

Commission des Finances

Procès-verbal de la réunion du 11 octobre 2024

Ordre du jour :

- 8444 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025 et modifiant :
- 1° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
 - 2° la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
 - 3° la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ;
 - 4° la loi modifiée du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes ;
 - 5° la loi modifiée du 21 décembre 1998 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1999 ;
 - 6° la loi modifiée du 29 avril 2014 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2014 ;
 - 7° la loi modifiée du 7 août 2023 relative au logement abordable ;
 - 8° la loi du 22 mai 2024 portant introduction d'un paquet de mesures en vue de la relance du marché du logement ;
 - 9° la loi modifiée du 19 décembre 2014 relative 1) aux mesures de soutien pour les artistes professionnels indépendants et pour les intermittents du spectacle 2) à la promotion de la création artistique ;
 - 10° la loi modifiée du 28 juin 1976 portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures ;
 - 11° la loi modifiée du 21 novembre 1984 portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg, d'une part, et les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre de la République Fédérale d'Allemagne, d'autre part, portant nouvelle réglementation de la pêche dans les eaux frontalières relevant de leur souveraineté commune, signée à Trèves, le 24 novembre 1975 ;
 - 12° la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ;
 - 13° la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile ;
 - 14° la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'État, dans les établissements publics et dans les écoles ;
 - 15° la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.
- et abrogeant :
- 1° la loi modifiée du 24 juillet 2020 visant à mettre en place un fonds de relance et de solidarité et un régime d'aides en faveur de certaines entreprises ;
 - 2° la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'État aux coûts non couverts de certaines entreprises
- Rapporteur : Madame Corinne Cahen

8445 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028

- Rapporteur : Madame Corinne Cahen

- Échange de vues avec des représentants de l'Administration des contributions directes

À partir de 15h00h :

- Échange de vues avec des représentants de l'Administration des douanes et des accises

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Maurice Bauer, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, Mme Corinne Cahen, M. Sven Clement, M. Franz Fayot, M. Paul Galles remplaçant M. Michel Wolter, M. Patrick Goldschmidt, M. Claude Haagen, Mme Françoise Kemp remplaçant M. Marc Spautz, M. Fred Keup, M. Laurent Mosar, Mme Sam Tanson

M. Jean-Paul Olinger, Directeur de l'Administration des contributions directes (ACD)

M. Yves Wagner de l'Administration des contributions directes (ACD)

M. Alain Bellot, Directeur de l'Administration des douanes et accises (ADA)

Mme Fabienne Gandini, Administration des douanes et accises

Mme Ifeta Sabotic, du groupe parlementaire DP

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

Échange de vues avec des représentants de l'Administration des contributions directes

Le Directeur de l'ACD présente les tableaux et graphiques distribués aux membres de la Commission et repris en annexe et apporte les commentaires suivants :

Exécution 2023 et prévisions budgétaires 2024-2028 (page 4)

La croissance des recettes prévue pour les années 2025 à 2028 est basée sur les calculs de l'ACD qui tiennent compte des prévisions du STATEC et d'autres statistiques. L'attention est tirée sur la difficulté que représente la prévision de l'évolution des recettes au vu des 350.000 dossiers personnes physiques et 120.000 dossiers personnes morales à traiter. En moyenne, un agent de l'ACD traite 1.000 dossiers. Pour assurer une prévision plus proche de la réalité, l'ACD devrait échanger davantage avec chaque contribuable, ce qui, au vu des chiffres avancés, n'est pas réalisable.

Impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) (page 15)

Le décalage entre avances et soldes de l'IRPP augmente parce que les avances qui sont calculées sur la déclaration d'impôt de l'année précédente ne peuvent pas être adaptées en cours d'année en raison du report du délai de la soumission de la déclaration d'impôt au 31 décembre et du changement du comportement des contribuables en découlant (remise très tardive de la déclaration d'impôt). Suite à cette non-adaptation ou adaptation tardive des avances, il arrive que les soldes soient plus importants.

*

Échange de vues :

- Mme Diane Adehm revient à l'évolution des décharges entre 2019 et 2023, représentées à la page 39 du document. Elle constate que les décharges accordées à partir de 2023 sont très inférieures à celles des années précédentes.

