signale que ces efforts d'amélioration ainsi que les obligations qui en résultent risquent de nuire à la compétitivité du Luxembourg. Il faudra par conséquent veiller à protéger les entreprises en trouvant un équilibre entre un système opaque et la transparence total à l'égard du public.

Selon les participants du **groupe 2**, la transparence s'entend par opposition à l'opacité, par le fait de laisser voir ce qui aurait pu être caché.

La question cruciale est celle de savoir envers qui la transparence existe eu égard à la volonté des acteurs économiques de vouloir se protéger contre la divulgation d'information envers les sociétés concurrentes et eu égard au recours aux structures/organigrammes sociétaires complexes ayant pour conséquence de court-circuiter les obligations d'information. La question qui se pose également est celle de savoir comment assurer le contrôle et comment organiser l'accès aux banques de données telles que le registre de commerce. Finalement une autre question concerne la fixation de la limite de la transparence en termes de délimitation des informations soumises à transparence, leur destinataire, l'usage responsable de l'information. La majorité du groupe se montre opposé à l'idée d'une transparence totale à l'égard du public qui nuirait à la compétitivité des entreprises.

Plusieurs idées d'améliorations et des mesures concrètes ont été discutées parmi lesquelles les suivantes: Obliger les contribuables (donc les entreprises) de faire auditer et publier les comptes, les annexes, et de divulguer les principes d'évaluation. Une autre possibilité consiste à obliger les consultants de communiquer certaines informations envers les autorités fiscales, de divulguer les honoraires perçus pour les prestations de consultance ainsi que de suivre un code de conduite dans le traitement des dossiers des sociétés qui les empêche d'assister des sociétés à la réalisation d'opérations dites « d'optimisation fiscale » poussée à l'extrême et aboutissant de fait à la défiscalisation des revenus.

Finalement les participants discutent le rôle des autorités fiscales et évoquent que c'est l'acteur le plus concerné par le sujet au vu de leur rôle de perception de recettes et de redistribution des revenus. Il est retenu que le traitement des dossiers en conformité avec le principe de transparence pourrait se faire par exemple par l'application des mêmes règles fiscales connues de tous les acteurs économiques. La publication des rulings sous forme « jurisprudence » anonymisée est une autre mesure qui pourrait être bénéfique dans ce contexte.

Selon les participants du **groupe 3** la transparence ne peut être discutée sans se poser la question à l'égard de qui on veut faire transparence. Si la transparence des entreprises à l'égard du fisc recueille les faveurs, le groupe se montre opposé à l'idée d'une transparence totale à l'égard du public. Pour les consultants fiscaux, une meilleure transparence sur leurs méthodes de travail, p.ex. les types d'abattements que la loi permet, semble souhaitable. Par contre, il est retenu que la transparence au sujet de leurs clients serait en contradiction avec l'actuel secret fiscal tout comme la nécessité générale d'une raisonnable protection des données.

En général le groupe considère qu'un besoin de transparence naît de l'obligation pour les entreprises de rendre des comptes à la société sur les impôts qu'elles paient. Le groupe retient dans ce contexte que le montant total de ces impôts payés à l'échelle européenne est une information plus utile que le pourcentage qu'une entreprise a payé après abattement dans l'un ou l'autre pays de l'Union Européenne. Dans un monde globalisé avec des chaînes de production et de vente décentralisées il est en d'autres termes plus instructif de connaître le montant total de contributions fiscales qu'une entreprise a payé plutôt que de divulguer le montant payé dans l'un des pays concernés.

Sur base des conclusions ci-dessus, TNS Ilres a formulé et soumis au vote les 9 thèses suivantes :

1. Simplification du code fiscal afin de rendre l'information plus lisible pour le public et d'éviter des niches uniquement accessibles aux experts !

60% des participants sont en faveur d'une simplification du code fiscal, afin de le rendre plus transparent. 11% n'ont pas d'avis ou ne savent pas répondre. Il est possible que parmi les 29% d'opposants, il se trouve des personnes qui préfèrent des mesures de transparence ciblées plutôt que de réformer ou simplifier le code fiscal dans son intégrité.

2. Mise en place d'un cadre légal pour le métier du consultant fiscal !

Trois quarts des participants (73%) approuvent la proposition du groupe 1 de mettre en place un cadre légal pour le métier du consultant fiscal, 18% ne sont pas d'accord.

