

N° 7712

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

DEBAT D'ORIENTATION

sur la modernisation et les défis de notre système fiscal

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES ET DU BUDGET

(8.7.2022)

La Commission se compose de : M. André BAULER, Président-Co-rapporteur, M. Gilles ROTH, Co-rapporteur, MM. Guy ARENDT, François BENOY, Dan BIANCALANA, Sven CLEMENT, Yves CRUCHTEN, Max HAHN, Mme Martine HANSEN, MM. Fernand KARTHEISER, Dan KERSCH, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Laurent MOSAR, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres

*

TABLE DES MATIERES

	<i>page</i>
I. Introduction	5
II. Travaux de la commission	6
III. L'environnement fiscal luxembourgeois	7
A. Imposition du revenu	7
1. Généralités	7
2. Analyse des recettes fiscales provenant de l'imposition du revenu des personnes physiques	9
3. Analyse des recettes fiscales provenant de l'imposition du revenu des personnes morales	15
4. Avis relatifs à l'imposition du revenu	21
B. Imposition du capital	31
1. Généralités	31
2. Imposition de la détention du capital	32
3. Imposition de la transmission du capital	36
4. Avis relatifs à l'imposition du capital	40
C. Imposition de la consommation	42
1. Généralités	42
2. Droits d'accises	43
3. Avis relatifs à l'imposition de la consommation	47
IV. Thèmes identifiés lors des travaux préparatifs	48
A. Equité fiscale	48
B. Logement	49
C. Compétitivité économique	49

D. Développement durable	50
E. Digitalisation et simplification administrative	51

*

TABLES DES ILLUSTRATIONS

TABLEAUX

	<i>page</i>
Tableau 1 – Evolution des recettes relatives à l'imposition du revenu, du capital et de la consommation (2016-2021, valeurs en mio €)	7
Tableau 2 – Evolution des principaux impôts sur le revenu (2016-2021, valeurs en mio €)	8
Tableau 3 – Répartition des recettes issues de l'imposition du revenu entre personnes physiques et morales	9
Tableau 4 – Répartition des principaux impôts sur le revenu dans le total des recettes courantes (2016-2021, valeurs en mio €)	9
Tableau 5 – Evolution des recettes de la RTS (2016-2021, valeurs en mio €)	10
Tableau 6 – Répartition sectorielle de la RTS (2016-2021, valeurs en mio €)	11
Tableau 7 – Répartition de la RTS dans le secteur des activités financières et d'assurance (2016-2021, valeurs en mio €)	12
Tableau 8 – Evolution des recettes de l'IRPP (2016-2021, valeurs en mio €)	12
Tableau 9 – Evolution des avances et soldes de l'IRPP (2016-2021, valeurs en mio €)	13
Tableau 10 – Degré de concentration de l'IRPP (2016-2021)	13
Tableau 11 – Nombre de contribuables et montants totaux accordés pour le CIS et le CII (années d'imposition 2016-2020)	14
Tableau 12 – Nombre de contribuables et montants totaux accordés pour le CIP (années d'imposition 2016-2020)	14
Tableau 13 – Montants totaux accordés pour le CISSM (années d'imposition 2019-2020)	15
Tableau 14 – Nombre de contribuables et montants totaux accordés pour le CIM (années d'imposition 2016-2020)	15
Tableau 15 – Evolution des taux d'imposition des personnes morales au Luxembourg (2016-2021)	16
Tableau 16 – Evolution des recettes de l'IRC (2016-2021, valeurs en mio €)	16
Tableau 17 – Evolution des avances et soldes de l'IRC (2016-2021, valeurs en mio €)	17
Tableau 18 – Répartition sectorielle de l'IRC (2016-2021, valeurs en mio €)	17

Tableau 19 – Répartition de l'IRC dans le secteur des activités financières et d'assurance (2016-2021, valeurs en mio €)	18
Tableau 20 – Degré de concentration de l'IRC (2016-2021)	18
Tableau 21 – Principaux payeurs de l'IRC (2016-2021)	18
Tableau 22 – Evolution des recettes de l'ICC (2016-2021, valeurs en mio €)	19
Tableau 23 – Evolution des avances et soldes de l'ICC (2016-2021, valeurs en mio €)	20
Tableau 24 – Répartition sectorielle de l'ICC (2016-2021, valeurs en mio €)	20
Tableau 25 – Répartition de l'ICC dans le secteur des activités financières et d'assurance (2016-2021, valeurs en mio €)	20
Tableau 26 – Degré de concentration de l'ICC (2016-2021)	21
Tableau 27 – Principaux payeurs de l'ICC (2016-2021)	21
Tableau 28 – Evolution des principaux impôts sur le capital (2016-2021, valeurs en mio €)	31
Tableau 29 – Répartition des principaux impôts sur le capital dans le total des recettes courantes (2016-2021, valeurs en mio €)	32
Tableau 30 – Evolution des recettes de l'IF (2016-2021, valeurs en mio €)	33
Tableau 31 – Evolution des avances et soldes de l'IF (2016-2021, valeurs en mio €)	33
Tableau 32 – Répartition sectorielle de l'IF (2016-2021, valeurs en mio €)	33
Tableau 33 – Répartition de l'IF dans le secteur des activités financières et d'assurance (2016-2021, valeurs en mio €)	34
Tableau 34 – Degré de concentration de l'IF (2016-2021)	34
Tableau 35 – Evolution des recettes de l'IFON (2016-2020, valeurs en mio €)	35
Tableau 36 – Evolution des recettes des droits d'enregistrement (2016-2021, valeurs en mio €)	37
Tableau 37 – Evolution de l'impact budgétaire et du nombre de bénéficiaires de la mesure „Bëllegen Akt“ (période 2016-2021, en €)	37
Tableau 38 – Evolution des recettes de la taxe d'abonnement (2016-2021, valeurs en mio €)	38
Tableau 39 – Evolution du rapport actifs nets / 1 euro de recette TABO (2016-2021)	39
Tableau 40 – Evolution des recettes des droits de succession (2016-2021, valeurs en mio €)	40
Tableau 41 – Evolution des principaux impôts sur la consommation (2016-2021, valeurs en mio €)	42
Tableau 42 – Répartition des principaux impôts sur la consommation dans le total des recettes courantes (2016-2021, valeurs en mio €)	43

Tableau 43 – Evolution des recettes de la taxation des produits énergétiques et de l'électricité (2016-2021, valeurs en mio €)	44
Tableau 44 – Evolution des quantités de carburant et des recettes y afférentes (2018-2022)	45
Tableau 45 – Evolution des recettes de la taxation du tabac (2016-2021, valeurs en mio €)	46
Tableau 46 – Evolution des recettes de la taxation des alcools (2016-2021, valeurs en mio €)	47

GRAPHIQUES

	<i>page</i>
Graphique 1 – Evolution des principaux impôts sur le revenu (2016-2021, valeurs en mio €)	8
Graphique 2 – Evolution des principaux impôts sur le capital (2016-2021, valeurs en mio €)	31
Graphique 3 – Evolution des principaux impôts sur la consommation (2016-2021, valeurs en mio €)	43

ENCADRES

	<i>page</i>
Encadré 1 – Déchet fiscal lié à l'abolition de la classe d'impôt 1a	22
Encadré 2 – Déchet fiscal d'une transformation de certains abattements fiscaux en crédits d'impôt	22
Encadré 3 – Déchet fiscal d'une défiscalisation du salaire social minimum	23
Encadré 4 – Déchet fiscal lié à une augmentation du crédit d'impôt monoparental	24
Encadré 5 – Déchet fiscal lié à l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu à l'inflation	24
Encadré 6 – Estimation des recettes fiscales supplémentaires engendrées par un relèvement du taux marginal maximal	24
Encadré 7 – Impact fiscal d'une individualisation générale	25
Encadré 8 – Déchet fiscal relatif à l'exemption à hauteur de 50% de revenus provenant de capitaux mobiliers	27
Encadré 9 – Déchet fiscal lié à la prime participative	28
Encadré 10 – Impact de la réforme du système international d'imposition des sociétés	30

I. INTRODUCTION

Le présent rapport vise à présenter un état des lieux et une analyse de l'environnement fiscal luxembourgeois. Il sert à préparer un débat d'orientation mené au sein de la Chambre des Députés sur la modernisation et les défis de notre système fiscal. Le rapport se veut être un document à caractère administratif, le débat à proprement parler étant mené au sein d'une séance plénière du parlement.

La tenue d'un débat orienté sur la fiscalité luxembourgeoise se justifie, tout d'abord, à la lumière de la crise sanitaire, provoquée par l'émergence de la pandémie Covid-19, qui a eu des répercussions non négligeables tant sur le plan économique et social que sur le plan financier et budgétaire. L'impact négatif de cette crise est en particulier visible au niveau de l'évolution du solde de l'Administration centrale. Alors que dans le cadre du vote du budget pour l'année 2020, il était prévu que le solde de l'Administration centrale atteigne -640 millions d'euros, il s'est en fait élevé à -3,2 milliards d'euros. Selon les derniers chiffres du ministère des Finances, les dépenses liées à la crise sanitaire¹ s'élèvent à 2,6 milliards d'euros en 2020 et à 742 millions d'euros en 2021.

Le dernier Programme de stabilité et de croissance pour l'année 2022 (PSC) a montré que le solde négatif de l'Administration centrale s'est néanmoins résorbé au cours de l'année 2021 et s'est élevé à -326 millions d'euros en fin d'exercice. Cette tendance favorable ne reflète néanmoins pas encore l'impact du contexte sombre et incertain causé par l'intervention militaire de l'armée russe en Ukraine par la Russie depuis le 24 février 2022 et du choc économique en résultant. Selon les prévisions du PSC, le solde de l'Administration centrale risque de se dégrader au fil des années pour atteindre -1,6 milliard d'euros en 2022, -1,3 milliard d'euros en 2023 et -1,1 milliard d'euros en 2024.

Au-delà des prévisions aléatoires qui pèsent sur les finances publiques, le Luxembourg se voit néanmoins également confronté à d'autres défis au niveau fiscal. Pour les personnes physiques, des questions liées à l'équité fiscale persistent. Elles ont notamment trait à la structure du barème de l'impôt sur le revenu, au traitement des personnes à revenus faibles et des monoparentaux ainsi qu'à la répartition de la charge fiscale. Les personnes morales sont, quant à elles, confrontées à des réformes fiscales majeures conduites aux niveaux européen et international, qui auront certainement des répercussions sur la compétitivité du Luxembourg et certes aussi sur la façon comment le pays devra se positionner à l'avenir en matière fiscale. L'augmentation constante du coût du logement pour les personnes physiques, combinée à des avantages fiscaux favorisant les investissements en matière immobilière, font du logement une problématique qui mérite une attention particulière. Enfin, le Luxembourg doit, tout comme les autres pays, surmonter des défis environnementaux et mettre en œuvre les moyens nécessaires pour atteindre d'ici l'an 2030 ses objectifs en matière de gaz à effet de serre.

Pour relever ces défis, la fiscalité joue un rôle incitatif considérable et toute réforme fiscale éventuelle doit être conçue de sorte à garantir une adéquation optimale entre différentes considérations et objectifs.

Le débat d'orientation de la Chambre des Députés sert à démocratiser les réflexions autour d'une telle réforme fiscale et ouvre la possibilité respectivement à tous les partis et sensibilités politiques d'exprimer leurs idées, attentes et revendications.

Le présent rapport poursuit l'objectif de fournir aux députés et à tout lecteur intéressé des statistiques et des informations actuelles permettant d'évaluer de façon objective le système fiscal luxembourgeois. Afin de préparer ce rapport, la Commission des Finances et du Budget a eu des entrevues avec les trois administrations fiscales, certaines chambres professionnelles et d'autres organismes. Les chiffres présentés dans le rapport tirent leur source de ces échanges et de la documentation qui a été envoyée par ces organismes à la Commission des Finances et du Budget². Certaines analyses, en particulier de la part des administrations fiscales et du Conseil économique et social, sont également reprises dans le rapport.

1 Montants déboursés par les Administrations publiques au titre des mesures discrétionnaires en réponse à la pandémie Covid-19

2 Pour plus d'informations sur les éléments développés dans le cadre du présent rapport, il est renvoyé aux procès-verbaux des différentes réunions qui ont été organisées entre la Commission des Finances et du Budget et ces différentes entités.

Le rapport se concentre en particulier sur les recettes d'impôt³. Ces recettes, qui représentent la majorité des ressources financières de l'État, sont divisées en trois grandes catégories d'imposition, à savoir l'imposition du revenu, l'imposition du capital et l'imposition de la consommation. Le rapport fournit, pour chaque recette et dans la mesure du possible, des statistiques sur leur évolution, leur proportion dans les recettes totales, ainsi que leur répartition parmi les secteurs économiques. Le volet statistique est suivi d'une énumération des avis et doléances exprimés sur différents sujets fiscaux. Certaines mesures préconisées par les entités consultées par la Commission des Finances et du Budget sont assorties d'un calcul estimatif de leur impact budgétaire⁴. A la fin du rapport, un inventaire des thèmes les plus récurrents abordés lors des travaux préparatifs est dressé.

*

II. TRAVAUX DE LA COMMISSION

En date du 11 septembre 2020, le groupe politique LSAP a soumis à l'attention de Monsieur le Président de la Chambre des Députés, une lettre demandant, conformément à l'article 94 du règlement de la Chambre des Députés, l'organisation d'un débat d'orientation sur la justice fiscale au Luxembourg.

Le groupe politique CSV et les sensibilités politiques Piraten, ADR et déi Lénk ont soumis, en date du 16 septembre 2020, une lettre à l'attention de Monsieur le Président de la Chambre des Députés, demandant, conformément à l'article 94 du règlement de la Chambre des Députés, l'organisation d'un débat d'orientation en vue de la prochaine réforme fiscale, avec rapport préparé préalablement dans les commissions parlementaires respectives.

Le 17 septembre 2020, la Conférence des Présidents a renvoyé les deux demandes de débat d'orientation des 11 et 16 septembre 2021 à la Commission des Finances et du Budget avec prière de les fusionner en un seul débat d'orientation avec rapport.

La Commission des Finances et du Budget a tenu deux réunions en date du 20 octobre et du 4 décembre 2020 pour échanger sur la définition et l'organisation des travaux. Au cours de la réunion du 4 décembre 2020, la Commission a décidé de formuler une demande pour une mise à jour de l'avis du Conseil économique et social relatif aux données fiscales du Luxembourg.

Messieurs André Bauler et Gilles Roth ont été nommés rapporteurs du débat d'orientation lors de la réunion du 8 janvier 2021.

Dans le cadre de l'élaboration du rapport, et conformément à l'article 29 du Règlement de la Chambre des Députés, des échanges de vues ont eu lieu entre la Commission des Finances et du Budget et les représentants des organismes suivants :

- Administration des contributions directes : 19 mars 2021
- Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA : 3 mai 2021
- Chambre des salariés (CSL) : 9 juillet 2021
- Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) : 19 juillet 2021
- Union des entreprises luxembourgeoises (UEL) : 20 septembre 2021
- Administration des douanes et accises : 11 octobre 2021
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : 11 janvier 2022
- Conseil économique et social (CES) : 28 février 2022
- Conseil supérieur pour un développement durable (CSDD) : 6 mai 2022
- Administration des contributions directes : 13 mai 2022

La présentation et l'adoption du projet de rapport ont eu lieu lors de la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 8 juillet 2022.

*

³ Il omet par exemple les cotisations sociales, les recettes d'emprunt ainsi que les impôts qui ne représentent qu'une faible partie dans le total des recettes de l'État. Partant, les totaux et les proportions présentés dans le rapport peuvent éventuellement dévier des statistiques établies par d'autres entités publiques.

⁴ Les chiffres relatifs aux impacts budgétaires de ces mesures sont présentés dans des encadrés dédiés.

III. L'ENVIRONNEMENT FISCAL LUXEMBOURGEOIS

La présente partie du rapport donne un aperçu global de l'environnement fiscal au Luxembourg, en le divisant en trois grands volets, à savoir l'imposition du revenu, l'imposition du capital et l'imposition de la consommation. Cette classification économique des recettes d'impôt est basée sur la nature des richesses sur lesquelles le prélèvement fiscal est effectué. Elle permet ainsi d'avoir une vue sur le traitement fiscal de la richesse au Luxembourg, dans la mesure où elle est imposée lorsqu'elle est réalisée (imposition du revenu), détenue et transmise (imposition du capital), ainsi que détruite (imposition de la consommation)⁵.

Le tableau ci-dessous donne un ordre de grandeur de la distribution des recettes entre ces trois catégories.

Tableau 1 – Evolution des recettes relatives à l'imposition du revenu, du capital et de la consommation (2016-2021, valeurs en mio €)

	<i>Total</i>	<i>Revenu</i>	<i>%</i>	<i>Capital</i>	<i>%</i>	<i>Consommation⁶</i>	<i>%</i>
2016	13.485,23	6.803,23	50%	1.795,54	13%	4.886,46	36%
2017	14.288,42	7.481,13	52%	1.944,74	14%	4.862,55	34%
2018	15.951,69	8.464,00	53%	2.194,71	14%	5.292,98	33%
2019	17.127,55	9.179,25	54%	2.309,53	13%	5.638,77	33%
2020	16.365,19	8.692,64	53%	2.303,53	14%	5.369,02	33%
2021	18.628,75	9.592,94	51%	2.723,56	15%	6.312,25	34%

On constate que l'imposition du revenu représente plus de la moitié du total des recettes fiscales collectées au titre des trois catégories analysées. Les recettes relatives à l'imposition de la consommation représentent en moyenne un tiers du total, alors que les recettes relatives à l'imposition du capital ne représentent que 14% en moyenne. La répartition des recettes est restée stable pendant les six dernières années.

A. Imposition du revenu

1. Généralités

Aperçu des impôts sur le revenu

L'impôt sur le revenu des personnes physiques ou morales est prélevé sur une richesse qui est produite par les activités économiques les plus diverses générant un revenu. L'impôt sur le revenu se caractérise par sa régularité ou périodicité. Il est également considéré comme un impôt personnel, puisqu'il est déterminé en fonction de la situation familiale et patrimoniale du contribuable⁷.

Au Luxembourg, les principales recettes fiscales provenant de l'imposition du revenu sont les suivantes :

- pour les personnes physiques :
 - l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS),
 - l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (IRPP),
- pour les personnes morales :
 - l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC),

⁵ Pour plus d'informations sur cette typologie des recettes publiques, voir l'ouvrage « Précis de finances publiques », 2ème édition, Alain Steichen (page 110)

⁶ Les recettes en matière de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sont incluses dans le total de l'imposition de la consommation. Ces recettes ne font néanmoins pas l'objet d'une analyse dans le cadre du présent rapport.

⁷ Par opposition aux impôts réels, qui ne tiennent pas compte de la situation particulière d'un contribuable (ex. droits d'enregistrement).

- l'impôt commercial communal (ICC).

L'IRPP et l'IRC sont soumis à un impôt de solidarité (IS) de 7% et 9% (IRPP), respectivement 7% (IRC). Cet impôt sert à alimenter le Fonds pour l'emploi.

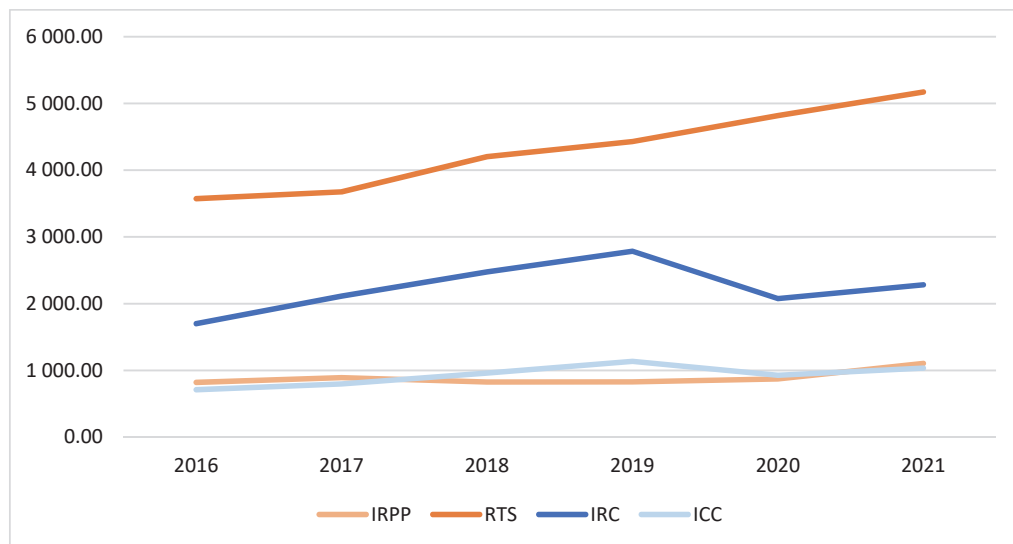
Evolution des recettes relatives à l'imposition du revenu

Le total des recettes fiscales issues de l'imposition du revenu sont passées de 6,8 milliards d'euros en 2016 à 9,6 milliards d'euros en 2021, soit une augmentation de +41% sur six ans. En analysant l'évolution des recettes en détail, on constate, au niveau des personnes physiques, que l'IRPP a augmenté de 35% entre 2016 et 2021 et que la RTS a connu une hausse de 45%. En ce qui concerne les personnes morales, les recettes de l'IRC ont augmenté sur cette même période de 34% et les recettes de l'ICC de 46%.