Le Directeur de l'ACD explique que cette baisse est surtout due au fait que les déclarations d'impôt des années plus récentes n'ont pas encore été toutes remises et qu'il est donc probable que les décharges y relatives augmentent encore.

- Mme Sam Tanson revient aux fluctuations des recettes de l'IRC d'une année à l'autre. Même si elles sont difficilement prévisibles, elle souhaite savoir si l'ACD dispose de données plus précises et si elle peut avoir une influence sur le moment auquel un contribuable doit payer l'impôt ou non.

Le Directeur de l'ACD indique qu'au premier semestre 2024 un surplus d'environ +500 millions d'euros a été encaissé au titre de l'IRC, croissance qui est en grande partie due à un seul contribuable (paiement post COVID). Un autre contribuable issu du secteur financier a également payé un solde plus élevé que prévu initialement. En général, les soldes payés par les entreprises du secteur financier ont été particulièrement élevés suite à l'augmentation des taux d'intérêt, imprévisible au moment de la fixation des avances. Cet effet perdurera probablement en 2025.

Dans ce contexte, le Directeur précise encore que la croissance des bénéfices des entreprises et la croissance des recettes fiscales en découlant ne donnent qu'une image partielle de la durabilité de la reprise économique dans le secteur financier. En effet, le rendement demandé par les actionnaires sur leur investissement augmente en parallèle avec celui demandé sur les comptes en banques, avec l'augmentation des taux d'intérêt. Il s'ensuit que la capacité de réinvestissement des entités luxembourgeoises (c'est-à-dire bénéfice moins dividendes à payer) donne une meilleure appréciation de la durabilité à moyen terme.

Il ajoute que la digitalisation de l'ACD lui permettra d'améliorer ses prévisions en matière de recettes d'IRC, mais rappelle l'état actuel de la situation : les 8 bureaux traitant les déclarations des entreprises et les 28 traitant celles des personnes physiques sont autonomes. Les informations détenues par ces bureaux ne sont agrégées que petit à petit. De plus, le report du délai de remise de la déclaration d'impôt au 31 décembre impacte de manière considérable la prévisibilité de l'évolution des recettes.

L'ACD se base également sur les bilans des entreprises pour estimer les soldes d'IRC en fonction des montants qui y ont été provisionnés, mais seules 50% des entreprises remettent un bilan selon le plan comptable normalisé, alors que les autres ne sont pas soumises à cette obligation. Les grandes entreprises, par exemple, préparent un bilan selon les règles IFRS et ont la possibilité de remettre leur bilan sur papier/scan (et non de manière exploitable de manière digitale).

L'ensemble des facteurs avancés explique la difficulté que représente l'estimation des recettes des prochaines années par l'ACD.

- Mme Tanson demande si les prévisions budgétaires pour l'année 2025 tiennent compte de l'adaptation du barème d'imposition, de la baisse du taux de l'IRC et de l'impôt sur la fortune.

Le Directeur de l'ACD répond par l'affirmative. L'ACD prépare d'abord des prévisions de recettes hors mesures et déduit ensuite l'impact des mesures en question.

- En réponse à une question de Mme Tanson, le Directeur de l'ACD confirme que l'ACD prévoit le recrutement de 500 agents au cours des prochaines années. Ce chiffre inclut le remplacement de départs à la retraite et des postes nouveaux et s'explique donc, d'une part, par le fait qu'environ 177 agents de l'ACD ont plus de 55 ans et, d'autre part, sur base de l'audit élaboré par BCG en 2023 selon lequel l'ACD devrait disposer d'un effectif d'environ 1.300 personnes pour effectuer les tâches qui lui incombent. Certains secteurs de l'ACD doivent être développés de façon prioritaire : les ressources humaines, la formation, la communication interne, l'informatique (data science) et la spécialisation fiscale. L'ACD recherche également des agents pour la carrière B1 destinés à l'examen des déclarations d'impôt (80% des contribuables remettent leur déclaration d'impôt sur papier).
- Mme Corinne Cahen souhaite savoir si, dans le cadre de son programme de digitalisation, l'ACD envisage de recourir à l'IA, par exemple pour lire les déclarations d'impôt, ce qui lui permettrait de devoir recruter moins d'agents.