3. Obliger les consultants à suivre un code de conduite dans le traitement des dossiers des sociétés (éviter d'assister des sociétés à la réalisation d'opérations dites « d'optimisation fiscale » poussée à l'extrême et aboutissant de fait à la défiscalisation des revenus) !

La proposition de mise en place d'un code de conduite récolte 60% d'opinions favorables, moins que la mise en place d'un cadre légal ; un quart des participants (27%) est opposé à cette proposition idée.

4. Faciliter l'accès aux bilans publiés de sorte que tout le monde (particuliers et sociétés) y ait accès ! Transparence totale à l'égard du public !

La majorité des participants (56%) s'oppose à la proposition d'une traçabilité totale de toutes les opérations fiscales, 31% sont favorables à une transparence totale à l'égard du public. En considérant les contestations formulées dans les 3 groupes, le résultat de vote est peu surprenant.

5. Obliger les entreprises (sociétés de capitaux) de publier les comptes détaillés !

Aucune tendance claire quant à la proposition d'obliger les sociétés de capitaux de publier les comptes détaillés : 47% sont d'accord et 43% s'opposent à cette obligation.

6. Publier le détail pertinent des discussions (p.ex. sur des interprétations de termes) entre le fisc et les entreprises qui ne sont pas formalisées par ailleurs dans des rescrits fiscaux !

42% des participants refusent la proposition du groupe 1 d'introduire une obligation de publication des détails de négociations entre le fisc et les contribuables ainsi que des critères de l'accord. Il est à noter que cette thèse a provoqué beaucoup de questions de compréhension lors de la session plénière. C'est une des raisons pourquoi 34% des participants n'ont pas pris position. Seules 24% préconisent cette mesure.

7. Publication des rulings sous forme de jurisprudence anonymisée !

La septième proposition était, en comparaison, moins contestée et donc plus claire et facile à comprendre. Trois quarts des participants sont d'accord d'introduire une obligation de publication des rulings sous forme de jurisprudence anonymisée. Il est à noter que l'anonymat est d'une importance essentielle dans ce contexte.

8. Mise en place d'une autorité indépendante en charge du contrôle du travail du fisc !

La proposition d'une autorité indépendante est rejetée par une courte majorité (53%) ; 40% sont d'accord d'instaurer une institution de contrôle indépendante du fisc.

9. Renforcer les contrôles des entreprises par le fisc !

Tandis que la proposition d'une nouvelle instance est majoritairement rejetée, la proposition de renforcer les contrôles existants est largement acceptée par près de deux tiers des participants (62%).

3.4 La complexité

Sujet 4 : Considérez-vous la fiscalité luxembourgeoise des sociétés comme complexe ? Le cas échéant, dans quel sens devrait-elle être simplifiée ?

En raison du marché complexe, le **groupe 1** est d'avis que la fiscalité luxembourgeoise est par conséquent également complexe. Les participants sont convaincus qu'elle est si complexe que même les spécialistes fiscaux ne maîtrisent pas entièrement le sujet et les citoyens s'y intéressent que très peu par manque de compréhension. Les efforts de communication du gouvernement dans ce contexte (p.ex. à travers le guichet unique virtuel) sont connus, mais d'après les participants du groupe 1, les informations diffusées sont difficiles à trouver et à comprendre pour les non-experts fiscaux.

Afin de réduire la complexité perçue, le groupe propose d'adapter la mise en œuvre du système de taxation. En d'autres termes, il ne faudra pas procéder à des changements de la législation en vigueur, mais changer d'approche dans le système en place. C'est pourquoi le groupe réclame une simplification administrative à l'échelle nationale aussi bien qu'internationale, car la lourdeur bureaucratique pèse sur les citoyens et les sociétés. Cette simplification est à combiner avec une réduction des frais de gestion des impôts perçus comme étant excessifs.

En vue de simplifier davantage la fiscalité, le groupe propose de rendre les textes de loi plus accessibles en termes d'accès et de compréhension. Dans ce contexte, on pourrait imaginer de mettre en place une plateforme en ligne qui contient des résumés clairs, compréhensibles et accessibles à tous. Il ne s'agit donc pas de changer les textes en vigueur, mais d'ajouter une sorte d'aide à la lecture.