Tableau 2 – Evolution des principaux impôts sur le revenu (2016-2021, valeurs en mio €)

	Total	IRPP	%	RTS	%	IRC	%	ICC	%
2016	6.803,23	820,36	12%	3.572,95	53%	1.699,58	25%	710,34	10%
2017	7.481,13	892,54	12%	3.676,33	49%	2.114,41	28%	797,85	11%
2018	8.464,00	825,37	10%	4.201,61	50%	2.476,19	29%	960,83	11%
2019	9.179,25	829,08	9%	4.429,02	48%	2.785,47	30%	1.135,68	12%
2020	8.692,64	871,72	10%	4.816,86	55%	2.076,80	24%	927,26	11%
2021	9.592,94	1.105,19	12%	5.171,45	54%	2.281,61	24%	1.034,69	11%

Graphique 1 – Evolution des principaux impôts sur le revenu (2016-2021, valeurs en mio €)



Pour la période 2016-2021, on constate que la part des recettes provenant des personnes physiques dans la totalité des recettes fiscales issues de l'imposition du revenu est toujours supérieure à celle des personnes morales. La répartition reste plutôt stable durant cette période et s'élève en moyenne à 62% pour les personnes physiques et à 38% pour les personnes morales. Il convient de préciser que la baisse de la part des personnes physiques observée entre 2016 et 2017 est surtout due à l'effet de la réforme fiscale et que l'augmentation de la part des personnes morales entre 2017 et 2018 ainsi qu'entre 2018 et 2019 est liée à une augmentation de l'IRC encaissé.

Tableau 3 – Répartition des recettes issues de l'imposition du revenu entre personnes physiques et morales

	<i>Personnes physiques</i>	<i>Personnes morales</i>
2016	65%	35%
2017	61%	39%
2018	59%	41%
2019	57%	43%
2020	65%	35%
2021	65%	35%

En 2021, les recettes RTS représentaient 27% du total des recettes budgétaires de l'État⁸, suivi de l'IRC avec 12% et de l'ICC avec 6%. Ces proportions sont restées assez stables pendant toute la période 2016 à 2021.

Tableau 4 – Répartition des principaux impôts sur le revenu dans le total des recettes courantes (2016-2021, valeurs en mio €)⁹

	<i>Total recettes budgétaires</i>	<i>IRPP</i>	<i>RTS</i>	<i>IRC</i>
2016	13.417,55	6%	27%	13%
2017	15.627,75	6%	24%	14%
2018	15.829,05	5%	27%	16%
2019	17.410,65	5%	25%	16%
2020	16.688,55	5%	29%	12%
2021	19.405,05	6%	27%	12%

2. Analyse des recettes fiscales provenant de l'imposition du revenu des personnes physiques

a) Généralités

Tout contribuable luxembourgeois appartient, d'un point de vue fiscal, à une classe d'impôt. On distingue entre les classes d'impôt 1, 1a et 2, auxquelles sont appliquées des barèmes de l'impôt¹⁰. Au Luxembourg, les barèmes de l'impôt sont conçus de façon progressive, c'est-à-dire que les tranches de revenu plus élevées supportent des taux marginaux d'imposition plus élevés que les tranches de revenus faibles. Depuis la réforme fiscale de 2017, le taux marginal maximal d'imposition du Luxembourg s'élève à 45,78% (impôt de solidarité inclus)¹¹.

Depuis l'année fiscale 2018¹², les conjoints mariés ont le choix d'opter, soit pour une imposition collective suivant la classe d'impôt 2, soit pour une imposition individuelle de leurs revenus avec ou sans réallocation. Dans ce cas, les deux individus sont considérés comme célibataires et rangés dans la classe d'impôt 1 indépendamment du fait qu'ils aient des enfants à charge ou non.

8 Les recettes budgétaires de l'État sont composées des recettes courantes et des recettes en capital. Elles comprennent tous les impôts directs et indirects ainsi que d'autres recettes comme les intérêts créditeurs sur avoirs en compte et dépôts à terme, les dividendes provenant de la participation de l'État dans le capital de sociétés de droit privé et les droits de succession.

9 L'ICC a été omis dans ce tableau, puisqu'il s'agit d'une recette purement communale et ne doit donc pas être mise en relation avec les recettes budgétaires de l'État central.

10 Pour plus de détails relatifs aux classes d'impôt, voir avis du Conseil économique et social (CES) « Analyse des données fiscales au Luxembourg 2021 » (CES/AVIS FISCALITE (2021)), page 99

11 Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 129

12 Loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017 (projet de loi n°7020)

Dans le système fiscal luxembourgeois, les personnes physiques sont soumises à une imposition par voie d'assiette¹³ pour les huit catégories de revenus suivants :

- revenu net provenant d'une occupation salariée,
- revenu net résultant de pensions et de rentes,
- bénéfice provenant de l'exercice d'une profession libérale,
- revenus nets divers,
- bénéfice commercial,
- revenu net provenant de la location de biens,
- revenu net provenant de capitaux mobiliers,
- bénéfice agricole et forestier.

En sus d'une imposition par voie d'assiette, les revenus provenant d'une occupation salariée, de pensions, de rentes, de capitaux mobiliers (par exemple les dividendes) et des tantièmes sont également soumis à une retenue d'impôt à la source¹⁴.

Selon les données du Conseil économique et social (CES)¹⁵, le revenu net provenant d'une occupation salariée, ainsi que le revenu net provenant de pensions et de rentes, contribuent à eux seuls à environ 86% du total des revenus des personnes physiques sur la période 2016 à 2018¹⁶.

b) L'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS)

Caractéristiques et modalités de prélèvement

Les salaires et pensions sont soumis à une retenue d'impôt à la source. La RTS est directement prélevée sur le salaire d'un employé par son employeur, qui en assume le versement à l'Administration des contributions directes. Le calcul de la retenue d'impôt à la source est réalisé sur base d'une fiche de retenue d'impôt. À défaut de fiche de retenue d'impôt, l'employeur est obligé d'imposer le salaire de son employé sur base de la classe d'impôt 1 et d'un taux d'imposition de 33%.

Evolution des recettes de la RTS

Au cours de l'exercice budgétaire¹⁷ 2021, les recettes de la RTS s'élevaient à 5,2 milliards d'euros (IS inclus) et représentaient 54% du total des recettes provenant de l'imposition du revenu. Ces recettes ont évolué de 7% entre 2020 et 2021 et de 45% entre 2016 et 2021.

Tableau 5 – Evolution des recettes de la RTS (2016-2021, valeurs en mio €)

	<i>Total de l'imposition du revenu</i>	<i>RTS</i>	<i>%</i>
2016	6.803,23	3.572,95	53%
2017	7.481,13	3.676,33	49%
2018	8.464,00	4.201,61	50%
2019	9.179,25	4.429,02	48%

13 Pour plus de détails relatifs aux recettes issues de l'impôt sur le revenu des personnes physiques fixée par voie d'assiette, voir point III.A.2.c) « L'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (IRPP) » du présent rapport

14 Pour plus de détails relatifs aux recettes issues de la retenue à la source sur les traitements et les salaires, voir point III.A.2.b) « L'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS) » du présent rapport

15 Les revenus dits extraordinaires ont été soustraits des revenus nets divers, afin de mettre en avant les revenus récurrents des contribuables en terme de représentativité.

16 Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 94

17 L'exercice budgétaire est à distinguer avec l'année d'imposition. L'année d'imposition est équivalente à l'année civile (1/1-31/12). Les recettes y afférentes peuvent être collectées encore pendant les années suivantes, sur base des soldes d'impôt. L'exercice budgétaire est composé de l'année civile, à laquelle s'ajoute une période complémentaire. Des recettes sont allouées à un exercice budgétaire n, si elles sont nées au cours de l'année n et ont été recouvrées effectivement avant le 30 avril de l'année n+1.

	<i>Total de l'imposition du revenu</i>	<i>RTS</i>	<i>%</i>
2020	8.692,64	4.816,86	55%
2021	9.592,94	5.171,45	54%

Répartition sectorielle

En analysant la répartition sectorielle de la RTS pour la période 2016-2021, on constate qu'en moyenne 28% de ces recettes proviennent des traitements et salaires payés par l'administration publique. Le deuxième plus grand secteur constitue celui des activités financières et d'assurance avec en moyenne 23%. L'administration publique et le secteur financier représentent donc un peu plus de la moitié du total des recettes de la RTS. Le troisième secteur le plus important est celui des activités spécialisées, scientifiques et techniques (moyenne de 14%).

Tableau 6 – Répartition sectorielle de la RTS (2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Administration publique	967	27%	995	27%	1.157	28%	1.203	27%	1.392	29%	1.431	28%
Activités financières et d'assurance	846	24%	874	24%	974	23%	1.040	23%	1.081	22%	1.152	22%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	432	12%	504	14%	567	14%	625	14%	735	15%	849	16%
Santé humaine et action sociale	192	5%	203	6%	249	6%	270	6%	295	6%	336	7%
Information et communication	218	6%	233	6%	268	6%	286	6%	261	5%	259	5%
Divers	183	5%	181	5%	201	5%	208	5%	237	5%	241	5%
Commerce	246	7%	206	6%	225	5%	232	5%	219	5%	247	5%
Transports et entreposage	152	4%	153	4%	173	4%	168	4%	201	4%	212	4%
Industrie manufacturière	152	4%	145	4%	168	4%	166	4%	157	3%	160	3%
Construction	118	3%	114	3%	136	3%	141	3%	155	3%	176	3%
Activités de services administratifs de soutien	67	2%	69	2%	82	2%	89	2%	85	2%	106	2%
Total	3.573		3.677		4.200		4.428		4.818		5.171	

Le CES précise dans son avis que le poste « Administration publique » comprend également, dans sa sous-catégorie « Sécurité sociale obligatoire », les pensionnés issus du secteur public et ceux du secteur privé. Cette sous-catégorie représente pour l'année 2020 environ 458,3 millions d'euros, soit 33% du total des recettes de la RTS provenant du poste « Administration publique »¹⁸.

Pour le secteur des activités financières et d'assurances, l'on constate que le sous-secteur des banques représente plus de la moitié des recettes de la RTS pour ce secteur sur toute la période 2016-2021. Le sous-secteur de la gestion de fonds se trouve en deuxième position avec en moyenne 16% des recettes sur la même période. Le troisième sous-secteur le plus important est celui des sociétés de participations financières (SOPARFI)¹⁹ avec 14%.

¹⁸ Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 97

¹⁹ Pour plus d'informations sur les sociétés de participations financières (SOPARFI), voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page

Tableau 7 – Répartition de la RTS dans le secteur des activités financières et d'assurance (2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Banques & Banque centrale	469	55%	465	53%	520	53%	541	52%	554	51%	580	50%
Gestion de fonds	115	14%	125	14%	157	16%	173	17%	192	18%	216	19%
SOPARFI	114	13%	130	15%	141	14%	160	15%	146	14%	162	14%
Assurance vie	31	4%	33	4%	39	4%	41	4%	44	4%	46	4%
Autres activités auxiliaires de services financiers	34	4%	39	4%	31	3%	33	3%	37	3%	37	3%
Autres assurances	21	2%	20	2%	25	3%	30	3%	33	3%	32	3%
Divers	24	3%	25	3%	24	2%	25	2%	33	3%	34	3%
Gérants de fortune	24	3%	22	3%	19	2%	20	2%	22	2%	24	2%
Activités auxiliaires d'assurance	14	2%	15	2%	18	2%	18	2%	19	2%	22	2%
Total	846		874		974		1.041		1.080		1.152	

c) L'impôt sur le revenu des personnes physiques fixé par voie d'assiette (IRPP)

Caractéristiques et modalités de prélèvement

Les recettes de l'IRPP sont composées d'avances et de soldes d'impôt. Les avances constituent des versements trimestriels que l'Administration des contributions directes peut exiger dans le cas où une imposition à la source s'avère insuffisante et génère une régularisation d'impôts. Les soldes d'impôt sont établis sur base de la déclaration d'impôt faite par le contribuable qui comprend tous les bénéfices réalisés et revenus nets touchés pendant l'année d'imposition. Les soldes d'impôt représentent la différence entre l'impôt effectivement dû par le contribuable (la cote d'impôt) soustrait des avances payées trimestriellement et les sommes retenues à la source.

Evolution des recettes de l'IRPP

Au cours de l'exercice budgétaire 2021, les recettes de l'IRPP s'élevaient à 1,1 milliard d'euros (IS inclus) et représentaient 12% du total des recettes provenant de l'imposition du revenu. Ces recettes ont évolué de 27% entre 2020 et 2021 et de 35% entre 2016 et 2021.

Tableau 8 – Evolution des recettes de l'IRPP (2016-2021, valeurs en mio €)

	Total de l'imposition du revenu	IRPP	%
2016	6.803,23	820,36	12%
2017	7.481,13	892,54	12%
2018	8.464,00	825,37	10%
2019	9.179,25	829,08	9%
2020	8.692,64	871,72	10%
2021	9.592,94	1.105,19	12%

Les avances représentent environ trois quarts du total des recettes de l'IRPP et les soldes d'impôt environ un quart. Cette répartition reste plutôt stable au cours de la période à l'étude.

Tableau 9 – Evolution des avances et soldes de l'IRPP (2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Avances	622,93	645,82	638,96	661,31	662,77	748,02
Soldes d'impôt	197,43	246,72	186,41	167,77	208,96	357,17
Total	820,36	892,54	825,37	829,08	871,73	1.105,19
Variation	-	+8,80%	-7,53%	+0,45%	+5,14%	+26,78%

Degré de concentration de l'IRPP

Le tableau ci-dessous reprend le degré de concentration des recettes de l'IRPP payées par un pourcentage de contribuables. Il est à noter que, pendant une année budgétaire, un contribuable peut payer des avances pour l'année en cours ainsi que des soldes d'impôt pour une ou plusieurs années d'imposition antérieures.

Tableau 10 – Degré de concentration de l'IRPP (2016-2021)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
75% des recettes IRPP	2,77%	2,72%	2,16%	2,00%	2,22%	2,13%
50% des recettes IRPP	0,84%	0,80%	0,71%	0,67%	0,69%	0,61%
25% des recettes IRPP	0,18%	0,15%	0,15%	0,16%	0,14%	0,10%

- En 2021, 75% des recettes de l'IRPP provenaient de 2,13% du total des contribuables, personnes physiques. En 2016, ce pourcentage s'élevait à 2,77%.
- En 2021, 50% des recettes de l'IRPP émanent de 0,61% du total des contribuables, alors qu'en 2016, cette proportion s'élevait à 0,84%.
- Enfin, 25% des recettes de l'IRPP provenaient en 2021 de 0,10% des contribuables et en 2016, ce pourcentage s'élevait à 0,18%.

De manière générale, on remarque que les recettes de l'IRPP ont une légère tendance à se concentrer davantage étant donné qu'une proportion de plus en plus faible des contribuables est responsable pour une partie fixe de ces recettes.

Dans son avis, le CES insiste néanmoins sur le fait que dans le calcul du degré de concentration de l'IRPP, la RTS (qui est payée par la majorité des salariés et des pensionnés) n'est pas prise en compte. Le CES souligne en outre que si la majorité des recettes de l'IRPP provient d'une part réduite de contribuables, ce phénomène s'explique principalement par le système d'imposition progressif²⁰.

d) Aperçu des crédits d'impôt

Les contribuables personnes physiques peuvent bénéficier d'une déduction sur leur impôt dû au titre de leurs revenus, appelée crédit d'impôt. On distingue au Luxembourg entre les crédits d'impôt suivants :

- Crédit d'impôt pour salariés (CIS) : 1) augmente progressivement de 396 à 696 euros par an pour les revenus bruts annuels compris entre 936 et 11 265 euros, 2) s'élève à 696 euros par an pour les revenus bruts annuels compris entre 11 266 euros et 40 000 euros, 3) baisse progressivement de 696 à 0 euros par an pour les revenus bruts annuels compris entre 40 001 et 80 000 euros ;
- Crédit d'impôt pour pensionnés (CIP) : 1) s'élève à 396 euros par an pour les pensions brutes comprises entre 300 à 935 euros, 2) augmente progressivement de 396 à 696 euros par an pour les pensions brutes comprises entre 936 et 11 265 euros, 3) s'élève à 696 euros pour les pensions brutes comprises entre 11 266 et 40 000 euros, 4) baisse progressivement de 696 à 0 euros par an pour les pensions brutes comprises entre 40 001 et 80 000 euros ;

²⁰ Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), pages 90-91

- Crédit d'impôt pour indépendants (CII) : 1) augmente progressivement de 396 à 696 euros par an pour les bénéficiaires nets annuels compris entre 936 et 11 265 euros, 2) s'élève à 696 euros pour les bénéficiaires nets annuels compris entre 11 266 euros et 40 000 euros, 3) baisse progressivement de 696 à 0 euros pour les bénéficiaires nets annuels compris entre 40 001 et 80 000 euros ;
- Crédit d'impôt monoparental (CIM) : 1) s'élève à 1 500 euros par an, pour les revenus imposables ajustés annuels inférieurs à 35 000 euros, 2) baisse progressivement de 1 500 euros à 750 euros par an pour les revenus imposables ajustés annuels entre 35 000 euros et 105 000 euros ;
- Crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) : 1) s'élève à 70 euros pour les revenus bruts mensuels compris entre 1 500 et 2 500 euros, 2) baisse progressivement de 70 euros à 0 euros pour les revenus bruts mensuels compris entre 2 500 et 3 000 euros²¹.

Le nombre de contribuables bénéficiaires des crédits d'impôt énumérés ci-avant et le montant total accordé est présenté dans les tableaux suivants²². Il est à noter qu'un nouveau crédit d'impôt temporaire intitulé « crédit d'impôt énergie » (CIE) a été introduit par le vote, en date du 15 juin 2022, du projet de loi n°8000A portant transposition de certaines mesures prévues par l'« Accord entre le Gouvernement et l'Union des Entreprises luxembourgeoises et les organisations syndicales LCGB et CGFP » du 31 mars 2022. Étant donné que ce crédit d'impôt vient tout juste d'être introduit, des statistiques relatives aux montants accordés et aux contribuables bénéficiaires ne sont pas encore disponibles.

Tableau 11 – Nombre de contribuables et montants totaux accordés pour le CIS et le CII (années d'imposition 2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020 ²³
Nombre de contribuables	557.514	479.020	525.153	543.738	270.585
Montant total accordé	125.000.000	159.000.000	177.000.000	188.000.000	94.000.000

Lors de la période 2016 à 2019, le nombre des bénéficiaires du CIS et du CII ainsi que les montants accordés sont en hausse constante. En 2019, le déchet fiscal lié à ces crédits d'impôt s'élève à 188 millions d'euros, ce qui représente en moyenne un crédit d'impôt s'élevant à 345,75 euros par contribuable. En 2016, le crédit d'impôt moyen était de 224,21 euros (donc 121,54 euros en moins qu'en 2019)²⁴.

Tableau 12 – Nombre de contribuables et montants totaux accordés pour le CIP (années d'imposition 2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de contribuables	197.997	191.443	195.140	200.000	193.795
Montant total accordé	57.000.000	88.000.000	89.000.000	91.000.000	89.000.000

Le nombre des bénéficiaires du CIP tend à varier d'une année à l'autre. Depuis 2017, les montants accordés gravitent autour de 90 millions d'euros. En 2020, le déchet fiscal lié à ce crédit d'impôt s'élève à 89 millions d'euros, ce qui représente en moyenne un crédit d'impôt s'élevant à 459,25 euros par contribuable. En 2016, le CIP moyen était de 287,88 euros par contribuable (donc 171,37 euros en moins qu'en 2020)²⁵.