Le Directeur de l'ACD répond que l'équipe « data science » mise en place au sein de l'ACD étudie l'éventuel usage de l'IA dans les processus de l'administration. L'ACD ne peut cependant pas, à l'heure actuelle, recourir à un cloud ; le « Clarence cloud » luxembourgeois pourrait donc représenter une opportunité pour l'ACD. Le système informatique utilisé par l'ACD est ancien et fonctionne bien, mais ne permet pas la mise en place de nouveaux modules et doit donc être remplacé.

- À la question de Mme Cahen concernant la prise en compte de la non-imposition future du salaire social minimum non qualifié dans les prévisions, le Directeur de l'ACD répond par l'affirmative.
- M. Sven Clement se demande comment les recettes de l'IRC pourront augmenter alors que son taux sera baissé et de même pour les recettes de l'IRPP, alors que le barème d'imposition sera adapté.

Le Directeur de l'ACD signale que l'ACD a préparé ses prévisions en tenant compte de l'évolution des recettes de l'année précédente et des estimations du STATEC (emploi et PIB) pour en déduire ensuite l'effet des différentes mesures sur ces recettes.

- M. Franz Fayot s'étonne de la prévision d'une hausse de presque 20% des recettes de l'IRC en 2025 par rapport à 2024 et ce malgré une croissance relativement faible et une baisse du taux de l'IRC en 2025.

Le Directeur de l'ACD explique que les prévisions des dernières années ont souvent été sous-estimées. Compte tenu de cela et en se basant sur l'évolution positive des recettes de 2024 et des soldes à payer par les banques, il a été estimé que les recettes de l'IRC pour 2025 atteindront le même niveau que celles de 2024.

- En réponse à une question de M. Fayot, le Directeur de l'ACD précise que l'estimation des recettes de l'impôt sur la fortune tient compte de l'impact de la réforme de cet impôt mise en place par le biais du projet de loi 8388.
- M. Laurent Mosar souhaiterait disposer d'une vue sur la répartition des avances et des soldes de l'IRC pour le secteur « Activités financières et d'assurance ».

L'information suivante a été fournie par email (courriel) aux membres de la Commission le 17 octobre 2024 :

09/2024	Avances	Soldes	Total
Banques	388.891.267,83	237.849.206,83	626.740.474,66
SOPARFI	313.706.169,99	295.189.395,96	608.895.565,95
Gestion de fonds	319.194.237,84	51.191.283,88	370.385.521,72
Autres activités de services financières	28.338.823,74	22.900.438,45	51.239.262,19
Assurance vie	28.830.777,47	-3.891.506,60	24.939.270,87
Divers	29.636.060,16	-9.749.754,60	19.886.305,56
Réassurance	13.855.745,28	2.307.959,23	16.163.704,51
Total	1.122.453.082,31	595.797.023,15	1.718.250.105,46

- M. Mosar demande à connaître les raisons ayant mené à la forte hausse des recettes de l'IRC en provenance des SOPARFI en 2024 par rapport aux années précédentes (page 12 du document reprise en annexe).

Le Directeur de l'ACD explique que les résultats des SOPARFI sont, tout comme ceux du secteur financier en général, fonction de l'évolution positive des taux d'intérêt. La hausse enregistrée pour l'année 2024 provient notamment de certains sous-secteurs du secteur des SOPARFI.

Pour améliorer la compréhensibilité des chiffres qu'elle présente, l'ACD prévoit de présenter les recettes en fonction des codes NACE à l'avenir.

- En réponse à une question de M. Mosar, le Directeur de l'ACD explique que, malgré leur corrélation, il arrive que les recettes de l'ICC augmentent plus vite que celles de l'IRC du fait que les crédits d'impôts et la bonification d'impôt pour investissement par exemple impactent exclusivement l'IRC et n'ont donc pas d'effet sur l'ICC.
- M. Claude Haagen fait référence au montant de 443 millions d'euros de recettes de l'IRC « soumis à contrainte » en 2024 selon le tableau figurant à la page 36 du document repris en annexe. Il souhaite connaître le délai de ces « contraintes » et si elles auront un impact sur les recettes de 2024 ou plutôt de 2025.