Finalement le groupe est d'avis qu'il serait souhaitable de mettre à disposition un consultant privé ou public pour conseiller toutes les entreprises (forme de rémunération reste à discuter).

Après des explications techniques sur le type d'exonérations et d'abattements qu'existent au Luxembourg de la part d'un intervenant de PwC, le **groupe 2** constate que le système fiscal en place est relativement simple tant à l'échelle nationale qu'en termes de comparaison internationale. Les participants considèrent la simplicité constatée comme étant un des atouts du Luxembourg dans la compétition fiscale internationale. Le fait que le système de taxation au Luxembourg ne prévoit aucune limitation de déductions pour les intérêts d'emprunt est cité comme exemple illustrant.

En raison de la volonté majoritaire de favoriser certains secteurs d'activités et/ou certaines sociétés par le biais de la fiscalité, le groupe est majoritairement en faveur d'une complexification du système fiscal. En effet la complexification du système fiscal est perçue comme étant un des seuls leviers pour aboutir à une justice fiscale plus nuancée et adéquate (et donc équitable), par exemple via une progressivité de l'impôt.

Similaire à la revendication du groupe 1, le groupe 2 propose de ne pas procéder à des changements radicaux de la législation en vigueur, mais d'ajouter des mesures bien ciblées afin d'encourager l'entrepreneuriat (PME et jeunes entreprises sont cités dans ce contexte) et une politique de responsabilité sociale. Le groupe fournit 2 exemples à cet effet : établir des zones franches et limiter les possibilités d'abattements pour les entreprises les plus riches (p.ex. pour les entreprises qui ont les capitaux nécessaires à un investissement, mais contractent des prêts à cette fin uniquement afin de diminuer le montant imposable). Le groupe réclame également une

amélioration de l'offre de conseil pour les jeunes entreprises et PME ; soit on met à disposition un consultant privé ou public (les coûts devront être déductibles), soit on améliore l'offre de formations de la Chambre de Commerce. Dans ce contexte, un participant lance l'idée d'une abolition de l'affiliation obligatoire à la Chambre de commerce pour laisser de la place à des nouveaux services de consultations externes.

Dans l'effort de complexification, il y a également certaines limites à observer selon les participants : les efforts ne doivent pas réduire l'attractivité du pays, ne doivent pas aboutir à des niches uniquement accessibles aux experts (ou à l'élite d'investisseurs/sociétés privilégiés qui peuvent s'acheter l'information onéreuse indispensable pour bénéficier du système fiscal en place), ne doivent pas aboutir à des textes qui permettent différentes interprétations (complexe mais clair) et ne sont pas facilement accessibles et compréhensibles pour tout le monde (le guichet unique virtuel du Gouvernement ne répond actuellement pas à ces besoins), ne doivent pas être au détriment des principes de transparence et de justice fiscale et ne doivent pas se faire aux dépens des PME (ne doit pas aboutir à une situation où les petites entreprises sont obligées à engager des spécialistes juridiques et fiscaux).

En raison des différentes réductions ou abattements prévus par le cadre législatif en vigueur, le **groupe 3** perçoit le système de taxation au Luxembourg comme étant complexe. Cette complexité se traduit entre autres par des conditions ambiguës qui donnent lieu à des interprétations non transparentes et moralement douteuses de la part des multinationales. En outre les participants indiquent que la complexité se fait souvent aux dépens des PME qui n'ont pas les moyens pour profiter des différents abattements et exonérations fiscales (p.ex. en matière de transferts de bénéfices). En d'autres termes, le groupe est d'avis que la complexité, qui résulte des différentes possibilités de diminution du montant imposable, privilège dans la plupart des cas les sociétés les plus riches, créant ainsi une situation d'injustice dans l'environnement fiscal.

Afin de contrecarrer ces effets dommageables, le groupe s'interroge sur la possibilité d'introduire des mesures fiscales au seul bénéfice des PME, telle que des crédits d'impôts voire des exonérations ou la remise à plat de la fiscalité des entreprises (en liant la fiscalité par exemple à la création d'emploi ou l'utilisation des ressources naturelles).