21 Contrairement au crédit d'impôt pour salariés, qui est légalement défini par un montant annuel, le CISSM n'est accordé que sur une base mensuelle et que par l'employeur dans le cadre de la retenue d'impôt à la source sur la base d'une fiche de retenue d'impôt.

22 Source des chiffres présentés aux tableaux 11, 12, 13 et 14 : CES/AVIS FISCALITE (2021), pages 120-121

23 Montants pas encore définitifs (voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 120)

24 Étant donné que toutes les déclarations relatives aux années récentes n'ont pas encore été traitées, ces moyennes peuvent encore varier.

25 Étant donné toutes les déclarations relatives aux années récentes n'ont pas encore été traitées, ces moyennes peuvent encore varier.

*Tableau 13 – Montants totaux accordés pour le CISSM
(années d'imposition 2019-2020)*

	2019	2020
Montant total accordé	78.000.000	76.000.000

Depuis l'introduction du CISSM, les montants accordés se sont élevés en 2019 et en 2020 à respectivement 78 millions d'euros et 76 millions d'euros.

Tableau 14 – Nombre de contribuables et montants totaux accordés pour le CIM (années d'imposition 2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020 ²⁶
Nombre de contribuables	3.718	4.453	4.835	4.101	34
Montant total accordé	3.033.595	4.960.465	6.374.016	5.630.806	544.472

Entre 2016 et 2019, le nombre des bénéficiaires du CIM a connu une augmentation absolue de 383 contribuables. Le montant accordé a augmenté d'environ 2,6 millions d'euros (+86%). En 2019, le CIM moyen pour un bénéficiaire s'élevait à 1 373,03 euros alors qu'en 2016, le CIM moyen était de 815,92 euros (soit 557,11 euros en moins qu'en 2019)²⁷.

3. Analyse des recettes fiscales provenant de l'imposition du revenu des personnes morales

a) L'impôt sur le revenu des collectivités (IRC)

Caractéristiques et modalités de prélèvement

L'IRC est fixé en fonction d'une base d'imposition et d'un taux d'imposition nominal. Des crédits d'impôt peuvent venir en déduction de l'IRC.

La loi du 26 avril 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019²⁸ a fixé les taux de l'IRC applicables aux collectivités comme suit :

- 17% pour les revenus imposables dépassant 200 000 euros,
- 15% pour les revenus imposables inférieurs à 175 000 euros.

Pour les revenus compris entre 175 000 et 200 000 euros, l'IRC est fixé à 26 250 euros auquel s'ajoute 31% du revenu dépassant 175 000 euros.

En prenant en compte l'impôt de solidarité (IS), le taux IRC majoré pour les revenus imposables dépassant 200 000 euros s'élève à 18,19% en 2021.

²⁶ Montants pas encore définitifs (voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 121)

²⁷ Etant donné que toutes les déclarations relatives aux années récentes n'ont pas encore été traitées, ces moyennes peuvent encore varier.

²⁸ Projet de loi 7450 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2019

Tableau 15 – Evolution des taux d'imposition des personnes morales au Luxembourg (2016-2021)

Année d'imposition	IRC (1)	IS (2)	Taux IRC majoré (3) = (1) + [(1)x(2)]	Taux d'imposition nominal
				IRC majoré & ICC (4) = (3) + ICC VdL ²⁹
2016	21%	7%	22,47%	29,22%
2017	19%	7%	20,33%	27,08%
2018	18%	7%	19,26%	26,01%
2019	17%	7%	18,19%	24,94%
2020	17%	7%	18,19%	24,94%
2021	17%	7%	18,19%	24,94%

Le taux d'imposition nominal des entreprises – c'est-à-dire le taux IRC majoré auquel a été additionné le taux global de l'impôt commercial communal (ICC) en vigueur dans une commune – a baissé au cours des dernières années. Pour la Ville de Luxembourg, ce taux est passé de 29,22% en 2016 à 24,94% à partir de 2019.

La base d'imposition ne correspond pas nécessairement au bénéfice commercial d'une entreprise. En effet, pour le calcul de la base d'imposition, le bénéfice d'une entreprise doit être ajusté dans la mesure où il devra être majoré de charges fiscalement non déductibles et réduit de l'ensemble de revenus exonérés et pertes reportables.

Evolution des recettes de l'IRC

Au cours de l'exercice budgétaire 2021, les recettes de l'IRC s'élevaient à environ 2,2 milliards d'euros (IS inclus) et représentaient 24% du total des recettes provenant de l'imposition du revenu. Ces recettes ont augmenté de 10% entre 2020 et 2021 et ont évolué de 34% durant toute la période de 2016 à 2021.

Tableau 16 – Evolution des recettes de l'IRC (2016-2021, valeurs en mio €)

	Total de l'imposition du revenu	IRC	%
2016	6.803,23	1.699,58	25%
2017	7.481,13	2.114,41	28%
2018	8.464,00	2.476,19	29%
2019	9.179,25	2.785,47	30%
2020	8.692,64	2.076,80	24%
2021	9.592,94	2.281,61	24%

Selon l'avis du CES, « [I]a hausse considérable des recettes IRC sur la période de 2017 à 2019 est liée à l'encaissement accéléré des soldes d'impôt suite à l'introduction de la déclaration électronique obligatoire à partir de l'année d'imposition 2017, en combinaison avec l'imposition suivant déclaration en vertu du paragraphe 100a [de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung »)]. A cela s'ajoute une conjoncture favorable qui a également eu un effet positif sur les impôts. L'évolution des recettes IRC de l'année 2020, par contre, a été marquée par la crise sanitaire liée au Covid-19. Afin de pallier les besoins de financement et de liquidités des entreprises et des indépendants qui ont été fortement impactés par les restrictions économiques, le Gouvernement avait décidé, d'une part, de

²⁹ Taux global de l'impôt commercial communal (ICC) de la Ville de Luxembourg = 6,75% (soit 3% (taux de la base assiette) x 225% (taux communal). Pour plus d'informations relatives à l'ICC voir point III.A.3.b) « L'impôt commercial communal (ICC) » du présent rapport

mettre en œuvre plusieurs mesures fiscales, comme par exemple la possibilité d'annulation en matière d'avances d'impôt ainsi que des délais de paiement. D'autre part, les prévisions budgétaires 2020 avaient déjà anticipé une baisse du niveau des recettes IRC afin de tenir compte de l'effet décroissant de la déclaration électronique obligatoire sur le montant des soldes d'impôt perçus qui devrait s'affaiblir au courant des années futures. Dès lors, en tenant également compte des différentes baisses du taux d'IRC ayant eu lieu depuis 2017, il y a beaucoup d'effets différents que l'on doit prendre en considération afin de pouvoir expliquer l'évolution entre 2018 et 2020. ».³⁰

L'IRC est composé d'avances payées trimestriellement par les entreprises et de soldes d'impôt représentant la différence entre l'impôt dû et les avances payées. La proportion des avances et des soldes d'impôt reste plutôt stable pendant la période 2016-2021 (en moyenne 71% pour les avances et 29% pour les soldes d'impôt).

Tableau 17 – Evolution des avances et soldes de l'IRC
(2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Avances	1.296,83	1.468,03	1.643,21	1.794,84	1.570,68	1.691,22
Soldes d'impôt	402,75	646,38	832,98	990,63	506,13	590,39
Total	1.699,58	2.114,41	2.476,19	2.785,47	2.076,81	2.281,61
Variation	-	24,41%	17,11%	12,49%	-25,44%	+9,86%

Répartition sectorielle

En analysant la répartition sectorielle des recettes de l'IRC, on constate qu'en 2021 la majorité de ces recettes, soit 76%, provient des activités financières et d'assurance. La part de ce secteur a continuellement augmenté entre 2016 et 2020 pour ensuite baisser légèrement en 2021. Alors que le secteur du commerce figurait jusqu'en 2020 en deuxième position dans les recettes de l'IRC, il est passé en troisième position en 2021 avec 5%. La part de ce secteur dans le total de ces recettes s'est réduite de 5 points de pourcentage depuis 2016. Le secteur de la construction figure ainsi en deuxième partie avec 6% des recettes de l'IRC en 2021. La part des recettes de l'IRC provenant de ce secteur reste plutôt stable depuis 2016. On remarque de manière générale, que les recettes de l'IRC au Luxembourg proviennent majoritairement d'entreprises actives dans le secteur financier et d'assurance et qu'elles ont tendance à s'y concentrer.

Tableau 18 – Répartition sectorielle de l'IRC
(2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Activités financières et d'assurance	1.180	69%	1.587	75%	1.883	76%	2.195	79%	1.656	80%	1.727	76%
Commerce	164	10%	125	6%	161	7%	138	5%	103	5%	106	5%
Construction	104	6%	94	4%	113	5%	119	4%	90	4%	129	6%
Divers	89	5%	104	5%	94	4%	95	3%	61	3%	75	3%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	47	3%	75	4%	73	3%	85	3%	59	3%	67	3%
Information et communication	28	2%	39	2%	46	2%	50	2%	40	2%	54	2%
Activités immobilières	51	3%	56	3%	67	3%	75	3%	38	2%	87	4%
Activités de services administratifs de soutien	37	2%	33	2%	39	2%	29	1%	30	1%	37	2%
Total	1.700		2.113		2.476		2.786		2.077		2.282	

³⁰ Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 20

En analysant en détail les activités financières et d'assurance, on s'aperçoit que les sous-secteurs des SOPARFI et des banques représentent chacun environ un tiers des recettes en moyenne sur la période de 2016 à 2021. Le sous-secteur de la gestion de fonds représente 25% du total des recettes de l'IRC en 2021, alors qu'en 2016 il s'élevait à 16%.

Tableau 19 – Répartition de l'IRC dans le secteur des activités financières et d'assurance (2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
SOPARFI	419	35%	543	34%	718	38%	680	31%	585	35%	619	36%
Banques	399	34%	565	36%	616	33%	615	28%	492	30%	501	29%
Gestion de fonds	190	16%	255	16%	355	19%	684	31%	393	24%	423	25%
Assurance vie	41	3%	41	3%	57	3%	64	3%	70	4%	49	3%
Divers	71	6%	105	7%	72	4%	43	2%	67	4%	81	5%
Autres activités des services financiers	37	3%	40	3%	19	1%	49	2%	25	2%	22	1%
Réassurance	24	2%	39	2%	47	2%	61	3%	24	1%	31	2%
Total	1.181		1.588		1.884		2.196		1.656		1.727	

Degré de concentration de l'IRC

Le tableau ci-dessous reprend le degré de concentration de l'IRC payé par un pourcentage de contribuables. Il est à noter que, pendant une année budgétaire, un contribuable peut payer des avances pour l'année en cours ainsi que des soldes d'impôt pour une ou plusieurs années d'imposition antérieures.

Tableau 20 – Degré de concentration de l'IRC (2016-2021)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
75% des recettes IRC	0,85%	0,84%	0,90%	0,68%	0,81%	0,87%
50% des recettes IRC	0,16%	0,16%	0,19%	0,14%	0,18%	0,19%
25% des recettes IRC	0,03%	0,03%	0,04%	0,03%	0,04%	0,03%

- En 2021, 75% des recettes de l'IRC provenaient de 0,87% du total des contribuables, personnes morales. En 2016, ce pourcentage s'élevait à 0,85%.
- En 2021, 50% des recettes de l'IRC étaient payées par 0,19% du total des contribuables, alors qu'en 2016, cette proportion s'élevait à 0,16%.
- Enfin, aussi bien en 2016 qu'en 2021, 25% des recettes de l'IRC émanaient de 0,03% des contribuables.

On remarque de manière générale que le degré de concentration de l'IRC reste plutôt stable pendant la période 2016-2021.

Dans ce contexte, il convient également d'analyser l'évolution des plus grands payeurs de l'IRC pour la période 2016 à 2021. Le total des entreprises ayant payé plus d'un million d'euros d'IRC a augmenté substantiellement de 2016 à 2019 (+141 entreprises) et a connu en 2020, avec la crise sanitaire, une baisse non-négligeable de 81 entreprises. En 2021, on compte néanmoins de nouveau 25 entreprises supplémentaires dans cette catégorie.

Tableau 21 – Principaux payeurs de l'IRC (2016-2021)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
> 40mio EUR	2	4	4	8	3	9
30-40mio EUR	2	4	4	2	6	3
20-30mio EUR	6	8	8	11	3	2

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
10-20mio EUR	14	21	24	28	25	22
5-10mio EUR	31	23	44	45	37	49
1-5mio EUR	194	207	275	296	235	249
Total > 1mio EUR	249	267	359	390	309	334

b) *L'impôt commercial communal (ICC)*

Caractéristiques et modalités de prélèvement

L'ICC frappe le bénéfice des entreprises commerciales, industrielles et artisanales³¹ et a pour objet de contribuer au financement des charges des communes engendrées par les entreprises installées sur leur territoire. Il varie d'une commune à l'autre et est déterminé et prélevé par l'Administration des contributions directes pour le compte des communes. L'ICC est ensuite redistribué à toutes les communes en fonction d'une clé de répartition.

L'ICC est, plus particulièrement, calculé selon la formule suivante :

$$\text{ICC} = \text{base d'assiette globale} \times \text{taux de la base d'assiette} \times \text{taux communal}$$

La base d'assiette globale correspond au bénéfice d'exploitation après abattements, déductions et ajouts. Le taux de la base d'assiette est, quant à lui, fixé légalement à 3% conformément à l'article 11 de la loi modifiée du 1^{er} décembre 1936 concernant l'impôt commercial communal (« Gewerbesteuer-gesetz »). Enfin, le taux communal est fixé par chaque commune et est le même pour toute entreprise. Il est compris entre 225% et 350%³².

Evolution des recettes de l'ICC

Au cours de l'exercice budgétaire 2021, les recettes de l'ICC s'élevaient à environ 1 milliard d'euros et représentaient 11% du total des recettes provenant de l'imposition du revenu. Ces recettes ont augmenté de 12% entre 2020 et 2021 et de 46% entre 2016 et 2021.

Tableau 22 – Evolution des recettes de l'ICC (2016-2021, valeurs en mio €)

	Total de l'imposition du revenu	ICC	%
2016	6.803,23	710,34	10%
2017	7.481,13	797,85	11%
2018	8.464,00	960,83	11%
2019	9.179,25	1.135,68	12%
2020	8.692,64	927,26	11%
2021	9.592,94	1.034,69	11%

Selon le CES, « (...) la forte croissance observée en 2019 [de l'ICC] est principalement due aux soldes d'impôt laquelle s'explique par l'effet déclaration électronique obligatoire avec imposition automatique.³³ »

31 Il s'applique aux exploitants individuels et aux sociétés de personnes qui génèrent un bénéfice d'exploitation, ainsi qu'à toute société de capitaux, n'importe la nature de leur activité. L'ICC ne s'applique ni aux exploitations individuelles agricoles et forestières ni aux professions libérales.

32 Article 8, première phrase, de la loi modifiée du 1^{er} mars 1952 modifiant certaines dispositions relatives aux impôts directs : « Les autorités communales fixent avant le 1^{er} novembre de chaque année le taux communal se situant entre 225 et 350 pour cent à appliquer à partir de l'année d'imposition 2018 en matière d'impôt commercial communal à la base d'assiette d'après le bénéfice d'exploitation. »

33 Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 37

L'ICC est composé d'avances et de soldes d'impôt. On remarque que, depuis 2016, la proportion des avances est restée plus ou moins stable, soit 65% du total des recettes ICC. Les soldes d'impôt représentent 35% du total des recettes de l'ICC.

Tableau 23 – Evolution des avances et soldes de l'ICC
(2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Avances	487,68	549,22	596,98	678,27	626,76	699,65
Soldes d'impôt	222,65	248,61	363,84	457,39	300,49	335,04
Total	710,33	797,83	960,82	1.135,66	927,25	1.034,69
Variation		12,32%	20,43%	18,20%	-18,35%	+11,59%

Répartition sectorielle

La répartition sectorielle de l'ICC montre que les activités financières et d'assurance représentent la majorité de l'ICC. Alors que le poids de ce secteur tendait à augmenter d'année en année (67% des recettes en 2016 et 75% en 2020), il a néanmoins baissé légèrement en 2021 à 70%. Les autres secteurs représentent une part bien inférieure (en dessous de 10%).

Tableau 24 – Répartition sectorielle de l'ICC (2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Activités financières et d'assurance	475	67%	569	71%	661	69%	822	72%	690	75%	729	70%
Commerce	63	9%	51	6%	69	7%	72	6%	56	6%	61	6%
Construction	42	6%	38	5%	53	6%	55	5%	44	5%	70	7%
Divers	35	5%	34	4%	41	4%	45	4%	40	4%	43	4%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	17	2%	27	3%	40	4%	36	3%	27	3%	37	4%
Activités immobilières	17	2%	21	3%	27	3%	29	3%	19	2%	36	3%
Activités de services administratifs de soutien	21	3%	19	2%	18	2%	22	2%	18	2%	20	2%
Information et communication	32	5%	22	3%	38	4%	36	3%	18	2%	17	2%
Transports et entreposage	8	1%	15	2%	14	1%	17	1%	14	2%	24	2%
Total	710		796		961		1.134		926		1.035	

En examinant le secteur des activités financières et d'assurance en détail, on constate que la proportion des recettes de l'ICC provenant des SOPARFI a augmenté pendant la période 2016-2021 pour atteindre 34% soit un peu plus d'un tiers. Alors que les banques étaient responsables pour 47% de l'ICC en 2016, en 2021 leur poids est descendu à 33%. Le troisième sous-secteur le plus important est celui de la gestion des fonds, avec 22% en 2021.

Tableau 25 – Répartition de l'ICC dans le secteur des activités financières et d'assurance (2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
SOPARFI	132	28%	180	32%	232	35%	248	30%	240	35%	250	34%
Banques	223	47%	239	42%	265	40%	254	31%	232	34%	240	33%
Gestion de fonds	61	13%	78	14%	103	16%	243	30%	147	21%	158	22%
Divers	36	8%	49	9%	29	4%	35	4%	36	5%	39	5%

	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Assurance vie	15	3%	11	2%	19	3%	23	3%	25	4%	24	3%
Réassurance	8	2%	12	2%	12	2%	19	2%	9	1%	18	2%
Total	475		569		660		822		689		729	

Degré de concentration de l'ICC

Le tableau ci-dessous reprend le degré de concentration de l'ICC payé par un pourcentage de contribuables. Il est à noter que, pendant une année budgétaire, un contribuable peut payer des avances pour l'année en cours ainsi que des soldes d'impôt pour une ou plusieurs années d'imposition antérieures.

Tableau 26 – Degré de concentration de l'ICC (2016-2021)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
75% des recettes ICC	2,29%	2,06%	2,09%	1,66%	1,80%	2,11%
50% des recettes ICC	0,37%	0,39%	0,39%	0,34%	0,37%	0,42%
25% des recettes ICC	0,06%	0,08%	0,07%	0,06%	0,08%	0,08%

- En 2021, 75% des recettes de l'ICC proviennent de 2,11% des contribuables personnes morales alors qu'en 2016, elles émanaient encore de 2,29% des contribuables.
- En 2021, 50% des recettes de l'ICC ont été payées par 0,42% des contribuables alors qu'en 2016, la part des contribuables responsables pour ces recettes était inférieure, soit 0,37%.
- 25% des recettes ont été payées par 0,08% des contribuables en 2021. En 2016, la proportion des contribuables responsables pour 25% des recettes ICC s'élevait à 0,06%.

On constate que le degré de concentration des recettes ICC reste plutôt stable sur la période 2016-2021.

En analysant les plus grands payeurs de l'ICC, on constate, de manière générale, que durant la période 2016-2019 leur nombre a continuellement augmenté (+150 entreprises), mais qu'en 2020, il s'est substantiellement dégradé (-68 entreprises). En 2021, le nombre d'entreprises dans cette catégorie a connu toutefois de nouveau une hausse de 15.

Tableau 27 – Principaux payeurs de l'ICC (2016-2021)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
> 20mio EUR	3	2	3	6	2	2
15-20mio EUR	1	4	4	1	2	5
10-15mio EUR	3	1	3	5	5	6
5-10mio EUR	13	15	19	22	20	13
2,5-5mio EUR	18	28	29	37	33	41
0,5-2,5mio EUR	150	162	210	267	208	218
Total > 0,5mio EUR	188	212	268	338	270	285

4. Avis relatifs à l'imposition du revenu

a) Fiscalité des personnes physiques

La CHFEP estime qu'il est nécessaire de créer un barème unique avec des tarifs proches de ceux actuellement applicables dans la classe d'impôt 2. L'introduction d'un barème unique devrait être combinée avec des crédits d'impôt et des abattements afin d'alléger fiscalement les ménages avec des enfants, les monoparentaux et les veufs/veuves. En tout état de cause, la classe d'impôt 1a devra être supprimée afin de rendre le système plus juste, notamment pour les monoparentaux et les veufs/veuves. Des tranches supplémentaires devraient être ajoutées au barème de l'impôt afin d'étendre sa progres-

sivité et de diminuer la pression fiscale au niveau des revenus moyens. Enfin, la CHFEP estime qu'il faudrait réactiver le mécanisme prévu à l'ancien article 125 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, permettant d'adapter le barème de l'impôt sur le revenu à l'évolution du coût de la vie³⁴.