Un représentant de l'ACD explique que le montant d'IRC « soumis à contrainte » élevé de 2024 est en lien avec des sommes importantes à payer par un nombre limité de contribuables. Ces sommes sont pour la plupart déjà soumises à intérêt. L'ACD ignore à l'heure actuelle si elles pourront être récupérées auprès des contribuables ou non. Au vu des différentes procédures en cours, il est difficile de déterminer le moment auquel les dossiers seront résolus.

- M. André Bauler souhaite savoir si l'ACD dispose déjà de données plus précises concernant l'impact de l'introduction de l'impôt minimum sur les recettes de l'État.

Le Directeur de l'ACD déclare que les analyses à ce sujet sont toujours en cours. Il donne à considérer que l'impôt minimum n'est pas encore d'application et qu'il est difficile d'anticiper les dispositions prises par les différents pays à ce sujet, ainsi que la réaction des entreprises en fonction de ces dispositions.

- M. Patrick Goldschmidt constate que la réévaluation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) avec pour conséquence que toutes les personnes payées au salaire social minimum non qualifié (SSM NQ) ne payeront plus d'impôts au 1^{er} janvier ne jouera pas pour les personnes en couple (classe d'impôt 2) dont l'une touche un salaire supérieur au SSM NQ. Selon lui, cette mesure aurait fait plus de sens dans le cadre de l'individualisation de l'impôt. Il souhaite savoir si les prévisions pour les années 2026 et 2027 tiennent déjà compte de l'individualisation de l'impôt projetée par le gouvernement.

Le Directeur de l'ACD rappelle que le ministère des Finances définit la politique fiscale et que l'ACD se charge de sa mise en œuvre. Les projections ne prennent pas encore en considération l'individualisation envisagée à l'avenir.

- Mme Tanson demande quel est le bénéfice concret de la réévaluation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) pour les personnes payées au SSM NQ à partir du 1^{er} janvier 2025.

L'information suivante a été fournie par email (courriel) aux membres de la Commission le 17 octobre 2024 :

La réévaluation du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) pour les personnes payées au SSM non qualifié est mise en œuvre par le biais de la modification du crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM - art. 139^{quater} L.I.R.) telle qu'inscrit à l'article 6 du projet de loi 8414 (Entlastungspak) déposé le 17 juillet 2024.

Le cercle des bénéficiaires est détaillé au premier alinéa de l'art. 139^{quater} L.I.R. qui se présente comme suit :

(1) À tout contribuable réalisant un revenu d'une occupation salariée au sens de l'article 95 ou 95a, dont le droit d'imposition revient au Luxembourg et étant en possession d'une fiche de retenue d'impôt, il est, sous réserve des dispositions de l'alinéa 3, octroyé mensuellement un crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM). Le contribuable doit être affilié personnellement pour ce salaire en tant qu'assuré obligatoire à un régime de sécurité sociale luxembourgeois ou étranger visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale.

En tenant compte de l'augmentation du crédit d'impôt dit CO2 (CI-CO 2) telle que proposée dans le projet de loi budgétaire 8444 sous rubrique, la différence positive (c.-à-d. en faveur du contribuable) entre le solde actuel de la « charge fiscale » pour le contribuable salarié qui perçoit un SSM NQ et son futur solde à partir du mois de janvier 2025 est actuellement de 27,90 euros/mois en classe 1, de 29,40 euros/mois en classe 1a et de 23,80 euros/mois en classe 2.

L'information suivante a été fournie par email (courriel) aux membres de la Commission le 21 octobre 2024 :

Pension minimum

Calculs réalisés sur base d'une pension minimum brute à 2.244,82 euros, après adaptation du barème au 1^{er} janvier 2025 et en tenant comptes des crédits d'impôt applicables à partir du 1^{er} janvier 2025

	Classe d'impôt 1	Classe d'impôt 1a	Classe d'impôt 2
Impôt dû au 1^{er} janvier 2024	61,40 euros	-58,70 euros	-60,50 euros
Impôt dû au 1^{er} janvier 2025	46,30 euros	-66 euros	-66 euros
Gain mensuel	15,10 euros	7,30 euros	5,50 euros

N.B. Si les bénéficiaires de la pension minimum rangés dans la classe d'impôt 1 continuent à payer des impôts en 2025, il convient de noter que les personnes qui ont 64 ans au début de l'année d'imposition relèvent automatiquement de la classe d'impôt 1a et perçoivent à partir de l'année concernée un impôt négatif.