En effet, le groupe retient que le moyen le plus utile pour réduire la complexité est bien celui d'une réduction des possibilités d'abattements, donc la voie préconisée par l'OECD pour endiguer le BEPS. Il est en outre noté que la directive européenne qui est en cours de préparation et traite de la limitation des possibilités d'abattements à l'échelle européenne aidera également à réduire la complexité telle qu'elle est perçue par les participants.

Toutes ces propositions risquent de diminuer l'attractivité du Luxembourg à l'échelle internationale, c'est pourquoi le groupe plaide majoritairement pour une réduction simultanée du taux nominal afin d'assurer la compétitivité du Luxembourg.

L'application des mesures mentionnées ci-dessus (limitation des possibilités d'abattements & réduction du taux nominal) conduira, selon les participants du groupe 3, à une image de marque améliorée et plus transparente en raison du rapprochement entre le taux nominal et le taux effectif.

Sur base des conclusions ci-dessus, TNS Ilres a formulé et soumis au vote les 6 thèses suivantes :

1. La fiscalité luxembourgeoise est trop complexe, une simplification du code fiscal est nécessaire !

Malgré les propositions de simplification énoncées dans les groupes, la proposition d'une simplification du code fiscal ne récolte pas la majorité ; 53% s'y opposent, 38% y sont favorables.

2. Toute complexification du système de taxation présente un risque de pénaliser les PME !

Le souci de pénaliser les PME suite à une complexification du système de taxation est partagé par 58% des participants ; un quart des participants n'est pas d'accord avec le lien établi entre la complexité et la pénalisation des PME.

3. La complexité et toute complexification future du système de taxation nuit à la transparence !

La majorité des participants (63%) est d'avis que les mesures de complexification se font aux dépens de la transparence, 28% ne partagent pas cette vue.

4. Trop de simplification du système de taxation risque de réduire l'attractivité du pays !

Aucune tendance claire quant au souci de diminution de l'attractivité du pays suite à une simplification du système de taxation : 40% sont d'accord, 48% ne sont pas d'accord.

5. Par souci de simplification les possibilités d'abattement sont à limiter !

54% des participants sont en faveur d'une limitation des possibilités d'abattement. Suite au résultat de vote de la thèse précédente, il est probable que parmi les 33% d'opposants, il se trouve des personnes qui craignent des répercussions négatives sur l'attractivité du pays à l'échelle internationale.

6. L'information (incluant les textes de loi) devrait être simplifiée en termes de formulation et rendue facilement accessible pour tout le monde !

Résultat clair pour la dernière proposition : 77% des participants plaident pour une simplification de l'information en termes de formulation et d'accessibilité.

3.5 La sélectivité

Sujet 5 : La politique fiscale devrait-elle favoriser certains types de sociétés ou d'activités ou, au contraire, ne devrait-elle faire aucune distinction ?

Le **groupe 1** est clairement (17 sur 20 personnes) en faveur d'un système de taxation qui prévoit la favorisation certains secteurs d'activités et/ou certaines sociétés, mais les mesures qui en résultent doivent être soumises à des conditions claires et transparentes qui prévoient entre autres des pénalités en cas d'abus.

Ainsi le groupe juge à cet égard nécessaire de relier les mesures de favoritisme à une vision économique et sociale à long terme, qui reste à établir par le Gouvernement du Luxembourg. En outre, les allègements fiscaux devraient être reliés à l'application d'une politique de responsabilité sociale (p.ex. garantir l'emploi, garantir un développement durable, pas de pollution excessive, promouvoir les mesures comme le car-sharing, soutien au développement local et à la production locale). La création d'un fond de garantie en cas de départ définitif ainsi que le soutien des petites entreprises qui maintiennent la culture luxembourgeoise (p.ex. la/les langues, les valeurs, la culture de travail) sont deux autres exemples qui sont cités dans le contexte d'une politique de favorisation.

Sur base des informations fournies de la part d'un intervenant PwC, le **groupe 2** constate que le droit fiscal ne prévoit en principe aucun régime dérogatoire, ni pour certains secteurs d'activités, ni pour certaines sociétés. C'est l'une des raisons pour laquelle le groupe 2 considère le système fiscal actuel comme étant « simple ».

Il semble souhaitable selon les participants d'encourager et donc d'inciter par voie fiscale certains comportements économiques et certains secteurs d'activités autres que le secteur financier qui semblent prometteurs au développement, à la croissance et à la diversification économique (afin d'assurer la compétitivité du Luxembourg), sociale et solidaire du Luxembourg. Les types de sociétés, secteurs et comportements visés englobent les PME, les petites entreprises, les créateurs d'emploi, les producteurs de l'économie réelle, les secteurs innovants, la recherche et la propriété intellectuelle (veiller à ce que les résultats soient exploités au Luxembourg), le comportement écologique, le développement durable et le soutien aux pays EVD.

L'encouragement pourrait se réaliser par des incitations fiscales qui devraient être les mêmes pour tous les contribuables concernés, même si ces incitations fiscales auront néanmoins pour effet de complexifier le système fiscal.

Dans ce contexte il est également concevable de défavoriser certaines activités et sociétés, par exemple les entreprises sans réelle substance au Luxembourg. Cette mesure est toutefois à compenser par des incitants fiscaux à la création de substance afin d'assurer l'attractivité du Luxembourg.

Le **groupe 3** est également clairement en faveur d'un système de taxation qui prévoit cette forme de sélectivité, même si le groupe déplore la complexité que ces abattements introduiront. La favorisation est perçue comme étant un outil politique pour orienter l'évolution de la société humaine (au sens « population », pas au sens « entreprise »). Il est important à noter que le groupe est aussi d'avis que la fiscalité n'est toutefois qu'un outil parmi d'autres et – suivant l'activité – pas nécessairement le plus déterminant. Pour déterminer les activités ou entreprises à favoriser, la politique devrait se laisser guider par les vues qu'elle a sur le futur de la société luxembourgeoise.

Ainsi il serait souhaitable de favoriser par le biais de la fiscalité : la diversification économique (p.ex. en production manufacturière, logistique, services), la diversification entre multinationales et PME, le développement durable, la création d'emploi, la recherche et l'innovation, l'entrepreneuriat (incluant les start-ups), le logement et les infrastructures, la formation professionnelle (mesure nécessaire pour contrecarrer le chômage) et les PME.

Finalement le groupe 3 retient que pour parvenir à la sélectivité souhaitée, le recours à des déductions, des exemptions, crédits d'impôts, etc. semble incontournable.

Sur base des conclusions ci-dessus, TNS Ilres a formulé et soumis au vote les 6 thèses suivantes :

1. La fiscalité des entreprises au Luxembourg devra pouvoir favoriser certains types de sociétés ou d'activités, même si la fiscalité deviendra plus complexe !

80% des participants sont en faveur d'une fiscalité sélective, même si ces mesures impliquent une complexification du système en vigueur. Ce résultat explique en partie le rejet majoritaire de la proposition antérieure de simplification du code fiscal.

2. Il faudra pénaliser les entreprises sans réelle substance économique au Luxembourg par le biais de la fiscalité !

Malgré la volonté d'attirer des multinationales qui auront une substance certaine et participeront à l'emploi (groupe 2 : « *on ne veut pas seulement d'argent, mais des emplois !* »), la proposition de prévoir des pénalisations pour les entreprises sans réelle substance économique n'est acceptée que par une courte majorité des participants (45%) ; un tiers des participants (34%) n'est pas d'accord, 21% ne peuvent pas se positionner pour des raisons diverses. Il est très probable que la voie des incitants à la création de substance réelle est préférée à la pénalisation.

3. Il serait souhaitable de favoriser les PME par le biais de la fiscalité !

Trois quarts des participants (75%) souhaitent favoriser les PME par le biais de la fiscalité. Le groupe 2 est même d'avis que favoriser les PME est le but principal d'une complexification du code fiscal au Luxembourg.

4. Il serait souhaitable de favoriser les entreprises locales (actionariat local) par le biais de la fiscalité!

La proposition de favoriser les entreprises locales par le biais de la fiscalité est acceptée par une courte majorité (52%), 37% s'opposent à de telles mesures.

5. Il serait souhaitable de favoriser les secteurs de la recherche et de l'innovation par le biais de la fiscalité !

Deux tiers des participants (68%) sont d'accord de favoriser les secteurs de la recherche et de l'innovation par le biais de la fiscalité, même si les modalités restent à préciser.

6. Il serait souhaitable de favoriser le développement durable à travers des mesures fiscales !

Une large majorité des participants (85%) est d'avis que le code fiscal devrait prévoir des incitants encourageant le développement durable.