Encadré 1 – Déchet fiscal lié à l'abolition de la classe d'impôt 1a³⁵

La Commission des Finances et du Budget a demandé à l'Administration des contributions directes (ACD) une quantification du déchet fiscal lié à l'abolition de la classe d'impôt 1a combinée à une imposition des revenus en question dans la classe d'impôt 2.

Selon l'ACD, une telle mesure équivaldrait à un déchet fiscal estimé d'environ -350 millions d'euros par an.

Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que la classe d'impôt 1a concerne aussi bien les personnes non mariées avec enfant(s) à charge (dont notamment mais non exclusivement les familles monoparentales) (40%) que les personnes veuves (36%) et les personnes âgées de plus de 64 ans (24%). La simulation ne tient pas compte d'éventuels changements de comportements.

La CSL estime qu'il faudrait revoir la progressivité du barème de l'impôt ainsi que le seuil d'entrée à la hausse. Des tranches supplémentaires devraient être introduites pour les hauts revenus, auxquelles s'appliqueraient des taux plus élevés. Cette mesure permettrait de limiter la pression fiscale au niveau des revenus moyens. Les barèmes de l'impôt applicables aux personnes physiques devraient être adaptés à l'inflation. Pour les monoparentaux, un système d'imposition similaire à celui applicable à la classe d'impôt 2 devra être introduit et le crédit d'impôt monoparental (CIM) devra être revu à la hausse. De manière générale, il est essentiel aux yeux de la CSL d'adapter régulièrement les crédits d'impôt afin qu'ils puissent préserver leurs effets sociaux. Enfin, la CSL souhaite que les forfaits en matière de frais d'obtention et de dépenses spéciales soient revus.

Encadré 2 – Déchet fiscal d'une transformation de certains abattements fiscaux en crédits d'impôt³⁶

La Commissions des Finances et du Budget a demandé à l'Administration des contributions directes (ACD) de calculer l'impact budgétaire d'une transformation de certaines déductions fiscales dont peuvent profiter les ménages, en crédits d'impôt. Suite à la requête de la Commission, l'ACD a calculé les déchets fiscaux qui suivent :

- Pour les assurances et intérêts débiteurs : 330 millions d'euros par an *a minima*.
- Pour les cotisations d'épargne logement : 130 millions d'euros par an *a minima*.
- Pour les versements au titre de la prévoyance vieillesse : 150 millions d'euros par an *a minima*.
- Pour les dons et libéralités : 30 millions d'euros par an *a minima*.
- Pour les abattements pour charges extraordinaires : 210 millions d'euros par an *a minima* (dont 170 millions d'euros pour les frais de domesticité, frais de garde d'enfant et d'aide et soins pour état de dépendance).

34 Art. 125. (Art. 152*octies*.) « Lorsque la moyenne des indices pondérés des prix à la consommation des six premiers mois d'une année accuse, par rapport à la moyenne des indices des six premiers mois de l'année précédant l'entrée en vigueur du tarif, une variation de cinq pour-cent au moins, le gouvernement proposera au Grand-Duc d'inclure dans le projet de loi budgétaire pour l'exercice suivant un projet de tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques révisé en raison de la variation de l'indice pondéré des prix à la consommation. La proposition sera accompagnée d'une estimation de la moins-value de recettes budgétaires que l'adoption du tarif révisé est susceptible d'entraîner. »

35 Source : Administration des contributions directes – Pour plus d'informations sur les chiffrages relatifs à l'impact budgétaire des différentes mesures fiscales, voir le procès-verbal de la réunion de la Commission des Finances et du Budget relative à l'échange de vues avec les représentants de l'Administration des contributions directes en date du 13 mai 2022.

36 Source : Administration des contributions directes (voir procès-verbal du 13 mai 2022)

Dans ce contexte, il y a lieu de préciser que, toutes choses étant égales par ailleurs, la transformation d'un abattement fiscal en crédit d'impôt génère un déchet fiscal important. Un crédit d'impôt peut, en effet, générer un impôt (dû) négatif. Les déchets fiscaux que l'ACD a calculés sont à considérer comme étant des *minimas*, étant donné que les comportements des personnes sont imprévisibles et que, comparé aux abattements, plus de personnes pourraient être éligibles pour bénéficier des crédits d'impôt.

Dans son avis, le CES a démontré que la réforme fiscale de 2017 a pu diminuer la charge fiscale effective à payer par la majorité des contribuables personnes physiques. Il constate néanmoins que l'évolution du taux marginal est plus prononcée dans la classe 1a. Pour ce qui concerne les crédits d'impôt, le CES estime que, sans adaptation du CISSM, du CIS et du CIP, l'exonération fiscale totale du salaire social minimum n'est pas garantie en cas de revalorisations de ce dernier.

Le CES estime en outre que le CIM devra être revu à la hausse pour les contribuables monoparentaux à revenus faibles et moyens.

Encadré 3 – Déchet fiscal d'une défiscalisation du salaire social minimum³⁷

A la demande de la Commission des Finances et du Budget, l'Administration des contributions directes (ACD) a réalisé plusieurs simulations relatives au chiffrage du déchet fiscal induit par une défiscalisation du salaire social minimum.

– Dans une première simulation, l'ACD a modifié la limite supérieure de la première tranche à 23 673 euros³⁸. Les autres tranches ont été adaptées automatiquement tout en maintenant constante l'amplitude des tranches du barème actuel, à savoir 1 872 euros respectivement 1 944 euros.

→ Déchet fiscal estimé : -1,84 milliard d'euros par an

– Dans une deuxième simulation, l'ACD a fixé la tranche d'entrée du barème de 0 à 23 673 euros mais a supprimé l'ensemble des tranches qui, dans le barème actuellement en vigueur, sont comprises entre 0 et le montant de 23 673 euros. Cette approche permet d'avoir une tranche d'entrée allant de 0 à 23 673 euros, sans toucher aux autres tranches du barème actuel. Cette simulation atteint cependant sa limite en classe 1a, laquelle est réduite à uniquement quatre tranches. De plus, ce barème se caractérise par une très forte progressivité.

→ Déchet fiscal estimé : -1,05 milliard d'euros par an

– Dans un troisième cas de figure, l'ACD a simulé l'introduction d'un crédit d'impôt visant à compenser l'impôt payé actuellement par un contribuable touchant le salaire social minimum non qualifié en classe 1, tout en tenant compte des autres crédits d'impôts lui étant applicables (CIS, CIP et CII)³⁹. Le montant du crédit d'impôt s'élèverait dans ce cas à 780 euros, correspondant exactement à l'impôt dû pour un contribuable se trouvant dans une telle situation. Afin d'éviter que les contribuables qui gagnent un revenu ou une pension un peu plus élevé que le salaire social minimum non qualifié ne soient désavantagés par une application immédiate et intégrale des premières tranches du barème, un mécanisme de lissage doit être prévu pour un tel crédit.

→ Déchet fiscal estimé : -300 millions d'euros par an (dépendant du mécanisme de lissage choisi)

³⁷ Source: Administration des contributions directes (voir procès-verbal du 13 mai 2022)

³⁸ Correspondant à la formule : SSM NQ brut annuel de 27 760 euros applicable dès avril 2022, dont on retranche les cotisations sociales (11,05%) ainsi que les minimums forfaitaires pour frais d'obtention (540 euros) et dépenses spéciales (480 euros)

³⁹ Dans cette simulation, l'Administration des contributions directes a fait abstraction du CISSM qui ne s'applique qu'aux salariés et ne prend pas en compte les pensionnés.

Encadré 4 – Déchet fiscal lié à une augmentation du crédit d'impôt monoparental⁴⁰

Suite à la demande de la Commission des Finances et du Budget relative au coût budgétaire engendré par un relèvement du crédit d'impôt monoparental (CIM) de 500, 1000 respectivement 1500 euros, l'Administration des contributions directes (ACD) a fourni les estimations suivantes⁴¹ :

- Déchet fiscal d'un CIM de 2 000 euros (+500 euros) : -60 millions d'euros par an
- Déchet fiscal d'un CIM de 2 500 euros (+1 000 euros) : -78 millions d'euros par an
- Déchet fiscal d'un CIM de 3 000 euros (+1 500 euros) : -95 millions d'euros par an

Dans son avis, le CES a encore avancé les propositions suivantes :

- Le groupe salarial exige une augmentation du nombre de tranches d'imposition avec l'introduction d'un taux marginal maximal plus élevé. Par ailleurs, il souhaite la réintroduction d'une adaptation automatique du tarif d'imposition à l'inflation.
- Le groupe patronal est d'avis qu'il faut assurer une imposition marginale plus avantageuse qu'à l'étranger en vue de maintenir l'attractivité économique du Luxembourg. Le groupe patronal n'est pas opposé par principe à des adaptations du tarif à l'inflation, mais s'oppose à un automatisme en la matière.

Encadré 5 – Déchet fiscal lié à l'adaptation du barème de l'impôt sur le revenu à l'inflation⁴²

La Commission des Finances et du Budget a demandé une quantification du déchet fiscal lié à une adaptation du barème de l'impôt sur le revenu à l'inflation. La simulation que l'Administration des contributions directes (ACD) a réalisée prend en compte toutes les tranches indiciaires (soit cinq depuis le 1^{er} avril 2022) de +2,5% depuis la dernière réforme fiscale en 2017. La progression du barème a été calculée de façon cumulative (soit cinq tranches indiciaires successives, ce qui correspond à 13,14% de progression). Le déchet fiscal d'une telle mesure s'élèverait à environ -600 millions d'euros par an.

Encadré 6 – Estimation des recettes fiscales supplémentaires engendrées par un relèvement du taux marginal maximal⁴³

La Commission des Finances et du Budget a demandé une estimation des recettes fiscales supplémentaires engendrées par un relèvement de 42% à 45% (respectivement 46%, 47%, 48% et 49%) du tarif de base relatif à la tranche de revenu imposable dépassant 200.004 euros.

- L'Administration des contributions directes (ACD) a calculé une première simulation où les gains fiscaux ont été calculés sans adaptation du barème, uniquement le taux de la dernière tranche ayant été augmenté :

→ Gain fiscal estimé de la hausse à 45% : 50 millions par an

⁴⁰ Source: Administration des contributions directes (voir procès-verbal du 13 mai 2022)

⁴¹ Ces chiffres englobent l'ensemble des contribuables qui touchent le CIM à l'heure actuelle et l'ensemble des ménages monoparentaux restants qui ne touchent pas le CIM actuellement, et auraient également droit, en théorie, au maximum de 2 000 euros, respectivement 2 500 euros ou 3 000 euros. Pour des raisons statistiques, l'impact de la condition liée aux allocations perçues qui, le cas échéant, peut diminuer le montant du CIM accordé, ne peut pas être simulée, de sorte que les déchets estimés ci-dessus sont trop élevés. Si on augmente le montant du CIM que pour les monoparentaux qui le touchent à l'heure actuelle, sans toucher à la condition des allocations perçues telle qu'elle existe pour l'instant, le déchet sera moins élevé. Il s'élève au maximum à : -6,2 millions en cas d'un CIM de 2 000 euros (+500 euros), à -8,7 millions en cas d'un CIM de 2 500 euros (+1 000 euros) et à -11,2 millions en cas d'un CIM de 3 000 euros (+1 500 euros).

⁴² Source: Administration des contributions directes (voir procès-verbal du 13 mai 2022)

⁴³ Source: Administration des contributions directes (voir procès-verbal du 13 mai 2022)

- Gain fiscal estimé de la hausse à 46% : 65 millions par an
- Gain fiscal estimé de la hausse à 47% : 80 millions par an
- Gain fiscal estimé de la hausse à 48% : 95 millions par an
- Gain fiscal estimé de la hausse à 49% : 110 millions par an
- L'ACD a réalisé une deuxième simulation qui intègre des tranches marginales supplémentaires pour les hauts revenus, à savoir :
 - Pour la classe 1 : 6 tranches supplémentaires pour les revenus compris entre 45 897 euros et 200 004 euros et 1 tranche supplémentaire fixe pour les revenus supérieurs à 200 004 euros ; taux marginaux allant de 39% à 45%,
 - Pour la classe 1a : 6 tranches supplémentaires pour les revenus compris entre 36 546 euros et 200 004 euros et 1 tranche supplémentaire fixe pour les revenus supérieurs à 200 004 euros ; taux marginaux allant de 39% à 45%,
 - Pour la classe 2 : 6 tranches supplémentaires pour les revenus compris entre 91 794 euros et 400 008 euros et 1 tranche supplémentaire fixe pour les revenus supérieurs à 400 008 euros ; taux marginaux allant de 39% à 45%.
- Gain fiscal estimé de 230 millions d'euros par an
- L'ACD a ensuite réalisé une troisième simulation qui intègre des tranches marginales supplémentaires pour les hauts revenus, à savoir :
 - Pour la classe 1 : 5 tranches supplémentaires pour les revenus compris entre 45 897 euros et 200 004 euros et 1 tranche supplémentaire fixe pour les revenus supérieurs à 200 004 euros ; taux marginaux allant de 40% à 50%,
 - Pour la classe 1a : 5 tranches supplémentaires pour les revenus compris entre 36 546 euros et 200 004 euros et 1 tranche supplémentaire fixe pour les revenus supérieurs à 200 004 euros ; taux marginaux allant de 39% à 50%,
 - Pour la classe 2 : 5 tranches supplémentaires pour les revenus compris entre 91 794 euros et 400 008 euros et 1 tranche supplémentaire fixe pour les revenus supérieurs à 400 008 euros ; taux marginaux allant de 40% à 50%.
- Gain fiscal estimé de 500 millions d'euros par an

Au sujet de la fiscalité des personnes physiques, l'OCDE indique qu'elle est en train de revisiter la question relative à l'individualisation de l'imposition du revenu dans le contexte des travaux en cours sur l'impact de la fiscalité sur l'inégalité entre femmes et hommes (« *tax and gender* »). La fiscalité directe, notamment l'impôt sur le revenu, introduit de nombreuses distorsions défavorables aux femmes. Enfin, en référence à une étude de l'OCDE relative au coin fiscal sur les salaires⁴⁴, l'organisation a précisé que le Luxembourg se positionnerait plutôt bien par rapport aux autres pays de l'OCDE et qu'il dispose d'un niveau de protection sociale très élevé.

Encadré 7 – Impact fiscal d'une individualisation générale⁴⁵

La Commission des Finances et du Budget a demandé à l'Administration des contributions directes (ACD) de réaliser un calcul relatif à l'impact d'une individualisation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'ACD a effectué deux simulations consistant, d'une part, à ranger tous les contribuables en classe 1 avec une répartition de 50/50 des revenus communs et, d'autre part, à ranger tous les contribuables en classe 2 avec une répartition de 50/50 des revenus communs. La simulation

44 OECD (2021), *Taxing Wages 2021*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/83a87978-en>

Le coin fiscal analyse le coût pour l'employeur, toutes taxes et cotisations sociales comprises, par rapport au gain net pour l'employé (célibataire, couple marié, avec ou sans enfants).

45 Source : Administration des contributions directes (voir procès-verbal du 13 mai 2022).

s'est faite sur base du barème actuel et des données relatives à l'année d'imposition 2018, qui sont par la suite extrapolées à 2022. Comme il s'agit d'une extrapolation, les données ne reflètent pas à 100% la réalité statistique observée en 2022.

- Gain fiscal estimé si imposition en classe 1 : +1,35 milliard d'euros par an
- Déchet fiscal estimé si imposition en classe 2 : -1,9 milliard d'euros par an

Le CSDD estime qu'il faut construire des solutions pour arriver à une neutralité fiscale du travail à domicile pour les frontaliers. Alors que la pandémie liée à la propagation de la Covid-19 a déjà permis d'accélérer la volonté des entreprises à proposer plus de télétravail, le Luxembourg devrait s'engager, au niveau européen, pour la mise en place d'un cadre cohérent entre pays européens voisins qui n'engendre pas de différence de traitement entre les résidents et les non-résidents, que ce soit au niveau de l'imposition du revenu ou au niveau de la sécurité sociale.

Le Luxembourg devra en outre mettre en place des systèmes encourageant l'utilisation des transports publics et le recours au co-voiturage. Alors que la gratuité des transports publics a déjà posé un jalon important, le Luxembourg pourrait également envisager l'introduction d'un crédit d'impôt pour encourager le co-voiturage en parallèle d'une augmentation de la taxation de la pollution. Les technologies dont sont aujourd'hui dotées certaines voitures permettent, aux yeux du CSDD, de réaliser un traçage des trajets.

Le CSDD est encore d'avis qu'il est nécessaire d'introduire des mesures fiscales (par exemple des déductions) pour encourager les investissements des individus dans des *start-up* actives dans le domaine du développement durable et social, qui sont à l'origine d'une offre alternative de produits plus durables et efficaces et qui permettent ainsi de freiner la consommation de produits plus énergivores.

Le Luxembourg devrait également s'engager pour une sorte de « loi Rau »⁴⁶ pour les investissements en fonds d'investissement impact qui aille au-delà de ses frontières et qui garantit une conformité par rapport au droit européen. En incitant les contribuables à s'investir dans des actions durables à fort impact, ils auraient la possibilité de participer directement dans la transition énergétique et durable, d'en observer les effets et d'en tirer un certain profit, et donc d'accepter plus facilement les changements qui s'imposent. Les individus auront ainsi moins le sentiment de subir une transition énergétique imposée par les pouvoirs publics, ce qui réduit substantiellement les tensions sociales. Ces mesures d'encouragement pour les investissements à long terme permettront également aux ménages de créer un patrimoine de réserve et de participer à la création de richesses des entreprises. Grâce à son secteur des fonds d'investissement, le Luxembourg dispose d'un levier important pour mener des actions importantes et assumer une certaine responsabilité en la matière.

b) Répartition de la charge fiscale supportée par les revenus salariaux et de capitaux

La CHFEP est d'avis qu'il faut renforcer la charge fiscale liée à l'imposition des revenus de capitaux tout en allégeant la charge fiscale liée à l'imposition des revenus provenant d'une activité salariale. Dans ce contexte, il est nécessaire de revoir les régimes fiscaux qui allègent la charge fiscale des revenus provenant des capitaux (notamment l'exemption de 50% des revenus des dividendes et le fait que la retenue à la source de 15% sur les dividendes constitue une avance sur l'impôt sur le revenu dû par l'actionnaire). Enfin, la CHFEP estime qu'il faut réorienter la charge fiscale vers les entreprises.

La CSL estime que la progressivité du système fiscal est mise en question avec l'augmentation de la proportion des revenus de capitaux. Partant, elle exige que les revenus provenant des capitaux (par exemple les dividendes) soient taxés plus sévèrement. La chambre professionnelle préconise en outre une revue des régimes qui ne sont pas équitables et jouent en défaveur de l'activité salariale :

- la plus-value exonérée provenant de la vente d'actions détenues pendant plus de six mois (alors qu'un salaire pour ce même montant est entièrement imposé) ;

⁴⁶ Loi du 27 avril 1984 visant à favoriser les investissements productifs des entreprises et la création d'emplois au moyen de la promotion de l'épargne mobilière (abrogée le 27/12/1993) : Cette loi prévoyait certains avantages fiscaux (abattements de revenu, exemptions de revenus de capitaux, exemptions de l'impôt sur la fortune) aux contribuables qui acquièrent pendant les années d'imposition 1984 à 1988 des actions ou parts sociales représentatives d'apports en numéraire dans les sociétés de capitaux résidentes pleinement imposables.

- les dividendes exonérés d'impôt à hauteur de 50% ;
- l'exemption de la 1^{ère} tranche de 1 500 euros pour la détermination du revenu net provenant de capitaux mobiliers.

Encadré 8 – Déchet fiscal relatif à l'exemption à hauteur de 50% de revenus provenant de capitaux mobiliers⁴⁷

Suite à la demande de la Commission des Finances et du Budget relative au déchet fiscal induit par l'exemption à hauteur de 50% de revenus provenant de capitaux mobiliers, l'Administration des contributions directes (ACD) a estimé l'impact à :

- 110 millions d'euros pour l'année 2016,
- 120 millions d'euros pour l'année 2017,
- 125 millions d'euros pour l'année 2018,
- 130 millions d'euros pour l'année 2019.

A la demande de la Commission, l'ACD a encore précisé que les recettes annuelles de l'État relatives à l'imposition des plus-values générées par des revenus provenant de capitaux mobiliers s'élèvent environ à 100 millions d'euros par an. Ce montant concerne uniquement les revenus perçus par les personnes physiques, en tenant compte des exemptions actuelles, notamment sur les plus-values dont la période de détention est supérieure à six mois.

La CSL note également que les personnes physiques sont soumises à une imposition de plus en plus lourde alors que les entreprises ont fait régulièrement l'objet d'allègements fiscaux. Ainsi, il convient d'analyser la charge fiscale effective des entreprises et l'impact des allègements fiscaux.

L'UEL estime que l'augmentation du salaire social minimum (induisant une hausse de la charge financière des entreprises) n'est pas une solution pour résoudre les inégalités sociales. Elle est d'avis qu'il n'est pas recommandable d'introduire des impôts nouveaux à charge des personnes physiques et morales dans le but de résoudre les inégalités sociales et de favoriser la relance économique. L'UEL privilégie un rééquilibrage des recettes d'impôt tout en maintenant la répartition de la charge fiscale identique.

L'OCDE recommande d'imposer tous les revenus (y compris les revenus provenant des capitaux) sur base d'un barème d'imposition progressif. En effet, un taux forfaitaire (« flat ») pour les revenus des capitaux n'est plus justifié à la lumière de l'abolition du secret bancaire pour les non-résidents.

c) Revenus provenant de l'immobilier

La CHFEP estime qu'il faut évaluer l'impact de la mesure relative au prélèvement immobilier de 20% pour les revenus bruts provenant de la location ou de la cession d'un bien immobilier situé au Luxembourg et détenu via un organisme de placement collectif (OPC), un fonds d'investissement spécialisé (FIS) ou un fonds d'investissement alternatif réservé (FIAR)⁴⁸. Pour ces entités, la chambre professionnelle est d'avis qu'il faut taxer ces revenus comme bénéfice commercial en vertu de l'article 14 de la loi modifiée sur l'impôt sur le revenu. Aux yeux de la CHFEP, il faut poursuivre les efforts en matière de limitation du taux d'amortissement accéléré pour les investissements dans l'immobilier locatif afin de rendre le marché locatif moins attractif. Il est également nécessaire de revoir la circulaire de l'Administration des contributions directes relative à l'estimation du prix du terrain à 20% du prix total de la vente, permettant de ce fait aux propriétaires d'amortir une partie du prix du terrain (par définition non amortissable). La CHFEP recommande en outre de plafonner les loyers annuels à 5% du capital investi, conformément aux dispositions de la loi sur le bail à usage d'habitation. Enfin, elle préconise un abaissement du plafond des loyers pour les logements meublés.

L'UEL est d'avis qu'il est nécessaire de revoir les mesures fiscales et les procédures existantes en matière d'investissements immobiliers qui ne conviennent plus aux réalités d'aujourd'hui.

⁴⁷ Source : Administration des contributions directes (voir procès-verbal du 13 mai 2022)

⁴⁸ Cette mesure a été introduite par la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 (projet de loi 7666)

Le CES estime qu'il faut réaliser un état des lieux des avantages fiscaux (amortissement accéléré, traitement fiscal des plus-values, etc.) et en analyser le déchet fiscal. Dans ce contexte, il faut également considérer la perte globale pour le propriétaire. Le CES est d'avis que l'amortissement accéléré devrait être limité à la valeur d'achat d'un bien. Ensuite, il propose également de revoir la circulaire de l'Administration des contributions directes sur l'estimation du prix du terrain à 20% du prix total de la vente et d'envisager de séparer dans les actes la valeur du terrain de celle de la construction. De manière générale, il est nécessaire de mener une discussion sur la déductibilité intégrale des intérêts débiteurs pour les immeubles mis en location et sur une limitation relative à la compensation entre des revenus négatifs et positifs. Enfin, le CES recommande de remédier à la faible imposition des plus-values, notamment, par la hausse du taux, l'allongement du délai de détention, ou la réduction de l'abattement (actuellement de 50 000 euros ou 100 000 euros en cas d'imposition collective). Pour le calcul de la plus-value, il serait opportun de réduire le prix d'acquisition de l'amortissement pour usure normale. Tout changement dans ce sens doit néanmoins être assorti d'une mise en œuvre échelonnée dans le temps et proportionnée aux besoins.

d) *Fiscalité des entreprises et compétitivité*

La CHFEP est d'avis que les primes participatives, qui ont été introduites en substitution des stock-options⁴⁹, constituent une niche fiscale susceptible d'être génératrice d'abus.

Encadré 9 – Déchet fiscal lié à la prime participative⁵⁰

Suite à la demande de la part de la Commission des Finances et du Budget relative à un chiffrage du déchet fiscal de la prime participative, l'Administration des contributions directes (ACD) a indiqué que celle-ci engendre annuellement un déchet fiscal de 18,5 millions d'euros. Cette simulation a été réalisée sur base des primes participatives versées en 2021.

La CSL estime qu'une limitation des allègements fiscaux des entreprises ne joue pas à l'encontre des investissements. Pour favoriser les investissements, le Gouvernement a mis en place des mesures plus ciblées (comme p.ex. la bonification d'impôt pour investissement).

L'UEL recommande de soutenir les investissements des entreprises dans le domaine de l'innovation, le digital et le vert. Une piste pourrait être d'envisager, par exemple, une différence de traitement fiscal en matière d'impôt sur le revenu.

Il faut en outre dynamiser l'attraction et la rétention des talents et de la main-d'œuvre en introduisant des avantages fiscaux pour les entreprises offrant des formations continues. Il est en outre indispensable de revoir le traitement fiscal des investissements dans des petites et moyennes entreprises (actuellement moins avantageux qu'un placement en bourse) et de simplifier les démarches administratives tout en incitant les initiatives entrepreneuriales. En matière de main-d'œuvre, il faut pallier la concurrence existante entre le secteur privé et public. L'UEL estime opportun de renforcer le dialogue avec les administrés (favoriser les chemins courts) et moderniser la législation fiscale. Pour la conclusion des conventions en vue d'éliminer les doubles impositions, des dispositions peuvent être incluses favorisant la compétitivité du Luxembourg tout en respectant les standards de l'OCDE.

La Chambre de commerce a en outre émis un certain nombre de recommandations tendant à moderniser le système fiscal luxembourgeois pour les entreprises. Ainsi, il serait utile, aux yeux de la chambre professionnelle, d'ouvrir la possibilité du report de l'impôt sur la fortune sur l'IRC aux contribuables en situation de pertes et ne disposant pas de réserve antérieure. Alors que le report des pertes est jusqu'à présent uniquement admis pour le futur, il serait également utile de prévoir un tel report de manière encadrée pour le passé. Il est en outre recommandable d'ouvrir la possibilité pour une personne morale de se libérer de ses pertes accumulées durant plus de 17 ans. Selon la Chambre de commerce, il serait judicieux d'afficher le montant total des pertes reportables dans le bulletin d'imposition et d'ouvrir la possibilité pour les contribuables de le contester même en cas de bulletin à valeur zéro. La chambre professionnelle souligne que le paiement obligatoire de la dette fiscale, nonobstant l'exercice d'une voie de recours, génère de lourds problèmes de liquidité. Ainsi il faudrait prévoir des aménagements

⁴⁹ Cette mesure a été introduite par la loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 (projet de loi 7666)

⁵⁰ Source : Administration des contributions directes (voir procès-verbal du 13 mai 2022)

visant à remédier à la rigidité de cette règle (fractionnement du paiement ou allègements, suspension en attendant la décision des tribunaux). La Chambre de commerce plaide en outre pour un raccourcissement des délais de prescription pour l'Administration des contributions directes pour la vérification des déclarations fiscales et l'émission des bulletins d'imposition ainsi que l'introduction d'une obligation de répondre dans les trois mois par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA à compter de l'introduction d'une réclamation en matière de TVA. Enfin, il est recommandable, aux yeux de la Chambre de commerce, de fixer la date légale du dépôt des déclarations fiscales après les six mois suivant la clôture de l'exercice, avec un ou deux mois complémentaires pour la préparation et le dépôt de la déclaration.

Dans l'avis du CES :

- Le groupe patronal plaide pour une fusion de l'IRC et de l'ICC (y inclue la contribution sociale) pour offrir un taux global unifié aux entreprises.
- Le groupe salarial est contre une fusion de l'ICC et de l'IRC. Une telle fusion pourrait causer des pressions supplémentaires à la baisse pour le taux unique.

Le CSDD estime que toute réforme fiscale devra être conçue de sorte à inciter les entreprises vers un modèle économique circulaire et une transition énergétique et digitale. Pour ce faire, il faudra considérer d'accompagner les entreprises qui réalisent des investissements dans la transition énergétique et dans la transformation digitale par des mesures d'aides fiscales (notamment par l'introduction d'un amortissement accéléré et des doubles voire triples déductions). Le CSDD préconise également de réaliser un inventaire des incitatifs fiscaux et subventions existants, évaluer leur pertinence par rapport aux objectifs poursuivis et les substituer, le cas échéant, par des mesures plus efficaces.

Afin de renforcer l'activité bancaire éthique, sociale et durable, le Luxembourg pourrait également mettre en place des incitatifs pour les institutions financières qui permettent au grand public d'accéder à l'épargne orientée vers des produits financiers soutenable et leur offrent la possibilité d'investir des sommes moins importantes tout en supportant moins de frais bancaires.

e) Réforme de l'environnement fiscal international pour les entreprises

La CHFEP est d'avis que la réforme fiscale internationale risque d'engendrer *in fine* une augmentation des prix supportés par les consommateurs finaux.

La CSL accueille favorablement l'introduction d'un impôt minimal global, qui contribuera à limiter la course au nivellement vers le bas de la fiscalité applicable aux entreprises. Il est néanmoins important d'évaluer l'impact pour le Luxembourg des réformes conduites sur le plan international.

L'UEL souligne que la réforme fiscale internationale aura un impact sur les finances publiques pour le Luxembourg, en tant que petite économie ouverte et extrêmement dépendante de son secteur financier. Cette réforme aura des effets indirects sur les secteurs qui bénéficient actuellement des retombées positives du secteur financier. Partant, il est essentiel de chiffrer l'impact pour le Luxembourg des propositions internationales et européennes actuelles.

Selon le CES, une évaluation précise de l'impact de la mesure de l'OCDE relative au Pilier 2⁵¹ est fortement recommandée. A politique inchangée, ces réformes remettront en question la structuration des recettes fiscales du pays : ces mesures impacteront la contribution du secteur financier dans l'IRC, l'ICC et l'IF. Compte tenu de ces impacts éventuels, il faut orienter la politique fiscale pour favoriser les investissements des entreprises en matière de compétences, de transformation digitale, d'innovation et de transition énergétique.

Selon l'OCDE, la mesure Pilier 1⁵² aura peu d'impact sur le Luxembourg, car les services financiers régulés et l'industrie des fonds sont exonérés du champ d'application. Toutefois, en fonction des règles relatives à l'élimination de la double imposition (en cours de négociation), la base taxable pourrait être réduite. La mesure Pilier 2 aura un impact sur le Luxembourg, quoiqu'encore difficile à évaluer. En

51 La mesure Pilier 2 de l'OCDE vise à introduire un taux d'imposition effectif minimum mondial de 15% pour les grands groupes. Le champ d'application concernera les entreprises qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros. Le transport maritime (« shipping ») international est exclu du champ d'application.

52 La mesure Pilier 1 de l'OCDE concerne les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 20 milliards d'euros et connaissant 10% de profitabilité. Cette mesure vise à faire en sorte à ce que 25% du profit dépassant le seuil de profitabilité de 10% des entreprises soit réalloué aux pays de marché.

effet, l'impact dépend fortement du comportement des entreprises. L'industrie des fonds est exemptée de la mesure Pilier 2. Cette mesure pourrait en outre générer des recettes supplémentaires pour le Grand-Duché, car il pourra taxer des entreprises à hauteur de 15% lorsque celles-ci sont soumises à un taux moindre. Toutefois, si des entreprises sont implantées au Luxembourg pour des raisons fiscales, alors elles pourront prendre la décision de se délocaliser. L'organisation internationale n'a pas de données microéconomiques permettant d'analyser l'impact des mesures pour le Luxembourg. Le ministère des Finances est néanmoins en possession des données microéconomiques nécessaires pour évaluer l'impact.

*Encadré 10 – Impact de la réforme du système international
d'imposition des sociétés⁵³*

La Commission des Finances et du Budget a posé la question de savoir si l'Administration des contributions directes (ACD) est d'accord avec les estimations de l'Observatoire européen de la fiscalité, selon lesquelles la réforme du système international d'imposition des sociétés rapporterait jusqu'à 5,8 milliards d'euros de recettes supplémentaires à l'État luxembourgeois.

Dans sa réponse, l'ACD a indiqué que, d'après l'étude en question, les changements annoncés au niveau international de l'imposition des sociétés auraient un impact fortement positif sur les recettes fiscales du Luxembourg. L'ACD est néanmoins plus prudente dans son approche et estime que les changements de l'environnement fiscal international sous forme d'imposition minimale risquent, au contraire, d'avoir un impact négatif sur les recettes fiscales du pays, et cela sur la base de premiers calculs effectués à l'aide du « Toolkit » mis à disposition par l'OCDE.

En ce qui concerne le Pilier 1, l'état des travaux rend toute estimation d'un déchet pour le budget de l'Etat purement hypothétique. L'OCDE est en train de revoir et d'affiner ses données de base ainsi que les calculs afférents.

Finalement il convient de mentionner que l'impact des Piliers 1 et 2 dépend largement du comportement des contribuables.

f) Digitalisation et simplification administrative

Selon la CHFEP, le système fiscal actuel est complexe et l'établissement d'une déclaration d'impôts devient de moins en moins aisé. Le droit fiscal luxembourgeois est très élaboré et surtout conçu pour des personnes plus avisées.

La CSL estime qu'il est important d'améliorer la qualité des données fiscales et leur accès, pour être en mesure d'analyser en détail le système fiscal actuel et mener des actions plus ciblées. Il faut poursuivre les efforts en matière de digitalisation des données de l'Administration des contributions directes.

L'UEL est pour l'accélération de la transformation digitale des administrations fiscales.

La Chambre de commerce propose l'instauration d'un dossier fiscal unique et commun aux différents impôts dus (directs et indirects) avec une ventilation entre la dette fiscale déjà payée et celle due, tout en introduisant une faculté de « netting » fiscal, permettant au contribuable de consulter sa situation fiscale globale et consolidée à tout moment par le biais d'un dispositif sécurisé.

Le CES estime qu'il faut accorder une priorité à la digitalisation des administrations fiscales. Il est également essentiel de créer une base de données statistiques permettant d'étudier l'évolution des différents types d'impôts.

⁵³ Source : Administration des contributions directes (voir procès-verbal du 13 mai 2022)

B. Imposition du capital

1. Généralités

Aperçu des impôts sur le capital

L'imposition du capital s'applique à la richesse acquise ou transmise. On distingue dans ce contexte entre les impôts suivants :

- l'imposition de la détention du capital : l'impôt sur la fortune et l'impôt foncier ;
- l'imposition de la transmission du capital : les droits d'enregistrement, la taxe d'abonnement, les droits de succession et de mutation par décès.

Evolution des recettes relatives à l'imposition du capital

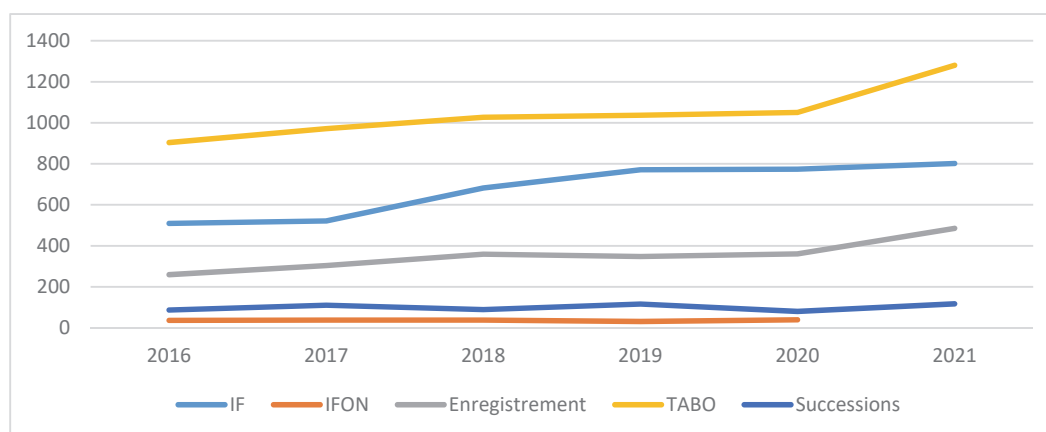
Le total des recettes fiscales issues de l'imposition du capital est passée de 1,8 milliard d'euros en 2016 à 2,7 milliards d'euros en 2021, soit une augmentation de 52% sur six ans.

Tableau 28 – Evolution des principaux impôts sur le capital
(2016-2021, valeurs en mio €)

	Total	Détention				Transmission					
		IF	%	IFON	%	Enreg.	%	TABO	%	Succ.	%
2016	1.795,54	509,26	28%	36,65	2%	259,09	14%	903,50	50%	87,04	5%
2017	1.944,74	520,99	27%	37,89	2%	303,98	16%	971,67	50%	110,21	6%
2018	2.194,71	682,18	31%	38,02	2%	358,99	16%	1.026,66	47%	88,86	4%
2019	2.309,53	770,92	33%	38,08	2%	348,03	15%	1.036,50	45%	116,00	5%
2020	2.303,53	773,53	34%	39,23	2%	360,24	16%	1.050,38	46%	80,15	3%
2021	2.723,56	801,56	29%	39,23 ⁵⁴	1%	485,31	18%	1.280,46	47%	117,00	4%

En analysant l'évolution des recettes en détail, l'on constate que les droits d'enregistrement ont connu la plus importante progression sur la période 2016 à 2021, à savoir de 87%. L'impôt sur la fortune se trouve en deuxième position avec 57%. La taxe d'abonnement a connu une hausse de 42% sur la même période.

Graphique 2 – Evolution des principaux impôts sur le capital
(2016-2021, valeurs en mio €)



⁵⁴ Les recettes effectives de l'IFON pour l'année 2021 ne sont pas connues lors de la rédaction du présent rapport. Afin de pouvoir réaliser une estimation du total des recettes issues de l'imposition du capital, il est supposé que les recettes provenant de l'IFON restent constantes sur la période 2020 et 2021.

Les impôts sur le capital ne représentent qu'une faible proportion des recettes budgétaires de l'État. En 2021, la taxe d'abonnement représentait 7% des recettes totales, suivie de l'impôt sur la fortune avec 4% et des droits d'enregistrement avec 3%. Ces proportions sont restées assez stables pendant toute la période 2016 à 2021.

Tableau 29 – Répartition des principaux impôts sur le capital dans le total des recettes courantes (2016-2021, valeurs en mio €)⁵⁵

	<i>Total recettes budgétaires</i>	<i>IF</i>	<i>Enreg.</i>	<i>TABO</i>	<i>Succ.</i>
2016	13.417,55	4%	2%	7%	1%
2017	15.627,75	3%	2%	6%	1%
2018	15.829,05	4%	2%	6%	1%
2019	17.410,65	4%	2%	6%	1%
2020	16.688,55	5%	2%	6%	0%
2021	19.405,05	4%	3%	7%	1%

2. Imposition de la détention du capital

a) Impôt sur la fortune (IF)

Caractéristiques et modalités de prélèvement

Au Luxembourg, l'IF frappe les sociétés de capitaux soumises à l'IRC. Pour les sociétés résidentes, il est calculé sur base de la fortune indigène et étrangère⁵⁶ et pour les sociétés non résidentes, il est uniquement calculé sur base de la fortune indigène.

Les personnes physiques sont exonérées de l'IF depuis l'année d'imposition 2006 suite à l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 2005⁵⁷. C'est d'ailleurs par cette même loi qu'a été introduite la retenue à la source libératoire de 10% sur les intérêts générés par les produits d'épargne des personnes physiques résidentes, retenue qui a d'ailleurs été augmentée à 20% avec la réforme fiscale de 2017. Cette mesure visait à rendre le système d'imposition des revenus de capitaux plus simple.

L'IF est calculé selon le tarif normal (IF normal), ou, si les conditions le justifient, selon la dérogation de l'impôt sur la fortune minimum (IF minimum).

Pour ce qui concerne l'IF normal, la base d'imposition est la valeur unitaire de la fortune nette des sociétés, c'est-à-dire leur droits et avoirs composant le patrimoine au 1^{er} janvier après déduction des dettes et des exclusions. Le taux d'imposition sur la fortune s'élève à 0,5% pour la partie de la fortune nette inférieure ou égale à 500 millions d'euros et de 0,05% (tarif réduit) pour la partie de la fortune nette supérieure à 500 millions d'euros. Les personnes morales soumises à l'IF peuvent bénéficier de différentes exonérations et obtenir une réduction dudit impôt (sans toutefois dépasser le montant de l'IRC) en vertu du paragraphe 8a de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune. Pour ce faire, elles doivent constituer une réserve égale à cinq fois le montant de la réduction demandée et la maintenir au bilan pendant cinq ans.

L'IF minimum s'applique uniquement aux sociétés de capitaux résidentes et son montant varie selon le type de sociétés (financières ou non financières), la taille du bilan et le pourcentage des immobilisations financières, créances intra-groupe, valeurs mobilières et avoirs en banque dans le bilan.

⁵⁵ L'impôt foncier a été omis de ce tableau, car il s'agit d'une recette purement communale qui n'est pas à mettre en relation avec les recettes budgétaires de l'État central.

⁵⁶ Pour autant que les biens situés à l'étranger ne se trouvent pas dans un pays avec lequel le Luxembourg a conclu une convention fiscale qui exonérerait ces biens.

⁵⁷ Loi du 23 décembre 2005 portant 1. introduction d'une retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière; 2. abrogation de l'impôt sur la fortune dans le chef des personnes physiques; 3. modification de certaines dispositions de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (document parlementaire n°5504)

Evolution des recettes de l'IF

Au cours de l'année 2021, les recettes de l'IF s'élevaient à 801,6 millions d'euros et représentaient 29% du total des recettes provenant de l'imposition du capital. Les recettes de l'IF ont augmenté pendant toute la période 2016-2021 (soit 57% sur toute la période), quoiqu'entre 2020 et 2021 elles n'ont que progressé de 4%. Selon l'avis du CES, la progression importante de l'IF depuis 2016 s'explique notamment par la modification de l'IF minimum⁵⁸.

Tableau 30 – Evolution des recettes de l'IF (2016-2021, valeurs en mio €)

	<i>Total de l'imposition du capital</i>	<i>IF</i>	<i>%</i>
2016	1.795,54	509,26	28%
2017	1.944,74	520,99	27%
2018	2.194,71	682,18	31%
2019	2.309,53	770,92	33%
2020	2.303,53	773,53	34%
2021	2.723,56	801,56	29%

Tableau 31 – Evolution des avances et soldes de l'IF (2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Avances	312,04	354,72	424,41	505,09	548,87	581,54
Soldes d'impôt	197,2	166,26	256,76	265,82	224,65	220,02
Total	509,24	520,98	681,17	770,91	773,52	801,56
<i>Variation</i>	-	2,31%	30,75%	13,17%	0,34%	+3,62%

Les recettes issues de l'IF sont réparties en deux catégories, à savoir les avances et les soldes d'impôt. En moyenne, sur la période 2016-2021, les avances représentent environ deux tiers des recettes et les soldes un tiers.

Répartition sectorielle

Tableau 32 – Répartition sectorielle de l'IF (2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
Activités financières et d'assurance	403	79%	424	81%	573	84%	663	86%	657	85%	693	86%
Divers	36	7%	35	7%	32	5%	30	4%	34	4%	33	4%
Information et communication	19	4%	9	2%	8	1%	10	1%	21	3%	13	2%
Activités de services administratifs de soutien	10	2%	16	3%	20	3%	21	3%	18	2%	20	2%
Commerce	18	4%	16	3%	25	4%	20	3%	15	2%	16	2%
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	13	3%	11	2%	11	2%	13	2%	14	2%	13	2%
Activités immobilières	11	2%	10	2%	13	2%	15	2%	13	2%	14	2%
Total	510		521		682		772		772		802	

⁵⁸ Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 68

En analysant la répartition sectorielle de l'IF, on constate que la plus grande majorité (86% en 2021) est supportée par les activités financières et d'assurance. Parmi le secteur des activités financières et d'assurance, on constate que les recettes proviennent en large majorité du sous-secteur des SOPARFI, qui représente en moyenne 83% des recettes de l'IF pendant la période 2016-2021. Le sous-secteur des banques est en deuxième position avec 7%.

Tableau 33 – Répartition de l'IF dans le secteur des activités financières et d'assurance (2016-2021, valeurs en mio €)

	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%
SOPARFI	327	81%	361	85%	485	85%	539	81%	539	82%	596	86%
Banques	36	9%	18	4%	27	5%	68	10%	48	7%	32	5%
Divers	28	7%	30	7%	37	6%	24	4%	29	4%	33	5%
Autres activités de services financiers	6	1%	6	1%	10	2%	16	2%	24	4%	20	3%
Gestion de fonds	6	1%	7	2%	11	2%	14	2%	16	2%	10	1%
Autres activités auxiliaires des services financiers	0,7	0%	0,9	0%	2	0%	2	0%	2	0%	1	0%
Total	404		423		572		663		658		693	

Degré de concentration

Le tableau ci-dessous reprend le degré de concentration de l'IF payé par un pourcentage de contribuables. Il est à noter que pendant une année budgétaire, un contribuable peut payer des avances pour l'année en cours ainsi que des soldes d'impôt pour une ou plusieurs années d'imposition antérieures.

Tableau 34 – Degré de concentration de l'IF (2016-2021)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
75% des recettes IF	4,35%	5,67%	3,90%	3,20%	3,45%	3,27%
50% des recettes IF	0,57%	0,75%	0,61%	0,50%	0,44%	0,49%
25% des recettes IF	0,07%	0,11%	0,08%	0,07%	0,06%	0,08%

- En 2016, 75% des recettes de l'IF étaient payées par 4,35% des contribuables, personnes morales. En 2021, la proportion de ces contribuables a baissé pour atteindre 3,27%.
- En 2016, 50% des recettes de l'IF provenaient de 0,57% des contribuables alors qu'en 2021 ce taux est passé à 0,49%.
- En 2021, 0,08% des contribuables étaient responsables pour 25% des recettes de l'IF, alors qu'en 2016, le pourcentage s'élevait à 0,07%.

On constate donc que, de manière générale, les recettes de l'IF ont tendance à se concentrer légèrement étant donné qu'elles sont générées par une proportion toujours plus faible de contribuables.

b) L'impôt foncier (IFON)

Caractéristiques et modalités de prélèvement

L'IFON est un impôt qui est prélevé et perçu par les communes sur la propriété foncière située sur le territoire du Luxembourg. L'IFON est un impôt réel, dans la mesure où il ne tient pas compte de la capacité contributive ou de la situation personnelle du contribuable. Il s'applique donc de manière uniforme aux biens fonciers.

L'IFON est calculé en multipliant la base d'assiette à un taux communal.

La base d'assiette est déterminée en multipliant la valeur unitaire d'un bien avec un taux d'assiette. Ces deux facteurs dépendent de la catégorie du bien immobilier en question :

- IFON A : Propriété agricole et forestière
- IFON B : Propriété immobilière bâtie et non bâtie :
 - B1 : constructions commerciales ;
 - B2 : constructions à usage mixte ;
 - B3 : constructions à autre usage ;
 - B4 : maisons unifamiliales et maisons de rapports ;
 - B5 : immeubles non bâtis autres que les terrains à bâtir à des fins d’habitation ;
 - B6 : terrains à bâtir à des fins d’habitation.

Pour les propriétés immobilières bâties et non bâties (IFON B), les valeurs unitaires sont fixées d’après un relevé de biens évalués au 1^{er} janvier 1941⁵⁹.

Le taux d’assiette dépend de la destination du bien immobilier (exploitation agricole et forestière, immeubles bâtis ou non bâtis) et de sa situation. Par exemple :

- Pour les maisons unifamiliales, le taux varie entre 0,7% et 1%.
- Pour les terrains à bâtir à des fins d’habitation, le taux est fixé à 1,5% pendant les deux premières années de classement dans cette catégorie et à 10% à partir de la 3^{ème} année. Pour pouvoir appliquer ce taux d’assiette majoré, les communes doivent toutefois procéder à une reclassification de ces biens dans la sous-catégorie B6. Cette reclassification est néanmoins facultative aujourd’hui. Dans son avis, le CES indique qu’en 2021, 24 communes sur 105 n’avaient pas procédé à cette reclassification⁶⁰.

Les taux communaux (avec lesquels est ensuite multipliée la base d’assiette) sont déterminés par les communes et dépendent de la destination du bien immobilier (exploitation agricole et forestière, immeubles bâtis ou non bâtis). Selon le CES, le taux varie beaucoup d’une commune à l’autre et peut aller de 200% à 1 050%⁶¹.

Evolution des recettes de l’IFON

Au cours de l’année 2020, les recettes de l’IFON s’élevaient à 39,2 millions d’euros et représentaient 2% du total des recettes provenant de l’imposition du capital. Entre 2019 et 2020, les recettes IFON ont augmenté de 3% et durant la période 2016-2020 elles se sont, en tout, accrues de 7%.

Tableau 35 – Evolution des recettes de l’IFON (2016-2020, valeurs en mio €)⁶²

	<i>Total de l'imposition du capital</i>	<i>IFON</i>	<i>%</i>
2016	1.795,54	36,65	2%
2017	1.944,74	37,89	2%
2018	2.194,71	38,02	2%
2019	2.309,53	38,08	2%
2020	2.303,53	39,23	2%

Dans son avis, le CES explique que, sur le long terme, l’impact de l’IFON sur les recettes fiscales totales n’a cessé de diminuer depuis les années 1970. En 1970, l’IFON représentait environ 1,6% des recettes fiscales, alors qu’en 2020 il ne représente que 0,24%. « Cette tendance s’explique en grande partie par le fait que le mode de calcul de l’IFON est resté inchangé et que la valeur unitaire n’a toujours pas été adaptée à l’évolution des prix des biens immobiliers. Ainsi un taux d’assiette variant entre

⁵⁹ Pour plus d’informations sur l’historique de l’impôt foncier (IFON), il est renvoyé à CES/AVIS FISCALITE (2021), point 331, A. « Historique », page 47

⁶⁰ Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 50

⁶¹ Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 50

⁶² Seules les recettes effectives sont présentées dans ce tableau. Les recettes pour l’année 2021 ne sont pas encore connues lors de la rédaction du présent rapport.

0,7% et 1% (notamment pour les maisons unifamiliales) est appliqué à une valeur unitaire qui reste calculée sur la base des prix en vigueur en 1941. Or, même si loi du 1^{er} décembre 1936 sur l'impôt foncier (« Grundsteuergesetz ») prévoyait une réévaluation de cette valeur unitaire tous les six ans, cette périodicité n'a jamais été respectée, notamment pour des raisons de charge administrative. »⁶³

Comparaison de l'IFON entre pays⁶⁴

En 2020, l'IFON ne représentait que 0,1% du PIB luxembourgeois, alors qu'en moyenne ces recettes représentent 1,5% du PIB dans l'Union européenne. Si l'IFON luxembourgeois était augmenté afin de représenter 1,5% du PIB du Grand-Duché, alors les recettes avoisineraient les 900 millions d'euros. En Allemagne, la taxe foncière a rapporté 13,3 milliards euros en 2016. En France, la fiscalité comparable sur les ménages (la taxe d'habitation et les taxes foncières) s'élevait à 38 milliards d'euros selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Le montant des recettes de l'IFON du Luxembourg se situe en outre parmi les plus faibles de l'OCDE.

3. Imposition de la transmission du capital

a) Droits d'enregistrement

Caractéristiques et modalités de prélèvement

Une caractéristique des droits d'enregistrement est la formalité de l'enregistrement auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA de tout acte (actes civils publics, judiciaires, administratifs ou sous seing privé) pour des raisons de sécurité juridique⁶⁵. Il existe également une certaine publicité de ces documents dans les bureaux d'enregistrement, notamment pour ce qui concerne les déclarations de succession qui y sont déposées. L'enregistrement est, par ailleurs, à la base de l'établissement du cadastre et produit certains effets civils, comme par exemple la date certaine des actes sous seing privé.

Un deuxième élément du droit d'enregistrement a trait à la perception de l'impôt en tant que tel. Alors que le droit fiscal est en principe autonome par rapport au reste des autres branches du droit, une exception constitue le droit d'enregistrement, où le fait générateur relève de faits juridiques réglés par le Code civil (par exemple: une vente, un partage d'ascendants, un échange, etc.).

Il existe deux types de droits d'enregistrement :

- Le droit d'enregistrement fixe de 12 euros qui est perçu sur les actes qui ne contiennent pas de clauses prévoyant un mouvement de valeur. En dehors de ce droit fixe général, il existe un droit fixe spécifique de 75 euros frappant les actes relatifs aux sociétés.
- Le droit d'enregistrement proportionnel perçu sur les actes qui contiennent des mouvements de valeur : ces droits varient entre 0,24% et 14,4%. A noter qu'en matière immobilière, le droit d'hypothèque est payé en sus du droit d'enregistrement.

Selon les opérations (par exemple la vente, le prêt/crédit, le partage, l'échange, la donation, l'apport à une société et le bail) des tarifs différents sont donc appliqués. Une majoration de « 2/10èmes » est ajoutée à ces tarifs, qui s'explique par une réforme en 1964 qui prévoyait l'amélioration et l'harmonisation des régimes de pensions contributifs. Les taux applicables aux transcriptions et aux inscriptions s'ajoutent aux taux relatifs à l'enregistrement⁶⁶.

⁶³ Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 52

⁶⁴ Source : CES/AVIS FISCALITE (2021), point 333 « Comparaison avec d'autres pays », page 53

⁶⁵ Dans ce contexte, il est renvoyé à la loi du 8 juillet 2021 portant introduction de l'obligation d'effectuer par voie électronique le dépôt de documents soumis à la formalité de l'enregistrement et de la transcription auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (document parlementaire n°7734) qui a introduit l'échange électronique de la documentation des actes authentiques entre les études notariales et l'AED et qui garantit la conformité de la dénommée « expédition-minute », déposée par voie électronique par le notaire, par rapport à la minute sous forme papier, dont il est dépositaire.

⁶⁶ Pour plus d'informations sur les tarifs relatifs aux droits d'enregistrement, voir procès-verbal de la réunion de la Commission des Finances et du Budget du 3 mai 2021 relatif à l'échange de vues avec l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

Evolution des recettes des droits d'enregistrement

Au cours de l'exercice 2021, les recettes des droits d'enregistrement s'élevaient à 485,3 millions d'euros et représentaient 18% du total des recettes provenant de l'imposition du capital. Ces recettes ont augmenté de 35% entre 2020 et 2021 et de 87% entre 2016 et 2021.

Tableau 36 – Evolution des recettes des droits d'enregistrement
(2016-2021, valeurs en mio €)

	Total de l'imposition du capital	Droits d'enregistrement	%
2016	1.795,54	259,09	14%
2017	1.944,74	303,98	16%
2018	2.194,71	358,99	16%
2019	2.309,53	348,03	15%
2020	2.303,53	360,24	16%
2021	2.723,56	485,31	18%

Selon l'avis du CES, le poids relatif des droits d'enregistrement dans les recettes totales courantes de l'État a varié fortement entre 2000 et 2020, en passant de 3,75% à 2,16%. Cela est notamment dû au crédit d'impôt « Bëllegen Akt » et au fait que ces droits revêtent un caractère proportionnel en ce qui concerne les mutations de droit à caractère immobilier et évoluent non seulement en fonction du volume, mais également des prix du marché immobilier résidentiel.⁶⁷

Aperçu du crédit d'impôt dénommé « Bëllegen Akt »⁶⁸

Une personne physique bénéficie d'un crédit d'impôt d'un montant maximal de 20 000 euros sur les droits d'enregistrement et de transcription lors de la passation d'un acte notarié portant sur l'acquisition d'une habitation personnelle.

Tableau 37 – Evolution de l'impact budgétaire et du nombre de bénéficiaires
de la mesure „Bëllegen Akt“ (période 2016-2021, en €)

	Impact budgétaire net ⁶⁹	Nombre d'intervenants
2016	158.201.510	13.645
2017	178.930.840	14.770
2018	186.773.176	15.456
2019	182.856.529	14.952
2020	172.286.232	13.847
2021	185.306.587	14.042

L'impact budgétaire de la mesure du crédit d'impôt « Bëllegen Akt » s'élève en 2021 à 185,3 millions d'euros et est en hausse de 8% par rapport à 2020. Le nombre d'intervenants s'élève à 14 042, ce qui représente une hausse de 195 intervenants depuis 2020.

En 2021, le crédit d'impôt moyen s'élevait à 13 196,60 euros alors qu'en 2016 il se situait à 11 594,10 euros (soit -1 602,50 euros).

⁶⁷ Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 164

⁶⁸ Source : CES/AVIS FISCALITE (2021), pages 164-166 et Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

⁶⁹ Le calcul de l'impact budgétaire net tient compte de l'effet du crédit d'impôt sur les droits d'enregistrement ainsi que sur les droits de transcription et d'inscription. L'impact est également calculé après remboursements, en cas de non-accomplissement des conditions fixées dans la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation.

b) *Taxe d'abonnement*

Caractéristiques et modalités de prélèvement

L'origine de la taxe d'abonnement réside dans une loi de 1913⁷⁰ qui, à la lumière d'une société agraire dominée par l'importance du foncier, a déclenché un changement de paradigme, visant à atteindre la fortune mobilière, en soumettant les cessions de titres de société à un droit d'enregistrement, appelé « taxe d'abonnement ».

La taxe d'abonnement est une particularité luxembourgeoise et n'est appliquée dans aucun autre pays en Europe. L'autorisation de prélever une telle taxe a son fondement juridique dans la directive européenne 2008/7/CE⁷¹.

La taxe d'abonnement est déclarée et payée trimestriellement par des sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF) et trois types de fonds d'investissement : les fonds d'investissement spécialisés (FIS), les organismes de placement collectif (OPC) et certains fonds d'investissement alternatifs réservés (FIAR).

Une caractéristique de la taxe d'abonnement réside dans la simplicité du régime, dans la mesure où un taux est appliqué sur le capital social des SPF ou la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissement (l'actif net de l'organisme). La taxe d'abonnement poursuit ainsi l'objectif d'imposer la circulation présumée des actions, en tenant compte des variations de leur valeur vénale.

Pour ce qui concerne les tarifs, les SPF sont soumises à un taux de 0,25% sur leur capital. Le taux pour les OPC s'élève soit à 0,05%, soit à 0,01%, par rapport à leur VNI, auquel s'appliquent des exonérations selon la situation. La loi budgétaire pour l'année 2021⁷² a introduit des taux réduits supplémentaires pour les OPC investis dans des activités économiques durables telles que définies à l'article 3 du règlement (UE) 2020/852⁷³. Le taux correspondant varie entre 0,01% et 0,04% et est fixé en fonction du pourcentage d'avoirs nets d'un OPC investi dans ce type d'actifs.

Evolution des recettes de la taxe d'abonnement

Au cours de l'exercice 2021, les recettes de la taxe d'abonnement s'élevaient à 1,3 milliard d'euros et représentaient 47% du total des recettes provenant de l'imposition du capital. Ces recettes ont augmenté de 22% entre 2020 et 2021 et de 42% entre 2016 et 2021.

Tableau 38 – Evolution des recettes de la taxe d'abonnement
(2016-2021, valeurs en mio €)

	<i>Total de l'imposition du capital</i>	<i>Taxe d'abonnement</i>	<i>%</i>
2016	1.795,54	903,50	50%
2017	1.944,74	971,67	50%
2018	2.194,71	1.026,66	47%
2019	2.309,53	1.036,50	45%
2020	2.303,53	1.050,38	46%
2021	2.723,56	1.280,46	47%

70 Loi du 23 décembre 1913 concernant la révision de la législation qui régit les impôts dont le recouvrement est attribué à l'administration de l'enregistrement et des domaines.

71 Article 6, paragraphe 1, a) de la directive 2008/7/CE du Conseil du 12 février 2008 concernant les impôts indirects frappant les rassemblements de capitaux : « ... les Etats membres peuvent percevoir les droits et taxes suivants : a) taxes sur la transmission des valeurs mobilières, perçues forfaitairement ou non ; ... »

72 Loi du 19 décembre 2020 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2021 (projet de loi 7666)

73 Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088

Selon l'avis du CES, bien que les recettes provenant de la taxe d'abonnement aient doublé entre 2000 et 2020 (de 468,8 millions d'euros à 1,05 milliards d'euros), leur part dans les recettes courantes a régressé de 8,29% à 6,29%⁷⁴.

Ratio d'encaissement⁷⁵

Alors que les recettes relatives à la taxe d'abonnement s'élèvent à environ 1 milliard d'euros par année, force est de constater qu'en raison des nombreuses réductions de taux et exonérations introduites au fil des années, le ratio d'encaissement, c'est-à-dire la valeur nette d'inventaire nécessaire pour encaisser 1 euro de recettes au titre de la taxe d'abonnement⁷⁶, a fortement augmenté entre 2000 et 2021, passant de 7 770,88 euros à 16 687,78 euros. Ce ratio a toutefois connu une baisse de 3,6% entre 2020 et 2021 (soit -624,09 euros).

La recette budgétaire au titre de la taxe d'abonnement ne pourra vraisemblablement être maintenue qu'avec un accroissement annuel de la valeur nette d'inventaire.

Tableau 39 – Evolution du rapport actifs nets / 1 euro de recette TABO (2016-2021)

	Ratio d'encaissement	Variation en euros	Variation en %
2016	15 664,19	768,94	5,16
2017	16 108,49	444,30	2,84
2018	16 449,33	340,84	2,12
2019	16 813,20	363,87	2,21
2020	17 311,87	498,67	2,97
2021	16 687,78	-624,09	-3,60

c) Droits de succession et de mutation par décès

Caractéristiques et modalités de prélèvement

Les droits de succession et de mutation par décès frappent les transmissions de biens qui s'opèrent par le décès. Le droit de succession est calculé pour tout résident décédé sur base de son patrimoine mondial, à l'exception des immeubles situés à l'étranger. Lorsqu'une personne non-résidente décédée détenait des immeubles situés au Luxembourg, ces immeubles sont passibles d'un droit de mutation par décès. Le domicile fiscal du défunt est donc une composante importante pour déterminer le droit à percevoir.

Les taux d'imposition varient fortement selon le degré de parenté. Les successions en ligne directe sont exonérées du droit de succession sauf si, par le biais d'un acte (p.ex. : testament ou autre institution contractuelle), une personne acquiert un héritage auquel elle n'aurait pas eu droit en l'absence de ces dispositions. Ainsi, tout surplus – également appelé « part extralégale » – acquis en ligne directe est passible d'un droit de succession supplémentaire.

Les taux applicables pour les parts légales diffèrent ensuite selon le degré de parenté (entre 6% et 15%). Des successions entre personnes non parentes sont imposées à hauteur de 15%.

Sur ce taux de base est appliqué un barème de majoration (majoré de dixièmes) en fonction de la valeur de l'héritage par personne. Au Luxembourg, le droit de succession n'est donc pas un impôt qui s'applique à la totalité de la masse successorale, mais est calculé selon la part que reçoit chaque héritier pris individuellement⁷⁷.

74 Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 160

75 Source : CES/AVIS FISCALITE (2021), pages 160-162 et Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA

76 Ratio d'encaissement = Actifs nets / 1 euro taxe d'abonnement

77 A titre d'exemple, si entre personnes non parentes la part recueillie excède 1,75 millions d'euros, le droit de succession peut s'élever jusqu'à 48% (tarif maximal).

Il existe également un taux spécial fixe de 4% pour les legs en faveur des communes, des établissements publics, des hospices, des offices sociaux, des associations sans but lucratif, des fondations et des personnes morales constituées dans le cadre de l'un des cultes reconnus. Dans ce cas, le barème de majoration ne s'appliquera pas. De par la loi du 13 février 2018⁷⁸, toute mutation immobilière en faveur de cultes reconnus est exempte.

Evolution des recettes des droits de succession et de mutation par décès

Les caractéristiques du système luxembourgeois en matière de succession font que les recettes y afférentes sont très volatiles et dépendent fortement du montant des fortunes imposées. On constate en outre que des droits de succession sont perçus sur uniquement 16,7% des successions totales. Cette part a tendance à baisser depuis 2016, dû notamment aux dispositions relatives à l'exemption généralisée entre époux et partenaires.

Au cours de l'exercice 2021, les recettes des droits de succession et de mutation par décès s'élevaient à 117,0 millions d'euros et représentaient 4% du total des recettes provenant de l'imposition du capital. Ces recettes ont augmenté de 46% entre 2020 et 2021 et de 34% entre 2016 et 2021.

Tableau 40 – Evolution des recettes des droits de succession
(2016-2021, valeurs en mio €)

	<i>Total de l'imposition du capital</i>	<i>Droits de succession</i>	<i>%</i>
2016	1.795,54	87,04	5%
2017	1.944,74	110,21	6%
2018	2.194,71	88,86	4%
2019	2.309,53	116,00	5%
2020	2.303,53	80,15	3%
2021	2.723,56	117,00	4%

4. Avis relatifs à l'imposition du capital

a) Impôt sur la fortune (IF)

La CSL estime nécessaire d'imposer le patrimoine afin de limiter les inégalités. Ainsi, il faudrait réintroduire un impôt sur la fortune pour les personnes physiques afin de remédier à la concentration importante du patrimoine au Luxembourg.

L'UEL est d'avis qu'il faut revoir à la baisse l'impôt sur la fortune pour les entreprises.

Dans l'avis du CES :

- Le groupe patronal s'exprime en faveur d'une abolition graduelle de l'impôt sur la fortune pour les entreprises. Cet impôt est, aux yeux du groupe, anti-économique et pénalise le financement des entreprises par fonds propres. A terme, l'IF engendrera une perte d'attractivité et un déchet budgétaire.
- Le groupe salarial est pour le maintien de l'impôt sur la fortune pour les entreprises puisqu'il contribue au financement des infrastructures publiques. Le groupe plaide en outre pour la réintroduction d'un impôt sur la fortune pour les personnes physiques afin d'imposer les grandes fortunes et dans un souci de renverser la tendance à l'augmentation des inégalités.

b) Impôt foncier (IFON)

La CHFEP recommande une adaptation du tarif de l'IFON allant de pair avec l'actualisation des valeurs unitaires qui datent encore de 1941. Elle estime néanmoins que la hausse de l'IFON, notamment

⁷⁸ Loi du 13 février 2018 portant sur la gestion des édifices religieux et autres biens relevant du culte catholique, ainsi que sur l'interdiction du financement des cultes par les communes etc.

pour ce qui concerne la catégorie B6, ne constitue pas nécessairement l'instrument idéal pour combattre la spéculation, car une telle mesure toucherait également des personnes qui détiennent un terrain à bâtir pour des raisons autres que la spéculation⁷⁹.

La CSL est pour la réforme de l'IFON sans toutefois préjudicier la situation des propriétaires pour leurs habitations principales. L'IFON doit être rendu progressif et être lié à la capacité contributive.

Le CES estime nécessaire de redynamiser l'IFON afin de fluidifier le marché immobilier et de lutter contre la rétention immobilière dans un but spéculatif, tout en évitant de pénaliser les propriétaires-habitants de logements modestes et l'outil de production des entreprises. Une réévaluation de la valeur unitaire des biens immobiliers est essentielle, tout en introduisant une exonération (totale ou partielle) au titre de l'habitation principale et/ou première acquisition et évitant la pénalisation des activités professionnelles (entre autres les exploitations commerciales ou agricoles). Il faut en outre limiter la déductibilité de l'IFON pour les investisseurs qui détiennent des biens vacants ou des terrains constructibles.

- Le groupe salarial préconise l'introduction d'un IFON progressif relatif à la valeur foncière détenue, pondéré d'un supplément fiscal progressif en cas de rétention de terrains à construction.
- Le groupe patronal n'appuie pas l'idée d'un IFON progressif. Il est toutefois important pour ledit groupe de continuer à attirer la main-d'œuvre et de faciliter l'accès au logement pour tous.

L'OCDE est d'avis que la fiscalité de l'immobilier engendre peu de distorsions et est aujourd'hui encore sous-utilisée par rapport à ses capacités.

c) Spéculation immobilière

La CHFEP s'exprime en faveur de l'introduction d'un instrument qui capte uniquement la spéculation. Une telle mesure ne devra néanmoins pas se répercuter *in fine* sur les prix de l'immobilier. Ladite chambre professionnelle déconseille l'introduction d'un impôt sur les plus-values implicites des terrains (comme la « Wertzuwachssteuer » en Allemagne). Tout impôt sur la spéculation devra être calqué sur la valeur locative ou valeur réelle des bâtiments. A cet impôt pourrait être appliquée une progressivité en fonction des années où le bâtiment est resté vacant. La taxe sur la spéculation devrait se limiter à la spéculation notoire et contrecarrer la concentration de la propriété foncière et ne pas toucher les personnes qui détiennent des terrains ou immeubles aux fins d'une transmission par héritage.

La CSL préconise l'introduction d'une taxe de rétention sur les terrains constructibles et immeubles inhabités. La chambre professionnelle plaide soit pour une limitation des avantages fiscaux liés aux transactions immobilières par l'introduction de conditions d'octroi, soit pour une abolition de ces derniers tout en préservant les avantages liés à la résidence principale.

Le CES est pour une imposition plus stricte des terrains constructibles et des biens vacants. Dans ce contexte, il faudrait introduire une obligation pour les communes de reclasser les biens dans la catégorie B6 (actuellement facultative)⁸⁰.

d) Imposition de la transmission du capital

La CHFEP est contre l'introduction de droits de succession en ligne directe, puisqu'une telle mesure rendrait l'accès au logement encore plus difficile pour les jeunes.

Pour ladite chambre professionnelle, la taxe d'abonnement est une importante source de recettes pour l'État et ne devra pas être abolie. La taxe d'abonnement réduite pour les investissements durables est toutefois susceptible d'accroître les risques d'éco-blanchissement (*greenwashing*).

La CSL s'exprime en faveur d'un droit de succession en ligne directe, car une telle mesure contribue au renforcement de la justice fiscale.

Le CES relève que les dispositions législatives et, plus particulièrement, l'introduction du taux réduit de 0,01% et des régimes d'exonération de la taxe d'abonnement ont contribué à diminuer la charge fiscale des actifs nets des OPC. Ledit taux réduit et les exonérations ont cependant été introduits pour attirer et développer certaines catégories spécifiques de fonds d'investissement au Luxembourg, tels

⁷⁹ Voir les propositions relatives à la lutte contre la spéculation immobilière sous le point III.B.4.c) « Spéculation immobilière » du présent rapport

⁸⁰ Pour plus d'informations sur les catégories des biens, voir point III.B.2.b) « L'impôt foncier (IFON) » du présent rapport

les fonds monétaires. Si cela a impliqué, dans un premier temps, une baisse du rendement par actif net, ces régimes dérogatoires ont contribué à l'objectif d'augmenter, en fin de compte, le nombre total d'actifs nets et donc les recettes fiscales. Ces modifications législatives sont le résultat d'une politique volontariste qui a permis au Luxembourg de faire face à une concurrence accrue au niveau mondial⁸¹.

L'OCDE est d'avis qu'une réforme de l'impôt sur les successions fait du sens économiquement. L'impôt est peu utilisé par rapport à sa capacité.

C. Imposition de la consommation

1. Généralités

Aperçu des impôts de la consommation

L'imposition de la consommation frappe la destruction de richesse. Pour ce type d'imposition, il convient de distinguer entre les impôts dits « synthétiques » qui s'appliquent à la consommation de manière générale (par exemple la TVA) et les impôts dits « analytiques » qui frappent certains produits (par exemple les droits d'accises).

Cette partie du rapport se limitera à aborder les droits d'accises et, plus particulièrement, la taxation des produits énergétiques et de l'électricité, ainsi que la taxation du tabac et des alcools.

Evolution des recettes relatives à l'imposition de la consommation

Alors que les recettes de TVA ne seront pas abordées dans le présent rapport, il convient néanmoins de les inclure dans l'analyse des recettes totales liées à l'imposition de la consommation puisqu'elles en constituent une part non négligeable. Le total des recettes fiscales issues de l'imposition de la consommation sont passées de 4,9 milliards d'euros en 2016 à 6,3 milliards d'euros en 2021, soit une augmentation de 29% sur six ans.

Tableau 41 – Evolution des principaux impôts sur la consommation
(2016-2021, valeurs en mio €)

	Total ⁸²	Energie / Electricité	%	Tabac	%	Alcools	%	TVA	%
2016	4.886,46	837,94	17%	532,54	11%	50,37	1%	3.465,61	71%
2017	4.862,55	867,73	18%	535,13	11%	52,62	1%	3.407,07	70%
2018	5.292,98	934,50	18%	575,39	11%	59,16	1%	3.723,93	70%
2019	5.638,77	998,95	18%	627,58	11%	64,21	1%	3.948,03	70%
2020	5.396,02	797,04	15%	665,13	12%	63,47	1%	3.843,38	72%
2021	6.312,25	954,82	15%	750,05	12%	68,68	1%	4.538,70	72%

En analysant l'évolution des recettes en détail, on constate que la taxation du tabac a connu la plus importante progression sur la période 2016-2021, à savoir de 41%, suivie de la taxation des alcools avec 36%. La taxation des produits énergétiques et de l'électricité a connu une hausse de 14% sur la même période.

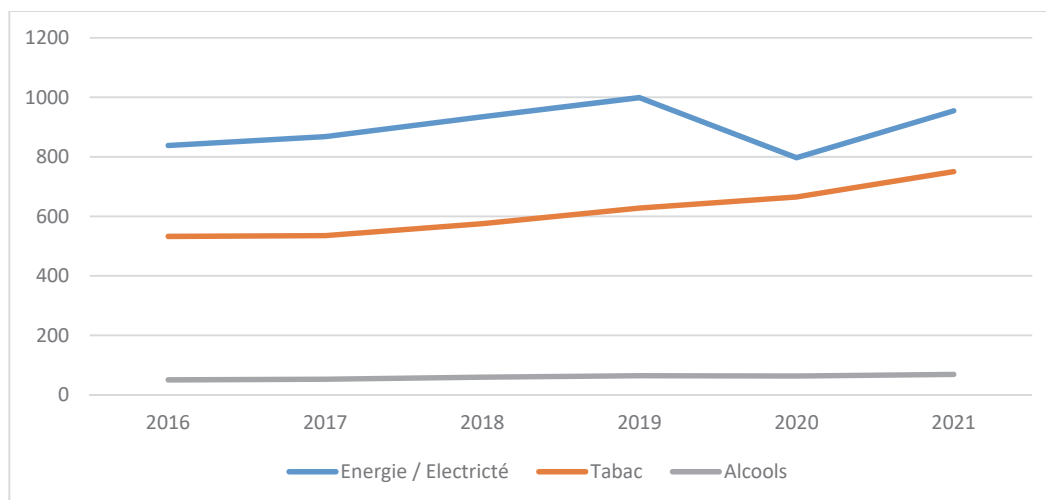
Dans son avis, le CES attire l'attention sur le fait que le poids relatif des accises continuera à diminuer à l'avenir, compte tenu des tendances au niveau mondial en faveur d'une réduction de la demande de tabac ou de la demande d'huiles minérales (même si le nombre de véhicules a augmenté, ceux-ci consomment moins).⁸³

81 CES/AVIS FISCALITE (2021), page 162

82 TVA comprise

83 Voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 173

Graphique 3 – Evolution des principaux impôts sur la consommation (2016-2021, valeurs en mio €)



Les recettes relatives à la taxation des produits énergétiques et de l'électricité représentent, en 2021, 5% des recettes budgétaires totales de l'État, suivies des recettes relatives à la taxation du tabac avec 4%. Ces proportions sont restées assez stables pendant toute la période 2016 à 2021.

Tableau 42 – Répartition des principaux impôts sur la consommation dans le total des recettes courantes (2016-2021, valeurs en mio €)

	Total recettes budgétaires	Energie / Electricité	Tabac	Alcools	TVA
2016	13.417,55	6%	4%	0%	26%
2017	15.627,75	6%	3%	0%	22%
2018	15.829,05	6%	4%	0%	24%
2019	17.410,65	6%	4%	0%	23%
2020	16.688,55	5%	4%	0%	23%
2021	19.405,05	5%	4%	0%	23%

2. Droits d'accises

a) Généralités

Au Luxembourg, les droits d'accises se divisent en deux catégories, à savoir 1) les droits d'accises communs fixés dans le cadre de l'Union Economique entre la Belgique et le Luxembourg (UEBL) et, 2) les droits d'accises autonomes ou taxes y assimilées.

Les droits d'accises communs tirent leur origine de la Convention instituant une Union Economique entre la Belgique et le Luxembourg, signée en 1921. Ces droits s'appliquent pour un certain nombre de catégories de produits et sont, depuis 1972, répartis entre les deux pays suivant les recettes perçues sur base de la consommation ou de l'utilisation dans chacun des deux pays des marchandises sujettes aux droits d'accises communs.

Le Luxembourg perçoit également des accises autonomes et des taxes assimilées aux accises qui sont des ressources propres et versées aux caisses du Trésor luxembourgeois.

Certains produits sont donc soumis seulement à un droit d'accise commun (p.ex. LPG⁸⁴ industriel), d'autres produits sont soumis à un droit d'accise commun et autonome (p.ex. essence, diesel, cigarettes, alcool), et d'autres encore sont uniquement soumis au droit d'accise autonome (p. ex. gaz naturel, électricité).

b) *Taxation des produits énergétiques et de l'électricité*

Caractéristiques et modalités de prélèvement

Des droits d'accises s'appliquent à l'essence, le pétrole lampant, le gasoil, le fuel lourd, le LPG/Méthane, le charbon et coke, le gaz naturel et l'électricité. Certains produits, comme le gaz naturel ou l'électricité sont uniquement soumis à un droit d'accise autonome.

En matière d'énergie, il convient de noter que les taux applicables aux carburants (mobilité) sont généralement plus élevés que ceux applicables aux combustibles (chauffage). Pour certains produits, des tarifs différents existent selon le type d'utilisation; des taux plus faibles sont notamment appliqués pour l'utilisation des produits à des fins industrielles et commerciales.

Tous les produits sont imposés sur base de 1 000 litres ou 1 000 kg ou MWh. Par ailleurs, pour tous ces produits, des minimums communautaires s'appliquent.⁸⁵

Evolution des recettes de la taxation des produits énergétiques et de l'électricité

Au cours de l'exercice 2021, les recettes relatives à la taxation des produits énergétiques et de l'électricité s'élevaient à 954,8 millions d'euros et représentaient 15% du total des recettes provenant de l'imposition de la consommation. Entre 2016 et 2020, ces recettes ont connu une hausse de 14% et entre 2020 et 2021 elles ont augmenté de 20%.

Tableau 43 – Evolution des recettes de la taxation des produits énergétiques et de l'électricité (2016-2021, valeurs en mio €)

	<i>Total de l'imposition de la consommation⁸⁶</i>	<i>Energie / Electricité</i>	<i>%</i>
2016	4.886,46	837,94	17%
2017	4.862,55	867,73	18%
2018	5.292,98	934,50	18%
2019	5.638,77	998,95	18%
2020	5.396,02	797,04	15%
2021	6.312,25	954,82	15%

Aperçu sur la taxe CO₂⁸⁷

La loi budgétaire du 19 décembre 2020 a instauré un droit d'accise autonome additionnel, dénommé « produit de la contribution taxe CO₂ », applicable à partir du 1^{er} janvier 2021, prélevé sur tous les produits énergétiques – à l'exception de l'électricité – et remplaçant le droit d'accise autonome dénommé « contribution changement climatique ». Cette taxe vise à contribuer aux objectifs gouvernementaux en matière d'émission de gaz à effet de serre (réduction de 55% d'ici 2030).

84 « *liquefied petroleum gas* »

85 Pour plus d'informations sur les tarifs, voir CES/AVIS FISCALITE (2021), « 53 Taxation des produits énergétiques et de l'électricité », page 174

86 TVA comprise

87 Source : CES/AVIS FISCALITE (2021), Encadré 4 : « La taxe CO₂ », pages 184-188 et Administration des douanes et accises

Pour la période 2021 à 2023, la taxe CO₂ est fixée comme suit :

- 2021 : 20 euros par tonne de CO₂,
- 2022 : 25 euros par tonne de CO₂,
- 2023 : 30 euros par tonne de CO₂.

En 2021, cette nouvelle taxation représente 8,442 cents dans le prix du litre du diesel (à comparer avec 3,5 cents avec l'application de l'ancien droit d'accise autonome dit « contribution changement climatique »). La taxe CO₂ représente 6,922 cents dans le prix du litre de l'essence (sans plomb) (à comparer avec 2,5 cents avec l'application de l'ancien droit d'accise autonome dit « contribution changement climatique »).

Tableau 44 – Evolution des quantités de carburant et des recettes y afférentes (2018-2022)⁸⁸

	2018	2019	2020	2021	2022 ⁸⁹
Essence (en millions de litres)	448	487	373	439	420
<i>variation annuelle</i>	-	9%	-23%	17%	-4%
Gasoil routier (en millions de litres)	2.138	2.179	1.719	1.712	1.680
<i>variation annuelle</i>	-	2%	-21%	-1%	-2%
Recettes accises totales (en millions euros) ⁹⁰	920	995	794	951	992
<i>variation annuelle</i>	-	8%	-21%	20%	4%
– dont Contribution changement climatique (en millions d'euros)	62	80	69		
– dont Taxe CO ₂ (en millions d'euros)				198	260

En analysant l'évolution des quantités de carburants, on constate, qu'entre 2019 et 2020 – donc avant l'introduction de la taxe CO₂ – les quantités d'essence vendues ont baissé de 23% (soit -114 millions de litres) et celles du gasoil routier ont chuté de 21% (soit -460 millions de litres). Les recettes relatives aux ventes de carburant et autres produits énergétiques ont également baissé de façon significative, à savoir de 21% ou -201 millions d'euros. Cette chute importante dans les ventes et les recettes est essentiellement due à la pandémie Covid-19 et aux mesures visant à limiter sa propagation (télétravail, confinement, etc.).

Entre 2020 et 2021, suite à l'introduction de la taxe CO₂, les ventes d'essence ont tout de même repris et ont connu une croissance de 17%, soit +66 millions de litres. Les ventes du gasoil continuent par contre à baisser de l'ordre de 1%, soit -7 millions de litres en moins. Les recettes liées aux ventes de carburant et autres produits énergétiques ont repris et ont atteint 951 millions d'euros, soit +157 millions d'euros (+20%).

En faisant abstraction de l'année pandémique 2020 et en considérant seulement l'évolution des ventes et des recettes entre l'année 2019 et 2021, on constate que les quantités d'essence ont, en tout, diminué de 10% et celles du diesel de 21%. Les recettes ont néanmoins pu être majoritairement compensées par l'introduction de la taxe CO₂ et n'ont subi qu'une baisse de 4% sur cette période.

⁸⁸ Source : Administration des douanes et accises

⁸⁹ Chiffres prévisionnels

⁹⁰ Recettes perçues au titre des ventes de l'essence, du diesel et des autres produits énergétiques (mazout, gaz etc.)

c) *Taxation du tabac*

Caractéristiques et modalités de prélèvement

Les droits d'accises applicables aux tabacs (c'est-à-dire les cigarettes, les cigares/cigarillos, les tabacs fine coupe et autres tabacs) sont constitués d'une part commune (UEBL) et d'une part autonome, auxquelles s'ajoute ensuite une TVA de 17%.

Depuis 2020 et afin d'être conforme au règlement ministériel du 25 avril 1997 portant publication de la loi belge du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés, le Luxembourg applique également des droits d'accises à tous les produits à base de cannabis qui ont une teneur en tétrahydrocannabinol (THC) inférieure à 0,3%, à savoir les fleurs de chanvre susceptibles d'être fumées ou vaporisées, la résine de chanvre et les cigarettes composées exclusivement de chanvre. Avant cette date, ces produits étaient uniquement soumis à la TVA.

La taxation du tabac (aussi bien pour la partie commune que la partie autonome) est divisée en deux catégories, à savoir :

- Un droit *ad valorem* : Il dépend du prix de vente et augmente à chaque fois que l'opérateur économique décide d'augmenter ses prix (même principe que pour la TVA).
- Un droit spécifique : Cette partie varie en fonction de l'unité de produit. Par exemple, plus un paquet de cigarettes contient d'unités, plus le droit « spécifique » y applicable forfaitairement sera élevé.⁹¹

Pour tous ces produits, des minimums communautaires s'appliquent.

Les droits *ad valorem* appliqués dans le Grand-Duché sont plus élevés que les droits spécifiques. Contrairement à d'autres pays, le Luxembourg applique, en sus des minimums européens, des minimums nationaux qui garantissent que des produits moins chers ne pourront pas être introduits dans le marché luxembourgeois.

Au Luxembourg, les taxes sur une cigarette représentent aujourd'hui environ 70% de leur prix total. À titre d'exemple, la charge fiscale totale pour un paquet de cigarettes (20 unités) dont le prix de vente est de 5,30 euros, s'élève à 3,6252 euros, soit 2,8552 euros en termes de droits d'accises et 0,77 euros en termes de TVA (à 17%). D'autres pays, comme la France ou la Hongrie, appliquent des taxes plus sévères qui vont jusqu'à 80% de leur prix de vente.

Evolution des recettes de la taxation du tabac

Au cours de l'exercice 2021, les recettes relatives à la taxation du tabac s'élevaient à 750,1 millions d'euros et représentaient 12% du total des recettes provenant de l'imposition de la consommation. Entre 2016 et 2021, ces recettes ont connu une hausse de 41% et entre 2020 et 2021 elles ont augmenté de 13%.

Les ventes liées au tabac sont en hausse et prennent progressivement une part importante dans le total des recettes perçues par l'Administration des douanes et accises.

Tableau 45 – Evolution des recettes de la taxation du tabac
(2016-2021, valeurs en mio €)

	Total de l'imposition de la consommation ⁹²	Tabac	%
2016	4.886,46	532,54	11%
2017	4.862,55	535,13	11%
2018	5.292,98	575,39	11%
2019	5.638,77	627,58	11%
2020	5.396,02	665,13	12%
2021	6.312,25	750,05	12%

91 Pour plus d'informations sur les tarifs applicables aux tabacs, voir CES/AVIS FISCALITE (2021), pages 178-179

92 TVA comprise

d) *Taxation des alcools*

Caractéristiques et modalités de prélèvement

La taxation des alcools s'applique aux produits alcooliques suivants : les bières, les vins, les produits intermédiaires et les alcools tirant plus de 22%.

Les droits d'accises sont calculés par référence au nombre d'hectolitres :

- d'alcool, pur pour les alcools ;
- par degré Plato, pour les bières ;
- de produit fini, pour les vins et boissons fermentées et les produits intermédiaires.

L'alcool dénaturé totalement ou dénaturé et utilisé pour fabriquer des produits non destinés à la consommation humaine est exonéré des droits d'accises.

Une surtaxe est prélevée au Luxembourg depuis le 1^{er} janvier 2006 sur les boissons alcooliques confectionnées, aussi appelés « alcopops » (boissons du type limonade, bière, vin d'une teneur en alcool inférieure ou égale à 10% à laquelle l'on ajoute de l'alcool éthylique).

En 1993, le gouvernement luxembourgeois a pris la décision d'abolir l'accise prélevée sur les vins et vins mousseux importés. Alors que l'accise sur ces produits est fixée à 0,00 euros, ils restent néanmoins soumis à la TVA.⁹³

Evolution des recettes de la taxation des alcools

Au cours de l'exercice 2021, les recettes relatives à la taxation des alcools s'élevaient à 68,7 millions d'euros. Pour toute la période 2016-2021, ces recettes ne représentent que 1% du total des recettes provenant de l'imposition de la consommation. Entre 2016 et 2021, ces recettes ont connu une hausse de 36% et entre 2020 et 2021 elles ont augmenté de 8%.

La part la plus importante de ces recettes provient de la taxation des spiritueux.

*Tableau 46 – Evolution des recettes de la taxation des alcools
(2016-2021, valeurs en mio €)*

	<i>Total de l'imposition de la consommation⁹⁴</i>	<i>Alcools</i>	<i>%</i>
2016	4.886,46	50,37	1%
2017	4.862,55	52,62	1%
2018	5.292,98	59,16	1%
2019	5.638,77	64,21	1%
2020	5.396,02	63,47	1%
2021	6.312,25	68,68	1%

3. Avis relatifs à l'imposition de la consommationa) *Répartition de la charge fiscale entre l'imposition du revenu et l'imposition de la consommation*

Le CSDD est d'avis qu'il faut passer d'un système fiscal de la taxation du travail (moins d'imposition du revenu) vers une taxation des ressources et de la pollution (plus d'imposition de la consommation). La taxation de l'énergie ne représente qu'une proportion très faible des recettes comparé à la taxation du travail. La taxation de la pollution et de l'utilisation des ressources ne représente aujourd'hui qu'une proportion symbolique des recettes. Partant, en taxant ces inefficiences, l'État pourrait percevoir

⁹³ Pour plus d'informations sur les tarifs applicables aux alcools, voir CES/AVIS FISCALITE (2021), page 181

⁹⁴ TVA comprise

des recettes fiscales supplémentaires qui compenseront les pertes encourues par l'allègement de la taxation du travail.

b) *Taxation de la pollution*

La CHFEP exprime ses réserves à l'égard de l'introduction de la taxe CO₂. D'une part, une telle taxe semble dérisoire par rapport au problème global du changement climatique. D'autre part, la taxe est neutralisée dans le calcul de l'indice des prix servant de base à l'indexation des salaires. Enfin, la taxe CO₂ a un impact conséquent sur le pouvoir d'achat des consommateurs.

Le CES estime qu'il est nécessaire que le gouvernement affiche clairement la finalité de la taxe CO₂. Soit elle vise à lutter pour les engagements en matière de durabilité, soit elle poursuit l'objectif d'augmenter les sources de financement pour le budget de l'État.

→ Pour le groupe salarial, l'augmentation de l'allocation de vie chère en 2021 ne constitue aucunement une compensation pour la taxe carbone, car elle ne suffit même pas à compenser l'inflation. L'augmentation des CIS, CIP et CII doit continuer en parallèle aux augmentations futures de la taxe CO₂. L'impact de la taxe carbone sur le pouvoir d'achat des ménages doit être pris en compte au niveau de l'indice des prix à la consommation. L'utilisation des recettes de la taxe CO₂ pour des compensations sociales et des investissements écologiques n'est actuellement pas réalisée de façon transparente.

Le CSDD estime que la taxe CO₂ devrait être combinée à des mesures qui accompagnent positivement les individus et les entreprises dans la transition énergétique et qui allègent leur charge fiscale, surtout pour les ménages disposant d'un faible revenu. Ainsi, il est nécessaire de combiner l'augmentation de la taxation relative à la consommation énergétique avec des produits et services alternatifs plus durables et une diminution de l'imposition du travail⁹⁵.

c) *Promouvoir les activités de maintien de la valeur*

Afin de résoudre la problématique du gaspillage de ressources, le CSDD est d'avis qu'il faut mettre en place une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les activités de maintien de la valeur. Ainsi, il serait recommandable de supprimer la TVA sur des activités telles que la réparation et la réutilisation de ressources. La promotion des activités de maintien de la valeur au Luxembourg permet également de renforcer l'emploi intérieur.

*

IV. THEMES IDENTIFIES LORS DES TRAVAUX PREPARATIFS

Lors des travaux préparatifs relatifs au débat fiscal, les échanges avec les différents organismes ont permis de mettre en exergue un grand nombre de problématiques qui mériteront une attention particulière dans le cadre de l'élaboration d'une prochaine réforme fiscale.

Afin de mieux guider les députés dans leur préparation au débat d'orientation, le présent chapitre propose de mettre l'accent sur les cinq thèmes récurrents abordés lors de ces entrevues et résume de manière succincte les propositions y afférentes⁹⁶.

A. **Equité fiscale**

Dans le contexte de l'équité fiscale, un certain nombre de doléances ont été avancées par les intervenants les plus divers. Elles ont notamment trait à la fiscalité des personnes physiques, le rééquilibrage de la charge fiscale et l'imposition du patrimoine et des successions.

⁹⁵ Voir Point III.C.3.a) « Répartition de la charge fiscale entre l'imposition du revenu et l'imposition de la consommation » du présent rapport

⁹⁶ Pour plus de détails relatifs aux avis et propositions des différents organismes qui ont été consultés dans le cadre des travaux préparatifs pour le débat d'orientation, il est renvoyé aux avis relatifs à l'imposition du revenu, du capital et de la consommation exposés dans le présent rapport et aux procès-verbaux des réunions en commission parlementaire.

En ce qui concerne la fiscalité des personnes physiques, les revendications tournent surtout autour d'une éventuelle adaptation du barème de l'impôt sur le revenu. Des propositions diverses ont notamment été faites visant, par exemple, à :

- étendre la progressivité du barème afin de diminuer la pression fiscale des revenus moyens, et/ou
- augmenter le nombre de tranches d'imposition et introduire un taux marginal maximal plus élevé, et/ou
- adapter le barème de l'impôt sur le revenu à l'inflation (de manière automatique ou ponctuelle), et/ou
- réformer la classe d'impôt 1a en vue d'alléger la fiscalité des monoparentaux et des veufs/veuves, et/ou
- introduire un barème unique.

Certaines mesures devraient être combinées, entre autres, avec une adaptation régulière des crédits d'impôt afin d'assurer leurs effets sociaux.

La Commission note toutefois que les avis peuvent diverger selon la mesure préconisée. Compte tenu du contexte international dans lequel évolue le Luxembourg, certaines instances sont notamment d'avis qu'il faut assurer, au niveau national, une imposition marginale plus avantageuse qu'à l'étranger en vue de maintenir l'attractivité du Luxembourg.

Toujours dans le contexte de l'équité fiscale, plusieurs revendications ont été faites par rapport à un éventuel rééquilibrage de la charge fiscale. La Commission relève, dans ce contexte, que certaines instances préconisent, par exemple, un allègement de la charge fiscale des revenus provenant d'une activité salariale et un renforcement de la charge relative aux revenus de capitaux.

Enfin, des propositions ont également été avancées relatives à l'imposition du patrimoine et des successions. En particulier, certains organismes proposent de renforcer l'imposition du patrimoine avec la réintroduction d'un impôt sur la fortune pour les personnes physiques. D'autres instances sont plutôt d'avis qu'il faudrait alléger l'imposition des patrimoines en envisageant une abolition graduelle de l'impôt sur la fortune pour les entreprises. En matière de successions, les avis divergent pour ce qui concerne l'imposition des successions en ligne directe.

B. Logement

Afin de résoudre la problématique du logement au Luxembourg, les différents organismes ont avancé un certain nombre de propositions liées, entre autres, à une réforme de l'impôt foncier, la lutte contre la spéculation immobilière et les avantages fiscaux liés aux revenus immobiliers.

Une majorité des intervenants a évoqué la nécessité de réformer l'impôt foncier, allant notamment de pair avec une actualisation des valeurs unitaires tout en introduisant une exonération (totale ou partielle) au titre de l'habitation principale et/ou première acquisition et en évitant la pénalisation des activités professionnelles (notamment pour les exploitations commerciales ou agricoles). La Commission constate néanmoins que les avis des groupes salarial et patronal divergent, pour ce qui concerne l'introduction d'une éventuelle progressivité de cet impôt.

Certains organismes estiment que la réforme de l'impôt foncier ne constitue pas nécessairement l'instrument idéal pour combattre la spéculation, car une telle mesure toucherait également des personnes qui détiennent un terrain à bâtir pour des raisons autres que la spéculation. Partant, ils préconisent plutôt un instrument différent, captant uniquement la spéculation et ayant comme objectif de limiter la rétention des terrains constructibles et des biens vacants. La Commission note que, pour certaines instances, il est important d'éviter que les instruments visant à lutter contre la spéculation immobilière ne se répercutent sur les prix de l'immobilier.

En matière de logement, une majorité des instances consultées propose une revue extensive des avantages fiscaux et de certaines pratiques administratives liés aux revenus immobiliers. Des propositions ont été faites, notamment pour ce qui concerne l'amortissement accéléré, le traitement fiscal des plus-values, ainsi que la déductibilité des intérêts débiteurs pour les immeubles mis en location.

C. Compétitivité économique

Dû à son positionnement en tant que petite économie ouverte, la compétitivité économique du Luxembourg est fortement dépendante du contexte international. Partant, de nombreux échanges ont

eu lieu sur les réformes fiscales conduites au niveau international et européen, ainsi que sur la manière comment le Luxembourg devra à l'avenir adapter son cadre fiscal pour les entreprises afin de maintenir son attractivité pour les entrepreneurs et les investisseurs.

Les réformes fiscales conduites sur le plan international, visant à harmoniser la fiscalité des entreprises, sont généralement bien accueillies. La Commission note que la majorité des organismes estime néanmoins qu'il serait important d'évaluer en détail leur impact sur l'attractivité de l'économie luxembourgeoise et leur effet potentiel sur les finances publiques du Luxembourg. Les échanges avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Administration des contributions directes (ACD) ont permis de mettre en évidence que l'effet de ces mesures dépendra fortement des comportements et des intentions des entreprises multinationales établies au Luxembourg.

Aux yeux de certains organismes, il est essentiel d'orienter la politique fiscale pour favoriser les investissements des entreprises en matière de compétences, de transformation digitale, d'innovation et de transition énergétique⁹⁷.

Des propositions ont également été avancées visant à revoir et à moderniser la fiscalité des entreprises dans le but notamment de garantir l'attraction et la rétention de la main-d'œuvre, de dynamiser les investissements dans des petites et moyennes entreprises et de simplifier les démarches administratives pour inciter les initiatives entrepreneuriales.

D. Développement durable

Dans le contexte du développement durable, les discussions ont tourné autour de la taxation de la pollution et des activités nocives pour l'environnement ainsi que sur des actions positives visant à guider les individus et les entreprises vers des comportements plus durables.

Alors que certains organismes ont exprimé leurs réserves quant au principe de l'introduction d'une taxe CO₂, d'autres estiment qu'il est nécessaire de veiller à la transparence au niveau de sa finalité et à son affectation au niveau des dépenses publiques.

Pour certains organismes, les mesures sociales qui ont accompagné la mise en place de la taxe CO₂ sont insuffisantes. Ils estiment notamment que les crédits d'impôt devraient être continuellement adaptés aux augmentations futures de ladite taxe et que l'impact de cette taxe sur le pouvoir d'achat des ménages devrait être pris en compte au niveau de l'indice des prix à la consommation.

D'autres estiment que le renforcement de la taxation de certains produits énergétiques devrait être combiné à une diminution de l'imposition des revenus et des mesures qui accompagnent positivement les individus et les entreprises dans leur transition énergétique.

Pour guider les comportements des individus, certaines entités ont préconisé :

- une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les activités de maintien de la valeur (comme par exemple la réparation et la réutilisation de ressources),
- le renforcement de l'utilisation des transports publics et du co-voiturage par l'introduction de crédits d'impôt,
- la mise en place d'un cadre fiscal cohérent au niveau européen pour renforcer le télétravail, tout en garantissant une égalité de traitement entre les résidents et les frontaliers,
- la mise en place d'incitatifs fiscaux pour promouvoir les investissements durables (soit dans des *start-up* s'engageant dans des activités durables, soit dans des fonds d'investissements d'impact) afin de favoriser l'offre de produits et de services plus efficaces et durables.

Pour guider les comportements des entreprises, certains organismes ont suggéré de :

- considérer d'accompagner les entreprises qui réalisent des investissements dans la transition énergétique et dans la transformation digitale par des mesures fiscales,
- renforcer l'activité bancaire éthique, sociale et durable avec la mise en place de compensations aux institutions financières qui offrent à leur clientèle de détail un accès à des investissements durables en exigeant des sommes moins importantes et en limitant leurs coûts fixes.

⁹⁷ Voir point IV.D. « Développement durable », du présent rapport

E. Digitalisation et simplification administrative

La majorité des instances consultées ont exigé la poursuite des efforts en matière de digitalisation des données des administrations fiscales. Ces initiatives permettent, à leurs yeux, d'améliorer la qualité des données fiscales et d'envisager la création d'une base de données statistique permettant d'étudier en détail l'évolution des différents impôts et de mener des actions plus ciblées.

*

N.B. : Les procès-verbaux des entrevues qui ont eu lieu avec la Commission des Finances et du Budget dans le cadre des préparatifs pour le présent débat d'orientation, ainsi que les annexes y afférentes, font partie intégrante du présent rapport. Ces documents peuvent être consultés sur le site de la Chambre des Députés sous le numéro de dossier 7712.

Luxembourg, le 8 juillet 2022

Le Président et Co-rapporteur,
André BAULER

Le Co-rapporteur,
Gilles ROTH