*

Échange de vues avec des représentants de l'Administration des douanes et accises

Le Directeur de l'ADA présente le contenu du document distribué aux membres de la Commission des Finances et repris en annexe.

En ce qui concerne les produits assimilés aux tabacs manufacturés, il attire l'attention sur le fait que l'article 4 du projet de loi budgétaire, qui modifie la *loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques*, met en place un seuil minimal à respecter en vue de la fixation de l'accise minimale sur les produits du tabac à chauffer afin qu'ils ne soient pas commercialisés à des prix trop bas par rapport aux autres produits du tabac. Le seuil est fixé à 296,00 euros par kilogramme.

Échange de vues :

- En réponse à une question de M. Fayot, le Directeur de l'ADA explique que les camionneurs ne dévient plus leurs trajets à travers le Luxembourg pour pouvoir bénéficier de tarifs de diesel avantageux depuis un certain temps déjà. Les grandes flottes de camions belges et hollandais prennent essentiellement leur essence en Belgique. Il est d'ailleurs à prévoir qu'à l'image du parc automobile, les camions s'adaptent également petit à petit aux nouvelles technologies et auront donc de moins en moins recours aux carburants.
- M. Fayot s'étonne de la progression impressionnante des ventes de tabacs à fumer au cours des dernières années.

Le Directeur de l'ADA signale que la consommation nationale des tabacs à fumer représente moins de 5% des ventes. Il attire encore l'attention sur les recettes TVA non négligeables découlant de la vente de tabacs à fumer.

- Mme Cahen rappelle l'annonce du gouvernement d'augmenter les accises sur les tabacs à fumer de l'ordre de +5,5% en 2025. Elle demande quel est l'impact escompté de cette hausse sur les recettes.

Le Directeur de l'ADA déclare que, dans ses prévisions, l'ADA ne prévoit pas d'impact négatif sur les recettes lié à cette augmentation. Il précise qu'il sera fait en sorte que les produits les moins chers deviennent plus chers, mais il est probable que les prix des

produits de moyenne et de haute gamme augmentent également à la discrétion des fabricants.

En réponse à une question de Mme Tanson, il explique que l'ADA prévoit toujours une hausse des ventes, d'une part, suite aux échanges menés avec les producteurs de tabacs à fumer et, d'autre part, surtout en lien avec le différentiel des prix de vente des produits au Luxembourg par rapport à ceux appliqués dans les autres pays.

À titre d'exemple, le prix d'un paquet de 20 cigarettes luxembourgeois le moins cher passera de 4,80 euros à 5,10 euros en 2025.

- M. Clement revient au fait que les voitures à moteur à combustion sont amenées à disparaître à long terme et souhaite savoir si l'ADA réfléchit à de nouvelles sources de recettes en remplacement de celles provenant de la vente de carburants.

Vu les prix élevés de l'électricité actuels, le Directeur de l'ADA ne conçoit pas que les accises sur l'électricité puissent être augmentées à court et moyen terme. À long terme cependant, lorsque le parc automobile ne comportera pratiquement plus que des véhicules électriques, il y aura lieu d'envisager cette piste pour financer les infrastructures routières.

- Mme Tanson s'interroge au sujet des prévisions des recettes provenant de la vente de carburants pour les prochaines années.

Le Directeur de l'ADA concède que les prévisions sont éventuellement un peu trop optimistes, mais souligne la difficulté que représente la prévision de ces ventes. Il explique que l'ADA se base sur les volumes des ventes de l'année en cours, sur l'évolution de la flotte automobile, sur le différentiel de prix avec les pays voisins et sur la croissance estimée de la Grande Région.

Annexes :

Document de l'ACD

Document de l'ADA

Luxembourg, le 18 novembre 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact