



## 2 LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET 2019

1. Rapprochement entre la comptabilisation suivant les règles du SEC2010 et la loi sur la comptabilité de l'Etat de 1999	48
2. La présentation globale du projet de budget 2019	50
3. L'analyse détaillée des recettes	54
3.1. Impôt sur le revenu des personnes physiques	55
3.2. Impôt sur le revenu des sociétés	59
3.3. Droits de douanes et accises	71
3.4. Taxe d'abonnement	74
3.5. TVA	77
3.6. Les recettes en provenance des participations de l'État	79
4. L'analyse détaillée des dépenses	81
4.1. Les dépenses directes	81
4.2. Les dépenses fiscales	88



## LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE BUDGET 2019

### 1. RAPPROCHEMENT ENTRE LA COMPTABILISATION SUIVANT LES RÈGLES DU SEC2010 ET LA LOI SUR LA COMPTABILITÉ DE L'ÉTAT DE 1999

La présentation des données de finances publiques luxembourgeoises est faite selon deux méthodes de comptabilisation distinctes.

D'une part, le budget de l'Etat voté annuellement, se base sur la législation budgétaire nationale (loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat), alors que d'autre part, les comptes de l'administration centrale arrêtés dans les lois de programmation financière pluriannuelle sont établis conformément aux règles du Système européen des comptes (en abrégé ci-après SEC2010).

Ces deux méthodes comptables se différencient pour les raisons suivantes :

- Premièrement, dans la méthode SEC2010, l'administration centrale constitue un ensemble plus vaste que le périmètre du budget de l'Etat et comprend les fonds spéciaux de l'Etat, ainsi que les organismes qui sont « contrôlés » ou financés majoritairement par l'Etat (établissements publics, fondations, services de l'Etat à gestion séparée, etc.).
- Deuxièmement, les emprunts ou remboursements de dettes sont traités comme des opérations en capital non financières selon la loi de 1999, alors qu'il s'agit d'opérations financières pour le SEC2010.
- Enfin, les données compilées selon la loi de 1999 font référence à la méthode dite de la « base caisse » alors que les comptes de l'administration centrale compilés selon le SEC2010 font référence à la méthode dite des « droits constatés ».

Les raisons précitées ont pour conséquence que les recettes et les dépenses ainsi que les soldes qui se dégagent de ces deux vues comptables ne sont pas directement comparables.

Ce manque de comparabilité a fait l'objet de nombreux débats notamment au sein de la Commission des Finances et du Budget et de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (ci-après « les Commissions »), en particulier dans le cadre de l'analyse des données incluses dans les projets de loi relatifs au compte général de l'Etat.

Le Conseil d'Etat a également insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de résorber, voire d'éliminer ces différences<sup>58</sup>.

58 Voir : <https://conseil-etat.public.lu/dam-assets/fr/avis/2018/13112018/52977.pdf>.

En 2018, des travaux ont ainsi été menés lors de deux réunions conjointes des Commissions les 27 mars 2018 et 23 juillet 2018. Sur la base de ces travaux et dans l'objectif de contribuer à une meilleure compréhension et à une plus grande lisibilité des chiffres budgétaires, les trois propositions suivantes ont été reprises dans le projet de budget 2019 :

1. Inscription de certaines recettes brutes, précédemment inscrites au niveau du budget pour ordre, au budget des recettes et dépenses courantes de l'Etat.
2. Rapprochement des dotations aux dépenses effectives des fonds spéciaux et intégration dans le budget des recettes propres de certains fonds spéciaux en tant que dotation à ces fonds.
3. Nouvelle structuration du budget de l'Etat avec un budget des opérations financières.

Il convient de mentionner que malgré ces modifications, un écart subsistera entre les deux jeux de données et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, comme mentionné ci-dessus, le périmètre de l'administration centrale constitue un ensemble plus large que le périmètre retenu au budget de l'Etat.

Deuxièmement, le SEC2010 prévoit l'intégration de divers éléments qui proviennent de la comptabilité nationale et qui ne peuvent pas être représentés dans le budget de l'Etat. Il s'agit par exemple des Services d'Intermédiation Financière Indirectement Mesurés (SIFIM) ou encore les transferts en capitaux pouvant survenir dans le contexte de sauvetage d'entreprises publiques.

Enfin, les divergences entre données compilées dans le budget de l'Etat suivant la méthode dite de la « base caisse » dans les comptes de l'administration centrale compilés selon la méthode dite des « droits constatés » demeurent.

En conclusion, la BCL salue les efforts entrepris afin de rapprocher la présentation des données de finances publiques. Plus particulièrement et s'agissant des documents budgétaires, la BCL salue le fait que les transactions financières sont désormais présentées dans un compte pour opérations financières et non plus dans le budget en capital de l'Etat. Cette mesure permet une meilleure analyse des transactions non financières ayant un impact direct sur le déficit, ainsi que des transactions financières qui ont un impact sur la dette publique et le patrimoine de l'Etat.

Enfin, la BCL ne peut qu'encourager les autorités à continuer les travaux dans ce domaine de manière à rapprocher les deux méthodes autant que faire se peut.

## 2. LA PRÉSENTATION GLOBALE DU PROJET DE BUDGET 2019

Le tableau 14 présente les grandes lignes du projet de budget 2019 et compare ces dernières aux projections incluses dans le projet de plan budgétaire 2018-2019 (octobre 2018) et dans la 19<sup>ème</sup> actualisation du Programme de Stabilité du Luxembourg (avril 2018).

Tableau 14 :

### Projet de budget pour l'année 2019

	NOTE	ADMINISTRATION CENTRALE		ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	
		EN MIO D'EUROS	EN % DU PIB	EN MIO D'EUROS	EN % DU PIB
Recettes projet de budget 2019	1	18 962	31,0	27 515	44,9
Dépenses projet de budget 2019	2	19 611	32,0	26 883	43,9
<b>Solde projet de budget 2019</b>	<b>3=1-2</b>	<b>-650</b>	<b>-1,1</b>	<b>632</b>	<b>1,0</b>
Recettes projet de plan budgétaire 2018-2019	4	x	x	x	44,8
Dépenses projet de plan budgétaire 2018-2019	5	x	x	x	43,5
<b>Solde projet de plan budgétaire 2018-2019 (octobre 2018)</b>	<b>6=4-5</b>	<b>x</b>	<b>-0,7</b>	<b>x</b>	<b>1,3</b>
Recettes Programme de Stabilité avril 2018	7	x	x	27 086	43,6
Dépenses Programme de Stabilité avril 2018	8	x	x	26 244	42,3
<b>Solde PS avril 2018</b>	<b>9=7-8</b>	<b>-453</b>	<b>-0,7</b>	<b>842</b>	<b>1,4</b>
Différences de soldes entre PS avril 2018 et projet de budget 2019	10=3-9	-197	-0,4	-210	-0,3

Remarque : Les « x » représentent des données non disponibles dans les documents.

Sources : Projet de budget 2019, Programme de Stabilité 2018, projet de plan budgétaire 2018-2019, calculs BCL.

Selon le projet de budget 2019, les recettes de l'administration centrale pour l'année 2019 s'élèveraient à 18 962 millions d'euros (31,0 % du PIB) et les dépenses à 19 611 millions d'euros (32,0 % du PIB). Il en résulterait un déficit de 650 millions d'euros, soit 1,1 % du PIB. Ce solde est moins favorable que celui contenu tant dans le plan budgétaire 2018-2019 (-0,7 % du PIB) que dans le Programme de Stabilité d'avril 2018 (-0,7 % du PIB).

Un constat similaire peut être fait pour les administrations publiques dans leur ensemble : l'excédent de 1,0 % du PIB dans le projet de budget 2019 est moins favorable que celui contenu dans le plan budgétaire 2018-2019 (1,3 % du PIB) et dans le Programme de Stabilité d'avril 2018 (1,4 % du PIB). Par rapport à ce dernier, la détérioration du solde s'explique par une révision à la hausse des recettes (+1,3 p.p.) couplée à une révision à la hausse plus importante des dépenses (+1,6 p.p.). L'ampleur de cette détérioration se justifie par une révision à la baisse du PIB projeté pour 2019 (effet sur le dénominateur du ratio), ainsi que par une révision à la hausse des recettes et des dépenses exprimées en montants nominaux (effet sur le numérateur).

Alors que les projections contenues dans le Programme de stabilité d'avril 2018 et dans le projet de plan budgétaire 2018-2019 étaient basées sur un scénario à politique inchangée, celles du projet de budget 2019 incorporent une série de mesures, portant majoritairement sur les dépenses, dont l'impact budgétaire a été estimé à environ 0,5 % du PIB en 2019 par le gouvernement.

Le tableau 15 présente les évolutions prévisionnelles, telles que contenues dans le programme pluri-annuel 2018-2022, des recettes et des dépenses ainsi que des soldes des administrations publiques et de l'administration centrale.

Tableau 15 :

**Évolutions des recettes, des dépenses et des soldes de l'administration centrale et des administrations publiques**

(millions d'euros et taux de variation annuels), 2017-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	MOYENNE 2018-2022
<b>Administration centrale</b>							
Total des recettes	16 858	18 662	18 962	20 014	21 189	22 350	
<b>Taux de croissance</b>		<b>10,7</b>	<b>1,6</b>	<b>5,5</b>	<b>5,9</b>	<b>5,5</b>	<b>5,8</b>
Total des dépenses	17 202	18 541	19 611	20 530	21 671	22 394	
<b>Taux de croissance</b>		<b>7,8</b>	<b>5,8</b>	<b>4,7</b>	<b>5,6</b>	<b>3,3</b>	<b>5,4</b>
Solde	-344	121	-650	-515	-482	-44	
<b>Administrations publiques</b>							
Total des recettes	24 512	26 971	27 515	29 106	30 690	32 297	
<b>Taux de croissance</b>		<b>10,0</b>	<b>2,0</b>	<b>5,8</b>	<b>5,4</b>	<b>5,2</b>	<b>5,7</b>
Total des dépenses	23 749	25 456	26 883	28 229	29 688	30 848	
<b>Taux de croissance</b>		<b>7,2</b>	<b>5,6</b>	<b>5,0</b>	<b>5,2</b>	<b>3,9</b>	<b>5,4</b>
Solde	764	1 514	632	876	1 002	1 449	

Sources : projet de programmation pluriannuelle 2018-2022.

Après les hausses significatives des recettes enregistrées pour 2018 (+10,7 % pour l'administration centrale et +10,0 % pour les administrations publiques), un net ralentissement se ferait ressentir pour l'année 2019 (+1,6 % pour l'administration centrale et +2,0 % pour les administrations publiques). Celui-ci trouverait son origine notamment dans l'impôt sur le revenu des sociétés, dont les recettes connaîtraient une croissance négative en 2019, suite aux montants exceptionnellement élevés récoltés en 2018 (cf. partie 2.3.2 de cet avis).

Sur la période 2018-2022, le taux de croissance annuel moyen des recettes de l'administration centrale prévu par le gouvernement (5,8 %) est supérieur à la moyenne historique de 5,3 % calculée sur la période 2000-2017. Cette croissance soutenue des recettes est projetée malgré les baisses à prévoir pour les années à venir, engendrées par certaines mesures annoncées dans le projet de budget 2019 (cf. tableau 16). Il est étonnant de constater que le projet de budget 2019 ne contient pas d'estimation du coût budgétaire de l'abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 18 % à 17 %, ainsi que l'agrandissement de la tranche de revenu (de 25 000 à 175 000 euros) imposable au taux réduit de l'IRC (de 15 %). Le ministre des Finances, lors de sa présentation du projet de budget 2019 à la Chambre des députés, a toutefois annoncé une estimation de 50 millions d'euros à partir de 2020, soit 0,08 % du PIB (cf. partie 2.3.2 de cet avis). Compte tenu de cette estimation, l'impact budgétaire sur les recettes des mesures annoncées par le gouvernement se chiffrerait à 57 millions pour l'année 2019, augmenterait à 125 millions d'euros pour l'année 2020 et se stabiliserait à 135 millions d'euros pour les années 2021 et 2022.

Tableau 16 :

**Principales mesures et coûts budgétaires annoncés dans le projet de programmation pluriannuelle 2018-2022**  
(millions d'euros)

MESURES	IMPACT BUDGÉTAIRE			
	2019	2020	2021	2022
<b>Recettes</b>				
Paquet de mesures concernant la TVA, hausse des accises sur les carburants	3	3	3	3
Crédit d'impôt salaire social minimum	-60	-60	-60	-60
Gratuité des transports en commun		-18	-28	-28
Baisse de l'IRC de 1 p.p. et agrandissement de la tranche de revenu imposable au taux réduit de l'IRC*		-50	-50	-50
<b>Total recettes</b>	<b>-57</b>	<b>-125</b>	<b>-135</b>	<b>-135</b>
<b>Total recettes (% du PIB)</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>
<b>Dépenses</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Rémunérations	61	57	57	57
Consommation intermédiaire	52	45	43	40
Formation de capital	40	27	40	45
Subventions diverses	30	46	45	51
Prestations sociales	6	10	70	70
Transferts courants	54	70	81	91
Transferts en capital divers	3	10	21	18
Divers	2	2	1	3
<b>Total dépenses</b>	<b>247</b>	<b>267</b>	<b>358</b>	<b>375</b>
<b>Total dépenses (% du PIB)</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
<b>Total recettes - dépenses (% du PIB)</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,7</b>

\*Le coût budgétaire de cette mesure a été annoncé par le ministre des Finances lors de son discours de présentation du projet de budget 2019.

Sources : *Projet de programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.*

Sur le volet des dépenses, après des taux de croissance importants pour 2018 (+7,8 % pour l'administration centrale et +7,2 % pour les administrations publiques), une diminution progressive des taux de croissance est projetée à l'horizon 2022. Sur la période 2018-2022, le taux de croissance annuel moyen projeté par le gouvernement (5,4 %) est inférieur aux taux de croissance observés historiquement (moyenne de 6,0 % calculée sur la période 2000-2017). La diminution du taux de croissance des dépenses se ferait malgré une série de mesures relatives aux dépenses annoncées dans le projet de budget 2019 et dans le projet de programmation pluriannuelle 2018-2022. Le coût total de ces mesures est chiffré à 247 millions d'euros (0,4 % du PIB) par le gouvernement pour l'année 2019 et augmenterait progressivement jusqu'à 375 millions d'euros (0,5 % du PIB) en 2022 (cf. tableau 16).

Le tableau 17 illustre l'évolution des recettes, des dépenses et des soldes de l'administration centrale en pourcentages du PIB contenue dans la programmation pluriannuelle 2018-2022.

Le ratio des recettes de 30,5 % du PIB observé pour 2017 aurait augmenté à 31,7 % du PIB en 2018, avant de baisser et de se stabiliser à environ 31 % du PIB à partir de 2019. Au final, le ratio des recettes connaîtrait une baisse de 0,6 p.p. entre 2018 et 2022.

Du côté des dépenses, le ratio aurait augmenté de 31,1 % en 2017 à 31,5 % du PIB en 2018 (+0,4 p.p.), pour passer à 32,0 % du PIB en 2019 (+0,5 p.p.). Il diminuerait ensuite légèrement pour les années 2020 et 2021 (31,7 % et 31,8 % du PIB). Il baisserait finalement de manière plus importante en 2022 pour atteindre 31,2 % du PIB, ce qui représenterait une baisse de 0,3 p.p. par rapport à 2018.

Tableau 17 :

**Évolution des recettes, des dépenses et des soldes de l'administration centrale (en % du PIB)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	DIFFÉRENCE 2018-2022
Recettes	30,5	31,7	31,0	30,9	31,1	31,2	-0,6
Dépenses	31,1	31,5	32,0	31,7	31,8	31,2	-0,3
Solde	-0,6	0,2	-1,1	-0,8	-0,7	-0,1	-0,3

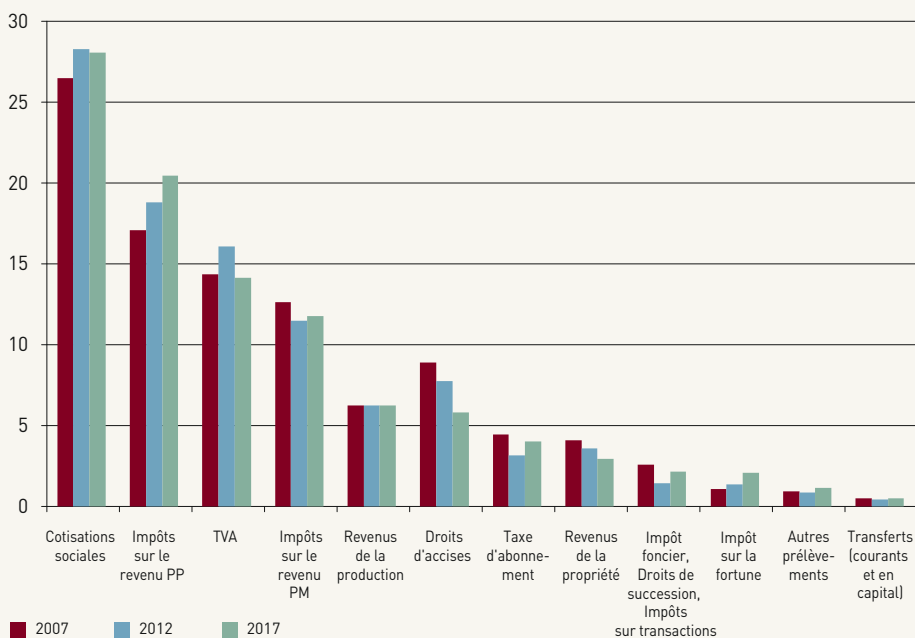
Source : programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.

Il ressort de l'évolution des recettes et des dépenses que le solde de l'administration centrale aurait connu une amélioration marquée en 2018, passant de -0,6 % du PIB en 2017 à 0,2 % du PIB en 2018, soit le premier solde positif depuis 2007. Cette évolution aurait résulté d'une hausse du ratio des recettes (+1,3 p.p.) nettement plus importante que celle du ratio des dépenses (+0,4 p.p.). Une dégradation importante du solde se matérialiserait en 2019 pour atteindre -1,1 % du PIB. Cette baisse serait attribuable tant au ratio des recettes (-0,8 p.p.) qu'à celui des dépenses (+0,5 p.p.).

Le solde s'améliorerait ensuite en 2020 sous l'effet d'une baisse du ratio des dépenses (-0,3 p.p.) et serait relativement stable en 2021. Finalement, le déficit de l'administration centrale se résorberait presque entièrement en 2022, par le biais d'une baisse significative du ratio des dépenses (-0,6 p.p.). L'amélioration du solde prévue entre 2021 et 2022 peut toutefois surprendre, étant donné qu'aucune mesure susceptible de justifier cette amélioration n'a été annoncée par le gouvernement. Sur l'ensemble de la période, le solde se dégraderait de 0,3 p.p. du PIB.

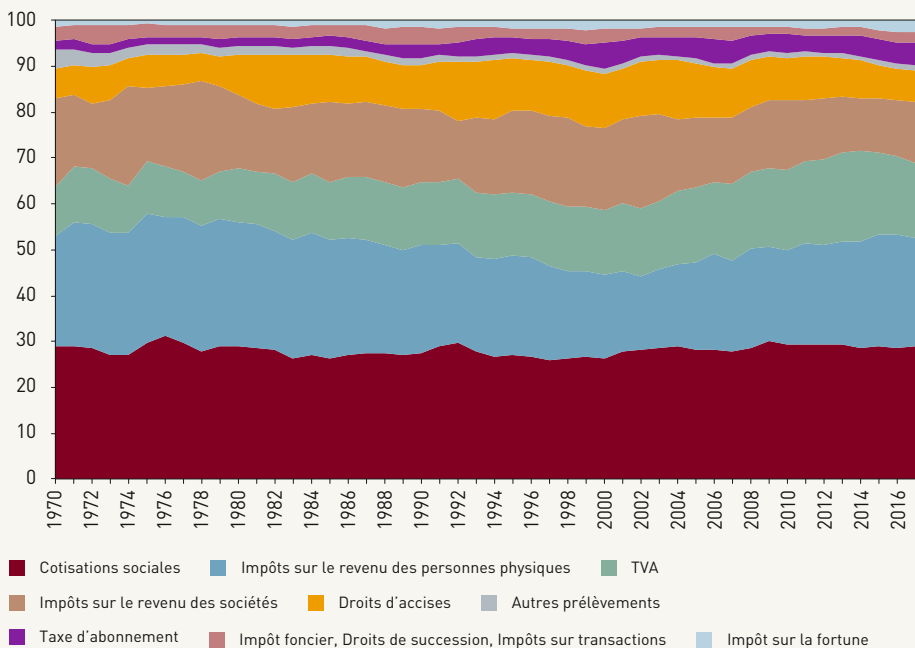


Graphique 18  
Composition des recettes des administrations publiques en 2007, 2012 et 2017  
(en %)



Sources : STATEC, calculs BCL.

Graphique 19  
Composition des recettes fiscales et cotisations sociales des administrations publiques  
(en %)



Source : STATEC.

### 3. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES RECETTES

Avant d'aborder une série de recettes particulièrement importantes, le graphique suivant montre la répartition des recettes des administrations publiques. Ces recettes financent bien entendu les biens et les services fournis par les administrations publiques ; mais, elles permettent à l'Etat d'assurer, sur base de la structure des dépenses, son rôle de redistribution.

Il ressort de ce graphique que les recettes fiscales et les cotisations sociales constituent avec un poids de 90 % les principales sources de revenus des administrations publiques. Les poids des cotisations sociales<sup>59</sup>, de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur la fortune ont augmenté en 2017 par rapport à 2007, tandis que la part de l'impôt sur le revenu des sociétés a diminué. Le poids des autres recettes (autrement dit les recettes non-fiscales) s'élève à 10 % des recettes totales.

Le tableau et le graphique suivants montrent l'évolution de la composition des recettes fiscales et des cotisations au Luxembourg depuis 1970. La structure des recettes fiscales et parafiscales constitue un indicateur utile, puisque différentes taxes ont des effets économiques et distributifs différents.

59 Les cotisations sociales imputées ne sont pas prises en compte dans ce ratio.

Tableau 18 :

**Composition des recettes fiscales et cotisations sociales des administrations publiques (en %)**

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Cotisations sociales	28,7	29,6	28,7	26,2	27,2	26,8	26,0	28,0	29,0	29,0	28,6	28,8
Impôts sur le revenu des personnes physiques	24,4	28,3	27,3	25,7	23,7	21,7	18,3	19,0	20,9	24,4	24,6	23,6
TVA	10,4	11,5	11,6	12,7	13,9	14,0	14,3	16,4	17,2	17,8	17,1	16,3
Impôts sur le revenus des sociétés	19,4	15,8	16,3	17,7	15,9	17,7	17,8	15,4	15,3	11,9	12,1	13,6
Droits d'accises	6,7	7,4	8,7	10,3	9,8	11,7	12,0	11,8	9,3	7,1	7,0	6,8
Autres prélèvements	4,0	2,2	1,8	1,9	1,4	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,4	1,3
Taxe d'abonnement	2,0	1,6	1,9	2,0	3,1	3,2	5,6	4,7	4,1	4,8	4,5	4,6
Impôt foncier, Droits de succession, Impôts sur transactions	3,1	2,8	2,8	2,3	3,6	2,1	3,2	2,3	1,5	2,0	2,2	2,5
Impôt sur la fortune	1,3	0,7	1,0	1,2	1,5	1,6	1,8	1,4	1,4	2,0	2,5	2,4

Source : STATEC.

La part des cotisations sociales s'est établie en 2017 à 29 % du total des recettes fiscales et para-fiscales, un pourcentage qui a peu varié depuis 2010. La part de la TVA dans le total des recettes a nettement progressé au cours des années récentes pour atteindre 20 % en 2014. Cette part s'est réduite sensiblement à partir de 2015 en raison de la baisse des recettes de TVA issues du commerce électronique. En 2017, elle s'élevait à 16 %.

Le graphique indique également que les recettes provenant de l'impôt sur les personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés ont représenté respectivement 24 % et 14 % des recettes fiscales et para-fiscales totales en 2017. La part payée par les sociétés s'est maintenue à un bas niveau par rapport à ceux observés sur la période antérieure. Elle est toutefois en hausse depuis 2014. La part payée par les personnes physiques a été en hausse depuis 2002 mais reste cependant inférieure à celles observées avant 1987.

La modification de la structure fiscale au cours du temps s'explique par une combinaison de facteurs, tels que les changements des variables macroéconomiques sous-jacentes, de la consommation privée et de l'emploi par exemple, ainsi que par les choix politiques.

La partie qui suit ne constitue pas une analyse exhaustive de toutes les recettes des administrations publiques luxembourgeoises, mais se concentre sur des recettes particulièrement importantes à savoir : l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu des sociétés, les droits de douanes et accises, la taxe d'abonnement et la TVA.

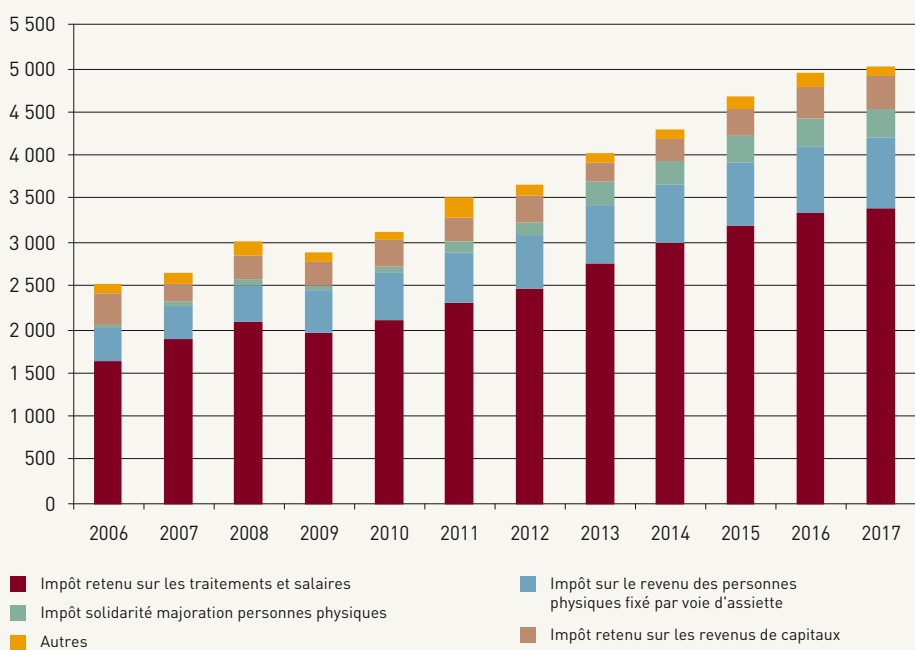
### 3.1 IMPÔT SUR LE REVENU DES PERSONNES PHYSIQUES

Cette partie vise dans un premier temps à passer en revue l'évolution des recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) observée au cours de ces dernières années. Dans un deuxième temps, les projections des recettes contenues dans le projet de budget 2019 et le projet de programmation pluriannuelle 2018-2022 sont analysées.

#### 3.1.1 Revue historique de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

Après avoir connu une croissance dynamique au cours des dernières années, les recettes d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) se sont établies à 5 058 millions d'euros en 2017, soit 9,1 % du PIB (cf. graphique 20).

Graphique 20  
Évolution des recettes IRPP et décomposition des postes  
(en millions d'euros)



Source : STATEC.

Sur la période 2010-2016, la croissance annuelle moyenne des recettes IRPP s'est élevée à 8,0 %. D'une part, cette croissance soutenue a été permise notamment par l'instauration de mesures fiscales ayant trait aux personnes physiques<sup>60</sup>. D'autre part, la croissance de la masse salariale, qui constitue la base imposable sous-jacente aux recettes IRPP, a connu une croissance annuelle moyenne de 4,5 % sur la période 2010-2016.

L'effet de la croissance de la masse salariale sur les recettes IRPP est double : d'une part, une croissance proportionnelle à la croissance de l'emploi à taux d'imposition moyens inchangés. D'autre part, une croissance plus que proportionnelle émanant de l'existence d'un barème progressif, comme c'est le cas au Luxembourg. Les revenus imposables nominaux vont en effet glisser vers des tranches

soumises à des taux marginaux plus élevés, avec un effet à la hausse sur le taux moyen d'imposition.

La somme de ces deux effets implique une croissance plus élevée des recettes IRPP que celle de la masse salariale nominale.

Pour 2017, le taux de croissance de l'IRPP s'est établi à 1,5 %, soit un taux nettement inférieur à ceux observés pour les années antérieures (croissance annuelle moyenne de 8,0 % sur la période 2010-2016). La masse salariale a pourtant connu une forte croissance en 2017 (+6,9 %), supérieure aux taux observés aux cours des années antérieures (croissance annuelle moyenne 4,5 % sur la période 2010-2016).

60 Par exemple, le relèvement du taux de l'impôt de solidarité en 2011 et 2013, l'ajout des tranches taxées à 39 % (en 2011) et 40 % (en 2013) dans le barème progressif de l'impôt ou encore l'instauration de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire pour les années 2015 et 2016.

Cette décélération de la croissance des recettes IRPP observée pour 2017 s'explique par la mise en œuvre de la réforme fiscale au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>61</sup>.

L'impôt sur les traitements et salaires, qui représente le poste budgétaire de l'IRPP le plus important en termes de recettes, a progressé de 1,8 % entre 2016 et 2017. Cette croissance particulièrement faible par comparaison à la moyenne historique de 7,7 % sur la période 2010-2016 découle des mesures fiscales introduites au 1<sup>er</sup> janvier 2017, en particulier la révision du barème d'imposition des personnes physiques et l'adaptation de plusieurs crédits d'impôt. Un constat similaire peut être fait pour l'impôt de solidarité (sur le volet des personnes physiques), qui a progressé de 2 % entre 2016 et 2017.

Les recettes d'impôts des personnes physiques par voie d'assiette ont par contre progressé de 6,2 % entre 2016 et 2017, soit une croissance proche de celles observées au cours des dernières années (croissance annuelle moyenne de 5,3 % sur la période 2010-2016). L'impact de la réforme (en particulier les mesures relatives aux dépenses fiscales) sur ces recettes ne s'est fait pleinement ressentir qu'en 2018, en raison de la nature de l'imposition par voie d'assiette qui porte sur les revenus de l'année précédente.

La catégorie « autres recettes », qui inclut notamment l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire aboli en 2017, a baissé de 150 millions d'euros en 2016 à 96 millions d'euros en 2017, soit une baisse de 36 %.

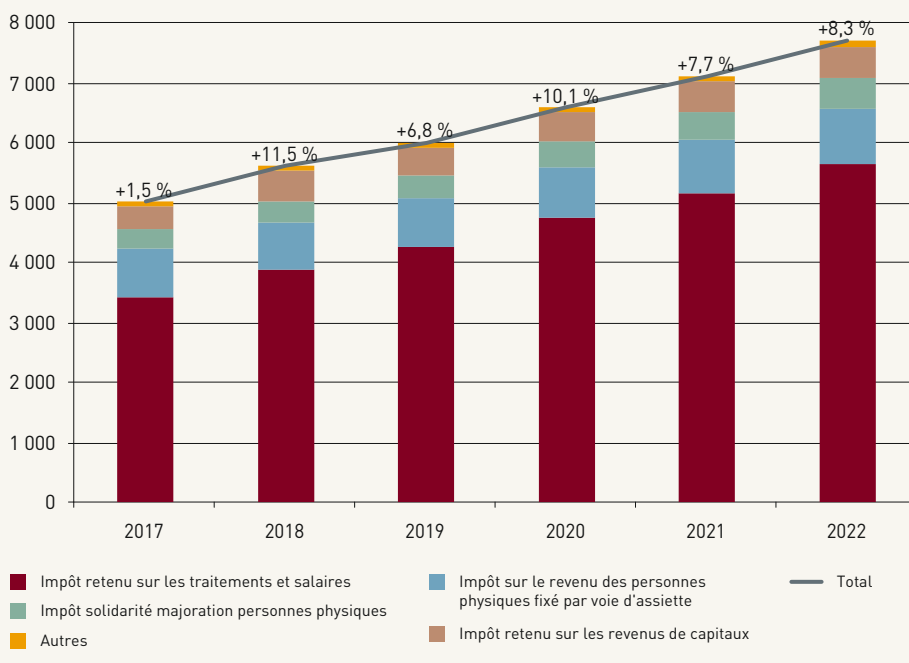
### 3.1.2 Évaluation du projet de budget 2019

Pour l'année 2018, les estimations incluses dans le projet de budget 2019 du gouvernement, largement basées sur des données statistiques préliminaires couvrant l'ensemble de l'année, font état d'une croissance des recettes IRPP de 11,5 % (cf. graphique 21). Cette croissance élevée serait survenue après une année 2017 marquée par la réforme fiscale (cf. *supra*). D'une part, la dynamique favorable du marché de l'emploi et des salaires nominaux observée en 2018 aurait permis une croissance soutenue des recettes d'impôt sur les traitements et salaires, celles-ci passant de 3 412 millions d'euros à 3 899 millions d'euros (+14,3 %). D'autre part, l'impôt sur le revenu des capitaux, de nature particulièrement volatile, aurait affiché une nette croissance en 2018, passant de 375 millions d'euros à 509 millions d'euros (+36 %). Ces deux effets positifs auraient été en partie atténués par l'évolution observée au niveau des recettes d'imposition des personnes physiques par voie d'assiette, en baisse de 828 millions d'euros en 2017 à 766 millions d'euros en 2018 (-7,5 %), en raison de l'impact décalé des mesures fiscales introduites en 2017.

61 Les principales mesures relatives aux personnes physiques mises en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2017 dans le cadre de la réforme fiscale ont été les suivantes :

- Révision du barème d'imposition des personnes physiques en vue d'une imposition plus progressive.
- Adaptation ciblée de plusieurs crédits d'impôt (crédit d'impôt pour salariés, crédit d'impôt pour indépendant, crédit d'impôt pour pensionnés, crédit d'impôt monoparental).
- Abolition de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire.
- Augmentation de la retenue à la source libératoire sur les paiements d'intérêts.
- Mesures relatives aux dépenses fiscales : augmentation de la déduction fiscale pour l'épargne prévoyance-vieillesse, augmentation de l'abattement pour certaines charges extraordinaires, doublement du plafond de la déduction pour l'épargne-logement, Augmentation de la déductibilité des intérêts des prêts hypothécaires pour l'habitation personnelle, introduction d'un abattement forfaitaire pour les véhicules 0 émissions...
- Imposition individuelle sur option pour conjoints mariés.
- Régime d'imposition des contribuables non-résidents mariés ou pacsés aligné sur celui des résidents.

Graphique 21  
Évolution des recettes IRPP prévue dans le projet de programmation pluriannuelle, 2017-2022  
(en millions d'euros)



Source : projet de programmation pluriannuelle 2018-2022.

Pour l'année 2019, la croissance prévue des recettes IRPP dans le projet de budget s'élève à 6,8 %, soit un chiffre légèrement inférieur aux moyennes observées ces dernières années (croissance annuelle moyenne de 8,0 % sur la période 2010-2016). Le taux de croissance de la masse salariale nominale avoisinerait quant à lui les 6 %, selon le scénario macro-économique du gouvernement.

Cette croissance modérée de l'IRPP est à mettre en relation avec la nette baisse de l'impôt sur le revenu des capitaux projeté par le gouvernement. Suite à sa forte croissance en 2018 (+36 %), un effet de base se ferait ressentir et l'impôt sur le revenu des capitaux diminuerait d'environ 13 % en 2019.

Concernant les recettes d'impôts sur les traitements et salaires, elles connaîtraient une croissance sou-

nue (+9,4 %), malgré l'introduction d'un crédit d'impôt pour salaire social minimum, dont l'impact budgétaire est estimé à 60 millions d'euros par le gouvernement.

Compte tenu de ces éléments, la projection des recettes IRPP présentée dans le projet de budget pour l'année 2019 semble légèrement optimiste.

Pour les années 2020 à 2022, la croissance annuelle moyenne de 8,7 % des recettes IRPP prévue par le gouvernement est supérieure aux taux de croissance observés au cours des dernières années. Il en serait de même pour la croissance de la masse salariale nominale projetée dans le scénario macro-économique du gouvernement (moyenne annuelle de 5,4 %).

Rappelons que la croissance soutenue des recettes IRPP observée pendant la période 2010-2016 (croissance annuelle moyenne de 8 %) a été permise notamment par l'instauration de mesures fiscales ayant trait aux personnes physiques. Pour les années 2020 à 2022, aucune mesure susceptible d'avoir un impact positif sur les recettes de l'IRPP n'a été annoncée dans le projet de budget du gouvernement. Compte tenu de ces éléments, les taux de croissance de l'IRPP prévu pour les années 2020 à 2022 semblent optimistes. Cette surévaluation trouverait son origine dans les projections des recettes d'impôt sur les traitements et salaires (croissance annuelle moyenne de 9,9 %), qui semblent particulièrement élevées au vu de l'évolution prévue de la masse salariale nominale. Cette surévaluation serait d'autant plus importante si l'on tient compte du possible effet de base pour 2019 identifié ci-dessus.

## 3.2 IMPÔT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS

### 3.2.1 Données historiques et projections budgétaires

Le graphique suivant montre l'évolution historique des recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés (IRS)<sup>62</sup>, sa décomposition par branches au cours de la période 2007-2018 telle que disponible dans les documents parlementaires, ainsi que les projections contenues dans le budget 2018 et le projet de budget 2019.

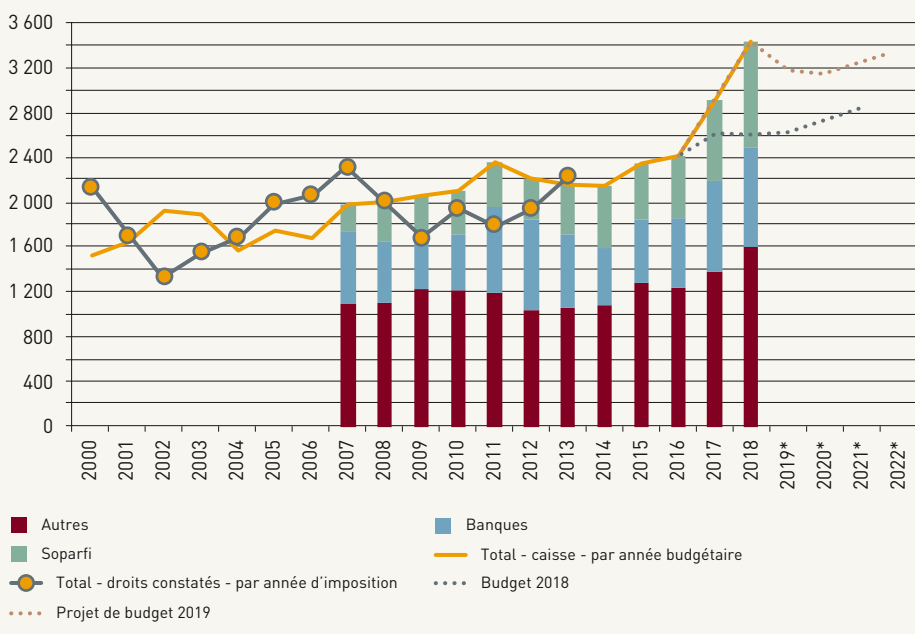
Le graphique 22 indique que la crise économique a eu un impact très important sur les recettes de l'IRS. En base des droits constatés (par année d'imposition)<sup>63</sup> les recettes ont fortement reculé entre 2007 et 2009. Elles sont ensuite graduellement remontées mais, en 2013, soit 6 ans après le début de la crise, elles n'avaient pas encore atteint leur niveau de 2007. En base caisse (par année budgétaire), les recettes ont légèrement progressé entre 2007 et 2014. Par la suite, la dissipation graduelle des effets de la crise s'est manifestée dans les données, mais, dans un premier stade (2015-2016), l'encaissement des recettes n'a que modérément augmenté pour s'accélérer plus nettement par après (2017-2018).

En 2018, le total des recettes de l'IRS a atteint un montant de 3 435 millions d'euros, soit une croissance de 21 % par rapport à l'année précédente et de 43 % par rapport à l'année 2016. Par ailleurs, les recettes encaissées ont dépassé les recettes projetées dans le budget 2018 de 31 %.

62 Pour les besoins de cet exercice, nous avons regroupé les recettes de plusieurs impôts. Les recettes de l'impôt des sociétés (IRS) comprennent les recettes de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), les recettes de l'impôt commercial communal (ICC) et les recettes de la contribution au fonds pour l'emploi (l'impôt de solidarité - CS).

63 La méthode des droits constatés enregistre une transaction au même moment que son fait générateur, la réalisation par l'entreprise d'un bénéfice imposable dans ce contexte. Les impôts en droits constatés sont enregistrés selon l'année d'imposition. La série des impôts par année d'imposition n'est connue qu'avec des retards importants et lorsque les encaissements se rapportant à une année d'imposition s'estompent. Au début de l'année 2019, la dernière observation entièrement disponible concerne l'année 2013. Cette série n'est pas souvent utilisée, mais elle importe pour l'analyse économique, car elle associe d'une manière correcte les impôts à leur fait générateur. Pour plus de détails concernant la distinction entre la série par année budgétaire et la série par année d'imposition, voir l'avis de la BCL sur le projet de budget 2017, chapitre 2.3.7.5.

Graphique 22  
Évolutions historiques et projetées des recettes de l'IRS  
(en millions d'euros)<sup>65</sup>



Sources : ministère des Finances, budget 2018, projet de budget 2019, calculs BCL.

Cette forte progression des recettes de l'IRS a trouvé son origine principalement dans la hausse des recettes en provenance des sociétés de participation financière (SOPARFI)<sup>64</sup>. Ces recettes, qui comptaient pour 28 % du total en 2018, ont augmenté de 73 % entre 2016 et 2018. Les recettes en provenance des banques, qui, avec 26 % du total, importent approximativement autant que les SOPARFI, se sont affichées en hausse de 42 % entre 2016 et 2018. Les impôts payés par les autres secteurs, soit 47 % du total en 2018, ont, avec une hausse de 30 % entre 2016 et 2018, aussi progressé fortement.

Cette évolution très favorable des recettes a confirmé l'embellie conjoncturelle observée depuis 2012/2013. Au total, les recettes encaissées ont progressé de 59 % entre 2013 et 2018, soit plus que le double de la progression du PIB nominal sur cette période (26 %)<sup>66</sup>.

Selon le projet de budget 2019, les recettes de l'IRS reculeraient de 273 millions d'euros en 2019 (-8 %) par rapport à l'année 2018 pour s'élever à 3 164 millions d'euros. Malgré l'anticipation de ce recul et en raison de l'importante hausse enregistrée en 2018, le montant projeté reste supérieur à concurrence de 539 millions à la recette figurant au budget 2018.

Ensuite, selon les documents budgétaires, les recettes de l'IRS devraient s'établir à 3 150 millions d'euros en 2020, à 3 256 millions d'euros en 2021 et à 3 361 millions d'euros en 2022. Les recettes stagneraient donc en 2021, avant de progresser à nouveau et modérément à partir de 2021. La trajectoire entière de ces recettes demeurerait supérieure à celle contenue dans les documents du budget 2018.

64 La décomposition des recettes par branches est uniquement disponible pour la série des impôts par année budgétaire. La décomposition par année d'imposition n'est pas publiée.

65 Le secteur « Autres » (47 % du total des recettes en 2018) regroupe les activités financières et d'assurance autres que les banques et les SOPARFI (21 %), le commerce (7 %), la construction (5 %), les activités spécialisées, scientifiques et techniques (5 %), les activités immobilières (3 %), l'information et la communication (2 %), l'industrie manufacturière (1 %).

66 Cette progression est d'autant plus remarquable que, depuis 2016, l'impôt minimum sur le revenu des collectivités a été transformé en un impôt minimum sur la fortune et que les recettes qui en découlent ne sont plus enregistrées parmi les recettes de l'IRS, mais parmi les recettes de l'impôt sur la fortune.

### 3.2.2 Mesures nouvelles

Avec le projet de budget 2019, le gouvernement introduit deux mesures touchant l'imposition des sociétés.

#### Abaissement du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités de 18 % à 17 %

Le gouvernement a décidé d'abaisser le taux (normal) de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), de 18 % en 2018 à 17 % en 2019.

La contribution au fonds pour l'emploi, aussi appelée « impôt de solidarité » (ISol), qui consiste en une majoration de 7 % du taux de l'IRC, reste inchangée. Le taux de l'impôt commercial communal (ICC), qui est à titre d'exemple de 6,75 % pour la Ville de Luxembourg, reste également inchangé.


Le taux d'imposition global, qui regroupe le taux de l'IRC, le taux de l'ISol et le taux de l'ICC, qui était encore de 29,22 % en 2016, est donc abaissé de 26,01 % en 2018 à 24,94 % en 2019 (exemple pour la Ville de Luxembourg).

Comme les taux de l'ICC et de la contribution au fonds pour l'emploi (contribution de solidarité) ne seront pas adaptés, il en résulte que les recettes de l'ICC ne seront pas affectées par cette mesure, alors que celles du fonds pour l'emploi le seront de manière négative. En effet, la contribution de solidarité est une contribution additionnelle à l'IRC qui dépend donc de la cote de cet impôt. Il s'en suit que l'abaissement du taux de l'IRC entraînera une diminution des recettes destinées au fonds pour l'emploi. Le coût budgétaire de la mesure est par conséquent exclusivement supporté par l'administration centrale via l'IRC et la contribution de solidarité.

Le projet de loi relatif au budget 2019 ne contient aucune estimation du coût budgétaire de cette mesure. Compte tenu de son ampleur, cette omission est tout de même surprenante. Elle est d'autant plus remarquable que les administrations et ministères se sont donnés la peine de chiffrer le coût budgétaire de mesures dont l'impact est nettement moindre. Dans une approche budgétaire prudente, c'est le scénario inverse qui doit prévaloir et une attention particulière doit être accordée aux mesures dont le coût budgétaire est important.

Lors de sa présentation du projet de budget 2019 à la Chambre des députés, le ministre des Finances a estimé à 50 millions d'euros à partir de 2020, soit 0,08 % du PIB (de 2020), le coût des mesures qui affectent l'impôt des sociétés considéré dans son entièreté, c'est-à-dire la mesure précitée ainsi que celle relative au rétrécissement de la base imposable à laquelle le taux normal est appliqué (voir point suivant).





Selon la BCL, le chiffrage présenté par le ministre, qui ne semble donc pas émaner d'un travail technique de l'Administration des contributions directes, sous-estime son coût effectif.

L'abaissement du taux global de 26,01 % en 2018 à 24,94 % en 2019 représente un recul relatif de 4,1 %, réduisant d'autant la charge fiscale globale des sociétés. Si on considère que le montant des impôts qui serait normalement payé (par année d'imposition), c'est-à-dire à politique inchangée, serait proche de 4,2 % du PIB<sup>67</sup>, le coût budgétaire de cette mesure pour l'administration centrale peut être évalué à approximativement 0,17 % du PIB (pour l'année d'imposition 2019), soit environ 100 millions d'euros et donc le double du chiffre annoncé par le ministre. En y rajoutant le coût qui résulte du rétrécissement de la base, la différence ne peut que s'agrandir.

Ce coût est calculé sur la base des droits constatés et affecterait l'année d'imposition de la mise en œuvre de la mesure, c'est-à-dire 2019. Comme il est illustré dans le chapitre 2.3.7.6 de l'avis de la BCL sur le projet de budget 2018, l'impact d'une telle mesure sur les flux d'encaissement des impôts serait graduel et n'atteindrait son rythme de croisière qu'après une période de sept ans.

#### Rétrécissement de la base imposable pour le taux normal

Le gouvernement a décidé d'augmenter le montant du revenu imposable à partir duquel le taux d'imposition normal de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) s'applique.

Jusqu'en 2018, le taux réduit de l'IRC (de 15 %) s'appliquait lorsque le revenu imposable ne dépassait pas 25 000 euros et le taux normal (de 18 % en 2018) s'appliquait lorsque le revenu imposable dépassait 30 000 euros<sup>68</sup>.

À partir de 2019, le taux réduit de l'IRC (de 15 %) s'applique lorsque le revenu imposable ne dépasse pas 175 000 euros et le taux normal (de 17 % à partir 2019) s'applique lorsque le revenu imposable dépasse 200 000 euros<sup>69</sup>.

Dorénavant, le taux réduit de l'IRC de 15 % s'appliquera donc à une base plus large et le taux normal s'appliquera à une base plus réduite, ce qui aura un coût budgétaire.

Pour les revenus imposables compris entre 30 000 et 175 000 euros, le taux d'imposition de l'IRC (taux global) baissera de 18 % (26,01 %) à 15 % (22,8 %), ce qui représente un abaissement relatif du taux d'imposition global de 12,3 %, donc supérieur à l'abaissement relatif de 4,1 % du taux normal.

<sup>67</sup> Une incertitude majeure pour estimer le coût de la mesure réside dans le fait que ce niveau des impôts (à politique inchangée) n'est pas connu, car l'encaissement des impôts s'étale sur plusieurs années et cet encaissement lui-même est encore impacté, au-delà de la conjoncture et d'autres effets, par des mesures prises en 2017 et 2018.

Il est évident que, si l'hypothèse relative à ce niveau est plus élevée, par exemple 4,7 % du PIB (niveau projeté par le ministère pour l'année 2022) ou 5,9 % du PIB (niveau observé en 2018), alors le coût de la mesure sera aussi plus élevé (0,19 % ou 0,24 % du PIB, soit proche de 140 millions d'euros). Ces simulations illustrent aussi que l'estimation du coût de la BCL est plutôt une borne inférieure, bien qu'elle soit déjà nettement supérieure au chiffrage du ministre.

Pour les détails techniques sous-jacents à ces calculs, voir BCL (2017) Avis de la BCL sur le projet de budget 2018 (chapitre 2.3.7, et le sous-chapitre 2.3.7.3 en particulier).

Une estimation approximativement correcte (non-biaisée) importe pour les projections budgétaires et les choix politiques.

<sup>68</sup> Pour tout revenu compris entre 25 000 et 30 000 euros, un lissage linéaire du taux d'imposition était appliqué pour éviter des effets de seuil.

<sup>69</sup> Pour tout revenu compris entre 175 000 et 200 000 euros, un lissage linéaire du taux d'imposition est à nouveau appliqué.

Le coût budgétaire de cette mesure sera fonction de la distribution des revenus imposables. Cette distribution n'est pas une information publique et les observateurs externes, dont la BCL, sont donc dans l'impossibilité de chiffrer ce coût. Sur la base des données dont elle dispose, l'Administration des contributions directes aurait pu l'estimer et informer le législateur<sup>70</sup>.

Un exemple hypothétique permet de fournir des ordres de grandeur. Supposons que, comme admis précédemment, le montant des impôts devant être payé (par année d'imposition) est proche de 4,2 % du PIB en 2019. Supposons également qu'une part de 10 % (ce qui semble élevée) de ces impôts, donc 0,42 % du PIB, est payée par des collectivités dont le revenu imposable se situe entre 30 000 et 175 000 euros, donc des revenus qui bénéficieront d'un recul relatif du taux d'imposition plus important. Sur cette base, le coût budgétaire additionnel de la mesure, en sus du coût calculé précédemment, serait d'environ 0,03 % du PIB<sup>71</sup>, soit un coût contenu.

Toutes ces estimations se limitent à un cadre statique qui ne tient pas compte des effets de comportement. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, les taux d'imposition normal et réduit sur le revenu des collectivités ont été abaissés à plusieurs reprises, alors que les barèmes pour les personnes physiques sont restés inchangés, ce qui accentue le différentiel des taux en faveur des collectivités. Ceci pourrait inciter des entreprises individuelles à se constituer en société. Si ces effets de comportement se concrétisaient de manière notable, ils contribueraient à relever les recettes de l'IRC, mais abaisseraient aussi les recettes de l'Etat en provenance de l'imposition sur les revenus des personnes physiques. Dans leur ensemble, ces effets de comportement pourraient *in fine* avoir un coût budgétaire additionnel pour l'Etat.

### 3.2.3 Analyse des projections budgétaires


L'analyse de la plausibilité des recettes pour les années budgétaires 2019-2022 n'est pas chose aisée. Il convient de prendre en compte en particulier 1) l'évolution de la base imposable, 2) les mesures fiscales introduites en 2017 et 2018, mais dont l'effet ne se manifesterait pleinement que lors des années suivantes, ainsi que 3) les nouvelles mesures prévues dans le budget 2019 qui influenceront négativement les recettes.

La base imposable, à savoir l'excédent brut d'exploitation des entreprises, devrait progresser sur l'horizon de projection<sup>72</sup>. Cette progression implique une hausse des recettes qui compensera partiellement les effets issus de l'allègement de la fiscalité, et qui rajoute une difficulté supplémentaire pour interpréter correctement les projections exprimées en montant nominal (en millions d'euros). La manière la plus aisée d'évaluer les projections consiste à les exprimer en pourcentage du PIB ; ceci permet de neutraliser l'effet de la progression de la base imposable, du moins si l'on part de l'hypothèse qu'à moyen terme le PIB nominal et l'excédent brut d'exploitation des entreprises progressent plus ou moins au même rythme. Cet exercice présuppose aussi qu'il existe une cohérence minimale entre les données (et les projections) fiscales et macroéconomiques.

70 D'une publication récente, il ressort que les recettes de l'impôt sur les revenus des collectivités sont réparties de manière fort inégalitaire. Un nombre réduit de contribuables paie une part assez élevée des impôts. Il ne s'agit toutefois que de la queue droite de la distribution des revenus, alors que ce qui importe pour ces estimations est la queue gauche. Voir Conseil économique et social (2018) Analyse des données fiscales au Luxembourg.

71  $0,42 * (0,123 - 0,041) = 0,03$ .

72 Les documents budgétaires ne fournissent aucun détail sur l'évolution de l'excédent brut d'exploitation. Par simplification, on admet souvent une trajectoire de cette composante proche de celle du PIB nominal.



Quant au coût budgétaire de l'abaissement du taux d'imposition global, la BCL l'estime à approximativement 0,7 % du PIB (en droits constatés). Il s'agit du coût total cumulé qui résulte de l'abaissement du taux normal de 29,2 % en 2016 à 24,94 % en 2019 et il serait étalé sur trois années d'imposition (0,35 % en 2017 et 0,17 % pour les années 2018 et 2019). Cette estimation se base sur le travail technique présenté dans l'avis sur le projet de budget 2018 (chapitre 2.3.7) et elle a été actualisée afin de tenir compte de la nouvelle mesure de 2019. Pour l'interprétation des projections, il semble en effet préférable de considérer les trois abaissements successifs comme une seule mesure.

En ce qui concerne les autres mesures prises dans les budgets 2017 et 2018<sup>73</sup> ainsi que les mesures annoncées dans le projet de budget 2019, elles vont toutes dans le sens d'un allègement de la fiscalité ; bien qu'un chiffrage officiel fasse défaut, elles auront un coût budgétaire, qui devrait cependant être faible.

L'impact des mesures d'allègements fiscaux sur les recettes par année budgétaire est quant à lui beaucoup plus difficile à cerner.

D'abord, il dépend de la manière dont l'ACD fixe le niveau des avances à payer par les entreprises pour l'année en cours. Ce niveau est souvent déterminé en fonction de l'évolution des impôts (et donc aussi du revenu imposable) des années précédentes, mais il n'intègre pas nécessairement un abaissement du taux d'imposition. Si tel est le cas, ceci implique que l'Etat va encaisser un montant relativement plus important lors des années d'introduction de la mesure et que les soldes à encaisser lors des années budgétaires suivantes et relatifs à l'année d'imposition de l'introduction de la mesure seront réduits à concurrence de ce trop perçu. Dans une optique caisse, l'impact de la baisse du taux d'imposition se manifesterait donc uniquement lors de la deuxième année suivant son introduction. Puisque le taux global a été abaissé en trois étapes, ces mesures individuelles se chevauchent aussi sur plusieurs années, ce qui complique la lisibilité des données.

Puis, cet impact dépend de la vitesse avec laquelle l'ACD va encaisser ces arriérés d'impôts, vitesse qui n'est pas forcément constante.

L'encaissement des impôts est en général étalé sur une période de sept ans, ce qui ouvre la porte à beaucoup de scénarii d'encaissements. Face à ces éléments d'incertitude, la seule affirmation raisonnable pour un observateur externe est que, sur l'horizon de l'encaissement des impôts, les recettes seront réduites graduellement. Entre deux états stationnaires, on observera donc un recul structurel (permanent) qui avoisinera l'ampleur du coût budgétaire relatif aux mesures fiscales (égal à 0,7 % du PIB dans le cas du chiffrage de la BCL). Cependant, l'étalement de ce coût budgétaire sur les différentes années budgétaires est impossible à identifier avec précision.

73 Voir les avis précédents de la BCL.

Le graphique 23 présente les données de recettes fiscales actuelles et projetées en pourcentage du PIB nominal.

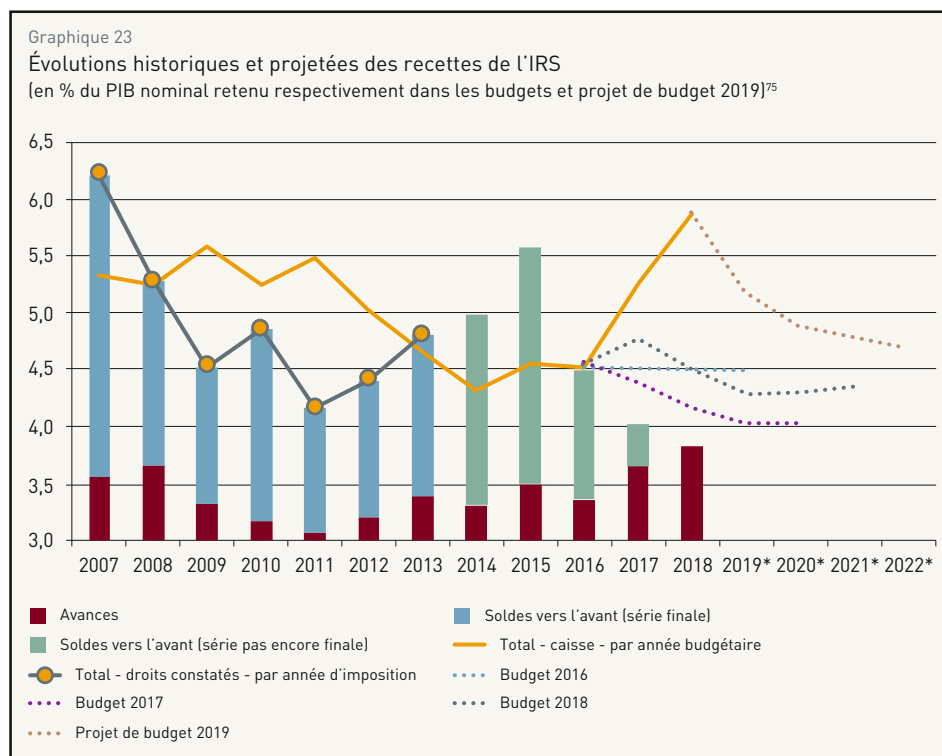
Le graphique reprend aussi la série des impôts par année d'imposition et sa décomposition en avances et soldes vers l'avant<sup>74</sup>. Pour les années postérieures à 2013, la série des soldes (vers l'avant) va encore évoluer avec les encaissements qui se feront au cours des années suivantes. Pour ce qui des années 2014-2016, ces montants vont sans doute encore évoluer à la hausse. Pour ce qui est des années suivantes, ce sera aussi le cas, mais ces soldes subiront aussi l'incidence négative des abaissements successifs du taux global.

Ce graphique montre que les recettes par année d'imposition – le total des avances (barres rouges sur le graphique) et des soldes vers l'avant (barres bleues et vertes) – ont progressé, en % du PIB, jusqu'en 2015, lorsqu'elles ont dépassé leur niveau de 2008. Cette évolution reflète la conjoncture très favorable.

Pour les années 2014-2015 et à l'opposé des années 2009-2012, les recettes par année d'imposition ont été supérieures aux recettes par année budgétaire, ce qui suggère une constitution (ou une augmentation) de la réserve budgétaire sous la forme d'impôts non encore encaissés.

Cette réserve a sans doute, en partie, été utilisée en 2017 et 2018, puisque le total des recettes (en % du PIB) encaissées au cours de ces années a fortement augmenté, aussi bien par rapport aux années précédentes que par rapport aux avances de ces mêmes années.


Selon le projet de budget 2019, les recettes de l'IRS reculeraient de 5,9 % du PIB en 2018 à 5,2 % du PIB en 2020 et convergeraient ensuite graduellement jusqu'à 4,7 % du PIB en 2022. Le recul cumulé entre le sommet en 2018 et le niveau le plus bas serait de -1,2 % du PIB. En comparaison avec les budgets précédents, la trajectoire des recettes a été revue à la hausse, et ce pour la deuxième fois consécutivement.



Sources : ministère des Finances, budgets 2016, 2017 et 2018, projet de budget 2019, STATEC, calculs BCL.

74 Il s'agit des soldes qui ont été encaissés lors des années suivant l'année d'imposition pour lesquels ils étaient dus.

75 Le lecteur notera que l'axe vertical a été rétréci afin de mieux visualiser les projections budgétaires. Toutes les recettes non visibles sur le graphique concernent les avances (jusqu'en 2018).



Selon les documents budgétaires de l'ACD présentés le 8 mars 2019 à la Commission des Finances et du Budget, le cumul des soldes d'impôts restants dus (pour l'IRC et l'ICC) à la fin de l'année 2018 se chiffrait à 1 234 millions d'euros, soit 2 % du PIB ou 39 % des recettes projetées pour l'année 2019. En combinaison avec un niveau inchangé des avances, l'encaissement (hypothétique) total de ces arriérés d'impôts au cours de l'année 2019 ferait que le montant des projections budgétaires serait dépassé de 10 %<sup>76</sup>. Globalement, la projection pour 2019 devrait être facilement atteinte.

Ce résultat favorable n'implique pas que la projection au-delà de 2019 soit aussi plausible. La prévision devient notamment plus incertaine, puisque la technique de prévision utilisée pour l'année 2019, faute d'informations additionnelles sur les arriérés d'impôts, ne peut pas être répliquée sur les années subséquentes. Une simple extrapolation des soldes d'impôts restants dus semble aussi un exercice difficile et peu recommandé puisque sa composition et son origine ne sont pas connues. Celles-ci pourraient aussi évoluer, ne fût-ce que parce que la pratique d'encaissement des impôts a évolué depuis 2010 avec l'introduction du système d'imposition suivant déclaration<sup>77</sup>. Ainsi, si les encaissements récents étaient largement influencés par des éléments exceptionnels et donc non-récurrents, l'évolution des soldes d'impôts qui pourraient être encaissés au cours des années subséquentes serait nettement moins favorable.

Les projections ont été successivement revues à la hausse et il semble que les dernières observations, très favorables, aient été interprétées comme si ces recettes étaient acquises de manière permanente et se répéteraient les années suivantes (« effet de base »). Cette interprétation, qui peut s'avérer pertinente pour des séries qui progressent constamment, est pourtant moins indiquée dans le cas d'une série relative aux recettes d'impôts sur les collectivités série volatile, soumise aux aléas conjoncturels et devant encore subir les effets de mesures décidées.

Le recul du ratio des impôts depuis son sommet a aussi été accentué et, il intègre *a priori* le coût budgétaire résultant de l'abaissement du taux d'imposition tel qu'estimé par la BCL.

Néanmoins, puisque l'estimation du coût de l'abaissement du taux d'imposition en 2019 ne figure nullement dans le projet de budget, on peut s'interroger si la mesure a été répercutée dans les projections des recettes fiscales.

76 Si les avances sont abaissées de 10 % et si l'encaissement de ces arriérés d'impôts se fait dans son entièreté, alors le total des recettes projetées serait encore légèrement dépassé.

77 Par ailleurs, selon le rapport de la réunion du 7 mars 2019 de la Commission des Finances et du Budget, la déclaration électronique obligatoire pour les sociétés, qui induit leur imposition automatique, a été introduite depuis l'année 2018 (pour l'année d'imposition 2017). L'ACD estime que « l'effet de l'imposition automatique sur les recettes de l'IRC en 2018 a été chiffrée à environ 250-300 millions d'euros ». Il s'agit d'un aspect technique qui pousse temporairement l'encaissement des recettes à la hausse.

De plus le ratio des impôts en fin de période (2022) serait de 4,7 % du PIB, ce qui est élevé, et aussi plus élevé que les projections précédentes du ministère, malgré un taux d'imposition encore plus bas<sup>78, 79</sup>. Dans un objectif de prudence, il serait utile d'expliquer au législateur pourquoi le ratio des impôts en fin de période est si élevé et plus élevé qu'estimé précédemment. Autrement, ne sous-estime-t-on pas les effets positifs de la conjoncture (ou des encaissements exceptionnels et non-récurrents) sur ce ratio ? Dans ce cas, il se pourrait que ce ratio soit trop élevé et, par conséquent, constitue un scénario haut plutôt qu'un scénario central.

Par ailleurs, le STATEC avait noté que les estimations du PIB avaient été impactées à la baisse en raison d'entreprises multinationales qui auraient réalisé des pertes opérationnelles au cours des années récentes<sup>80</sup>. On peut donc s'interroger sur la cohérence entre les données fiscales et macroéconomiques et comment les projections budgétaires intègrent les informations macroéconomiques<sup>81</sup>.

### 3.2.4 Perspectives et facteurs de risque

#### Facteurs structurels

Comparativement aux projections d'autres recettes fiscales, celles relatives à l'IRS ne sont guère aisées à réaliser. Comme déjà mentionné dans les avis précédents, une approche conservatrice est généralement indiquée dans la projection de ces recettes.

Un facteur de risque majeur est lié à la forte concentration des impôts payés par certaines sociétés.

Ainsi, le secteur bancaire compte pour environ 25 % des recettes de l'IRS, équivalentes à 1,2 % du PIB (moyenne sur la période 2014-2018). Dès lors, tout changement structurel affectant le volume d'activité des banques sur la place financière ou encore leur rentabilité pourrait avoir des conséquences importantes sur les recettes publiques.

Il en est de même pour les sociétés dites de participation financière (SOPARFI) et les entreprises de services qui ont généré en moyenne des recettes en matière d'IRS équivalentes à 1,2 % du PIB<sup>82</sup>. Ces activités devraient être impactées par les adaptations du système fiscal rendues nécessaires par les évolutions aux niveaux international et européen.

78 Si on corrige ce ratio pour l'abaissement relatif du taux d'imposition global depuis 2016 - de manière hypothétique pour assurer une certaine comparabilité avec les ratios des années antérieures - on obtiendrait un niveau ajusté des impôts de 5,5 % du PIB en 2022, ratio (par année d'imposition) élevé qui n'a été atteint qu'en 2015 (voir le graphique 23), soit une seule fois depuis la crise financière.


$4,7 / (1 - (-0,146)) = 5,5$ . Le recul relatif total du taux d'imposition global depuis 2016 est de 14,6 %.

79 Idéalement, les projections de fin de période convergeraient vers le niveau stationnaire / normal des impôts, qui n'est plus influencé par les fluctuations cycliques et qui intègre l'effet plein des mesures fiscales. Ce niveau n'est évidemment pas connu, ce qui est une incertitude majeure pour l'évaluation des projections.

80 Voir sous 1.2.2.

81 En cas de pertes fiscales, l'interprétation du ratio des impôts payés par les sociétés (rapportés au PIB) est compliquée à cause du traitement asymétrique des pertes dans l'imposition. L'imposition des sociétés déficitaires est nulle, mais pas négative. Une perte opérationnelle réduit le dénominateur (le PIB), mais, si elle va de pair avec une perte fiscale, elle a un effet nul sur le numérateur du ratio ; le ratio impôts/PIB augmente donc, ce qui contre-intuitif. Lors des années subséquentes, le recours au report des pertes produit l'effet inverse. Avec une amélioration de la conjoncture (donc un retour au profits opérationnels), le dénominateur (PIB) s'améliore, mais il y a un effet nul (ou moindre) sur le numérateur du ratio à cause du recours au report des pertes ; le ratio baisse donc, ce qui est aussi contre-intuitif.

82 Moyenne sur la période 2014-2018 et ce sans tenir compte de l'impôt sur la fortune.



La note adressée par le Comité économique et financier national au formateur comporte une analyse des principaux risques pesant sur la croissance économique et les projections budgétaires<sup>83</sup>, dont un chapitre relatif aux risques entourant les recettes. La BCL avait écrit dans son avis précédent qu'un tel exercice s'avère indispensable lors de la conception des programmes budgétaires<sup>84</sup>. Elle ne peut donc que saluer les efforts en cette matière. L'analyse des risques (au-delà des simples aléas macroéconomiques) intègre la politique budgétaire dans un cadre plus large, ce qui devrait permettre d'adapter celle-ci en fonction de ces risques. Cette analyse permet de clarifier ces risques (degré de plausibilité, ampleur de l'incidence si les risques se matérialisent), d'adapter les projections en en tenant compte et, éventuellement, de décider en temps opportun des mesures compensatoires. Il n'est donc pas inutile de répéter cet exercice sur une base régulière.

### **Décisions et mesures européennes**

#### Transposition en droit national de la directive ATAD (*Anti Tax Avoidance Directive*)

Dans le contexte des initiatives européennes en matière fiscale, le Luxembourg a transposé en droit national la directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, communément appelée directive ATAD (*Anti Tax Avoidance Directive*).

Cette directive<sup>85</sup> applique au niveau de l'Union européenne (UE) des solutions communes à la planification agressive et qui émanent en partie des recommandations de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et du transfert des bénéficiaires (*Base erosion and profit shifting* - BEPS).

À cet effet, le projet de loi n° 7318, déposé le 19 juin 2018 et voté à la Chambre des députés le 18 décembre 2018, est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Le projet de budget 2019 revient sur cette transposition en droit national et prévoit une adaptation de la « règle de la limitation de la déductibilité des intérêts » au niveau d'un groupe de sociétés sous régime d'intégration fiscale.

La fiche financière, jointe au projet de loi n° 7318, contient une évaluation qualitative, mais pas quantitative, de l'incidence potentielle de la mise en œuvre de la loi sur le budget de l'Etat<sup>86</sup>. Selon les auteurs de cette fiche, il n'est pas exclu que les impacts à la hausse et à la baisse sur les recettes fiscales qui résultent de la mise en œuvre des différentes mesures se neutralisent dans leur ensemble.

83 Comité économique et financier national (2018) Projections macroéconomiques et prévisions de finances publiques à politique inchangée pour la période 2018-2022, pp.15-17.

84 BCL (2017) Avis sur le projet de budget 2018, chapitre 2.3.2.3.

85 Il s'agit du 1<sup>er</sup> volet de la directive ATAD, dit « ATAD1 ». Le 2<sup>e</sup> volet, dit « ATAD2 », constitue une extension dans le domaine des instruments hybrides et il doit être mis en vigueur avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

86 Pour une discussion supplémentaire sur l'impact de ces mesures sur le Luxembourg, voir Conseil économique et social (2018) Analyse des données fiscales au Luxembourg, pp. 65-66.

La directive ATAD exclut les entreprises financières (banques et assurance) de son champ d'application. De plus, les entreprises du secteur domestique non financier ne devraient pas être affectées, à moins qu'elles ne soient lourdement endettées et de ce fait pénalisées par la règle de limitation de la déductibilité des intérêts<sup>87</sup>. *A priori*, seules les SOPARFI pourraient être directement concernées par ces mesures (voir aussi *supra*).

#### Propositions de directives et autres initiatives en matière fiscale

La CE a élaboré plusieurs propositions de directives qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les recettes de l'IRS.

Il s'agit d'abord des propositions de directives portant sur l'introduction d'une assiette commune (ACIS - CCTB)<sup>88</sup> et sur l'introduction d'une assiette commune consolidée (ACCIS - CCCTB)<sup>89</sup>.

De plus, la CE vise également à adapter, au niveau européen, l'imposition des entreprises de l'économie numérique<sup>90</sup>.

Ce sujet fait également l'objet de négociations au niveau de l'OCDE/G20 et, en début d'année 2019, un accord préliminaire a été trouvé pour intensifier les efforts en cette matière et pour trouver un accord d'ici 2020<sup>91</sup>.

Les risques émanant de toutes ces initiatives pour le budget de l'Etat sont tangibles, mais pas encore imminents.

87 La directive prévoit un plafond pour le montant des intérêts que les entreprises peuvent déduire fiscalement (3 millions d'euros ou 30 % de l'EBITDA – *Earnings before interest, taxes, depreciation and amortisation* – Résultat avant intérêts, impôts, dépréciations et amortissements).

88 COM (2016) 685 final, Proposition de directive du Conseil de l'UE concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés.

89 COM (2011) 121/4, Proposition de directive du Conseil de l'UE concernant une assiette consolidée commune pour l'impôt sur les sociétés.

90 COM (2018) 147 final, Proposition de directive du Conseil de l'UE établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative, et COM (2018) 148 final, Proposition de directive du Conseil de l'UE concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques.

91 Voir sous <http://www.oecd.org/newsroom/international-community-makes-important-progress-on-the-tax-challenges-of-digitalisation.htm>.





## Décisions de la CE

Le 20 juin 2018, la Commission européenne s'est exprimée sur des décisions fiscales anticipatives émises par le Luxembourg qui auraient permis à une multinationale de réduire son imposition. Selon la Commission, ces décisions fiscales anticipatives auraient conféré des avantages fiscaux sélectifs à cette multinationale, des avantages indus et qu'elle a considéré être assimilables à une aide d'Etat. Le Luxembourg a été assigné à demander le paiement des avantages fiscaux indus pour un montant qui est estimé par la Commission à environ 120 millions d'euros (0,2 % du PIB). D'un point de vue budgétaire, à court terme, cette décision pourrait avoir un impact positif. Dans ce cas, il convient de ne pas perdre de vue qu'il s'agit d'une recette unique et qui ne devrait pas être prise en compte en termes de marge de manœuvre budgétaire à moyen et long terme. Par ailleurs, à long terme, son effet, au-delà de la perte de réputation, est négatif. Pour autant que la décision de la Commission soit validée, la remise en question de certaines pratiques de prix de transferts, l'insécurité juridique créée par la décision de la Commission remettant en cause un accord formel de l'Administration des contributions directes et l'attention internationale portée sur la question générale des décisions fiscales anticipatives vont peser sur les activités et donc sur les recettes de l'IRS. A nouveau, il est impossible d'évaluer le risque pour les recettes fiscales en raison d'un manque d'estimations chiffrées relatives aux rescrits fiscaux.

## Autres

Il s'y ajoute une concurrence fiscale accrue.

Le cadre fiscal influe sur les décisions d'investissement des sociétés et de la localisation de leurs activités de production de biens ou de prestations de services<sup>92</sup>. Le Luxembourg a déjà pris plusieurs mesures visant à abaisser la charge fiscale des entreprises. Il incombe au pouvoir exécutif d'évaluer, eu égard à ces tendances européennes et internationales, la suite qu'il voudra y donner. Cette appréciation doit tenir compte des mesures décidées dans les pays concurrents et des mesures d'harmonisation fiscale introduites ou à introduire aux niveaux européen et international, sur la base des mesures déjà prises au cours des années récentes et de l'évolution effective de ces recettes fiscales au Luxembourg.

Malgré les mesures introduites au niveau européen et international et qui étaient censées peser sur les recettes fiscales du Luxembourg, celles-ci ont surpris par leur croissance favorable. Ceci pourrait suggérer que ces mesures n'ont pas, ou pas encore, produit l'effet négatif craint. Il convient dès lors de s'interroger si des mesures de compensation additionnelles sont nécessaires et, si tel est le cas, d'évaluer lesquelles semblent les plus adéquates.

L'approche du pouvoir exécutif en cette matière doit s'insérer dans une optique globale de la politique budgétaire. Compte tenu des défis futurs pour l'économie luxembourgeoise<sup>93</sup> et du respect des contraintes budgétaires européennes et nationales, il revient au gouvernement de définir les priorités et de trouver l'équilibre entre, d'une part, des mesures d'abaissement de la fiscalité, notamment des sociétés, qui réduiront les ressources financières de l'Etat et, d'autre part, les hausses importantes des dépenses liées au développement du pays.

92 BCL [2015] Avis sur le projet de budget 2016, Encadré 3 : Adaptation de la fiscalité pour les collectivités : Abaissement du taux nominal et élargissement de la base imposable ?

93 Voir chapitre 2.4.1.4.

### 3.3 DROITS DE DOUANES ET ACCISES

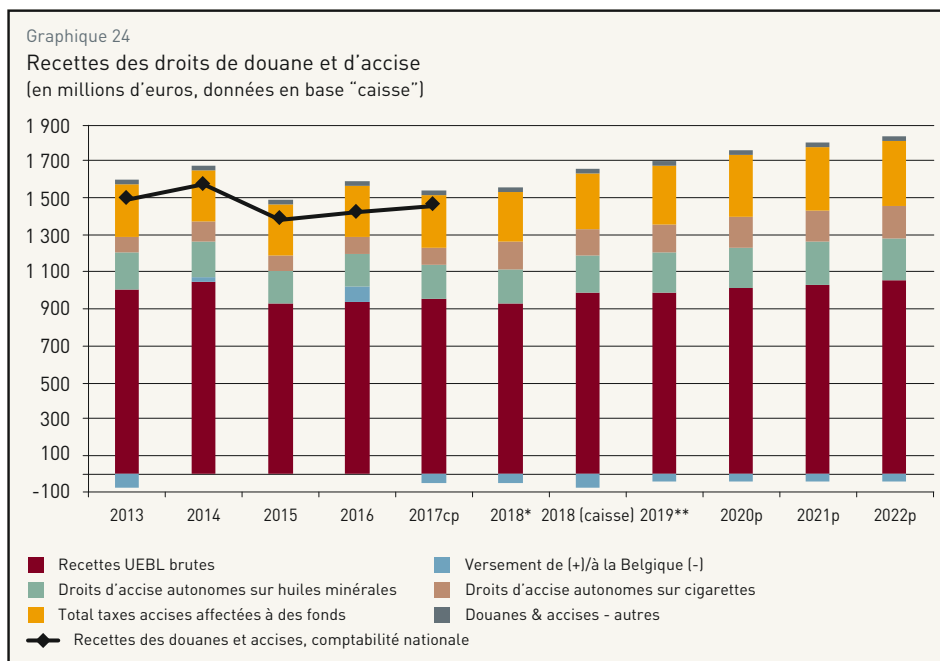
Les changements opérés dans la présentation du projet de budget 2019<sup>94</sup> ont une incidence au niveau de la comptabilisation des recettes de douanes et accises. Dorénavant, toutes les recettes des droits de douanes et accises sont affectées au budget des recettes.<sup>95</sup> En 2019, cela représente un supplément de près de 350 millions d'euros sur un total de 1,70 milliard d'euros. Néanmoins, cette nouvelle méthodologie n'affecte nullement les soldes budgétaires.

Une seconde différence se manifeste au niveau des recettes de l'UEBL qui étaient présentées dans leur forme nette, c'est-à-dire prenant en compte le versement effectué à la Belgique ou reçu de la Belgique (selon le cas de figure). Les recettes UEBL sont dorénavant présentées dans leur forme brute. Le versement éventuel à la Belgique est quant à lui désormais comptabilisé en tant que dépense.

En 2017, selon la comptabilité nationale, les recettes totales des droits de douanes et accises se sont élevées à 1,45 milliard d'euros, soit 9,5 % des recettes fiscales et 6,8 % des recettes des administrations publiques. Bien que ce montant soit en progression par rapport à 2016, la part des recettes de douanes et accises dans le total des recettes affiche en revanche un recul, comme c'est le cas depuis 2011.

Depuis 2013, les recettes des droits de douanes et accises ont alterné entre des phases de hausse et de baisse. Plusieurs facteurs interviennent pour expliquer cette dynamique erratique. L'augmentation de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2015 avait, par exemple, induit une forte augmentation des ventes de produits de tabac fin 2014 et par conséquent, une diminution en 2015. L'augmentation générale des accises en Belgique à partir de 2015, qui s'intègre dans une politique de restructuration de la taxation (« *tax shift* »), a également eu un impact positif sur les recettes liées à la vente d'alcool. Celles-ci ont atteint des niveaux très élevés au Luxembourg ces dernières années et ce phénomène a été confirmé en 2018.

Globalement, en 2018, les recettes d'accises encaissées ont été en nette hausse par rapport à 2017 (voir graphique 24). Les recettes d'accises sur les tabacs manufacturés ont légèrement progressé en 2018. Cela résulte de deux évolutions qui agissent en sens contraire. Les ventes de cigarettes ont ainsi très légèrement progressé, alors que les ventes de tabacs ont légèrement reculé, deux évolutions qui se situent cependant dans un contexte global de recul des ventes de tabac



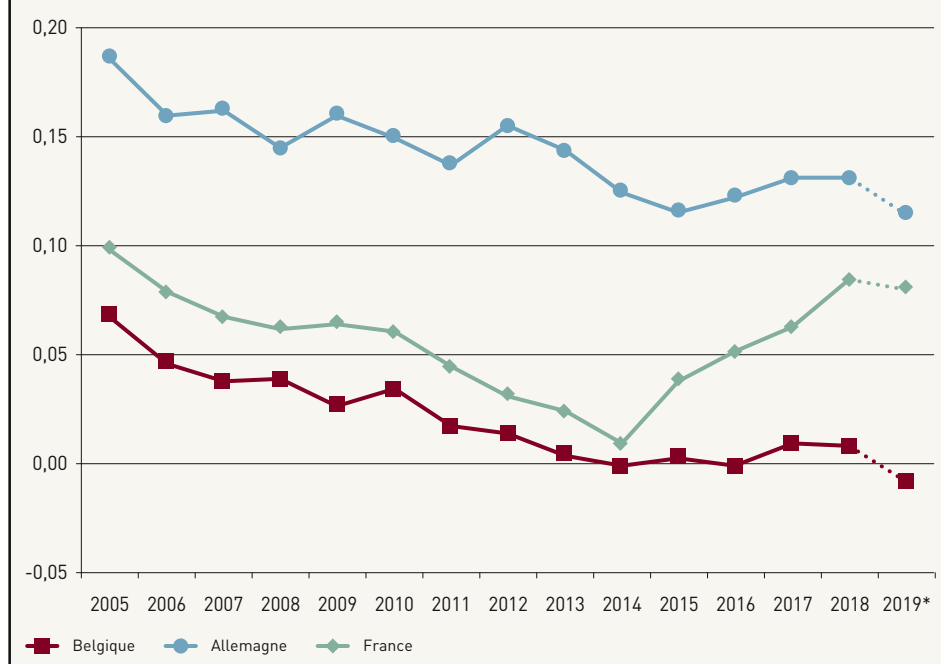
Sources : ministère des Finances, projet de budget 2019.

Note : compte provisoire (cp), budget voté (\*), projet de budget (\*\*) et prévision pluriannuelle (p).

94 Voir sous 2.1.

95 Il s'agit essentiellement de recettes qui étaient directement versées à divers fonds (contribution sociale sur les carburants, contribution changement climatique, fonds Kyoto, etc.) et qui, selon l'ancienne présentation budgétaire, étaient enregistrées dans le budget pour ordre.

Graphique 25  
Différentiel du prix du diesel professionnel par rapport aux pays limitrophes  
(en euro par litre et en moyenne annuelle)<sup>96, 97</sup>



Sources : Commission européenne, Bulletins officiels des douanes (France), Union professionnelle du transport et de la logistique (Belgique), calculs BCL.

observé depuis 2007. Cette baisse tendancielle des ventes de tabacs se manifeste en dépit d'un soutien aux ventes émanant d'un différentiel de prix avec les pays voisins, notamment avec la France qui a fortement augmenté ses accises sur le tabac au cours de ces dernières années et où les ventes de tabac ont fortement reculé en 2018.

Les ventes de carburants, en recul depuis 2013 mais en hausse en 2017, ont fortement rebondi en 2018. Une grande partie de la dynamique des ventes de carburants s'explique par le différentiel de prix avec les pays limitrophes et par « le tourisme à la pompe » qui en découle.

Ce différentiel de prix des carburants demande une attention particulière. Depuis 2016, le différentiel du prix du diesel (qui représente 83 % des ventes de carburants) avec la Belgique et la France a for-

tement augmenté. Cela s'explique par la volonté de ces deux pays de favoriser l'essence au détriment du diesel, notamment via un relèvement des accises sur le diesel.

Cette explication doit toutefois être nuancée car une grande partie du tourisme à la pompe concerne les transporteurs routiers qui bénéficient de droits d'accises réduits sur le diesel en Belgique et en France. Dans ces deux pays, le montant d'accises remboursé par l'État est généralement adapté afin de maintenir un taux d'accises « professionnel » constant, indépendamment des variations du niveau total des accises. La tendance globale depuis 2005 affiche clairement une diminution du différentiel entre le Luxembourg et les pays voisins, ce différentiel ayant même été légèrement en faveur de la Belgique en 2016 (voir graphique 25). Néanmoins, depuis 2015 en France, 2016 en Allemagne et 2017 en Belgique, le différentiel progresse à nouveau en faveur du Luxembourg.

Les recettes d'accises encaissées en 2018 ont été bien supérieures (+99 millions d'euros, soit +6,4 %) aux montants anticipés dans le budget voté de 2018 (voir graphique 24). Cette sous-estimation a été particulièrement observée au niveau des recettes sur les ventes d'alcool et de carburants.

96 Ce prix est calculé à partir du prix hors taxes, auquel nous rajoutons le montant d'accises payé par les transporteurs routiers.

97 La projection pour l'année 2019 se base sur la moyenne des prix observés lors des deux premiers mois de 2019, sur les derniers taux d'accises en vigueur (mars 2019 pour la France) et sur la mise-en-œuvre des nouveaux taux d'accises au Luxembourg en mai 2019.

Le budget avait toutefois également sous-estimé le versement à effectuer à la Belgique dans le cadre de l'UEBL, le Luxembourg ayant en effet versé 81 millions d'euros à la Belgique en 2018 alors que seulement 50 millions avaient été anticipés.<sup>98</sup>

En 2019, les recettes totales des droits d'accises, au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat, s'élèveraient à 1,70 milliard d'euros selon le projet de budget ; elles progresseraient ainsi de 2,8 % par rapport aux recettes encaissées en 2018 et représenteraient 10,2 % des recettes fiscales. Les recettes de l'UEBL brutes budgétisées s'élèvent à 980 millions d'euros en 2019, en hausse par rapport au budget de 2018, mais en léger recul par rapport aux recettes effectivement encaissées en 2018.

Afin d'apprécier cette prévision prudente du gouvernement, il convient d'abord de noter que les ventes de tabac, qui ont connu une évolution contrastée en 2018, devraient progresser à la marge en 2019. En effet, la France a de nouveau augmenté les accises sur le tabac en mars 2019 et il en va de même pour l'alcool pour lequel les ventes ont atteint des niveaux très élevés au Luxembourg en 2018.

Les recettes provenant des ventes de carburants (qui constituent le poste le plus important des recettes d'accises) pourraient connaître une nouvelle hausse en 2019.

La mesure annoncée par le gouvernement d'augmenter les accises sur le diesel de 2 cents par litre et de 1 cent par litre sur l'essence devrait avoir deux effets. D'une part, le relèvement du taux d'accises va induire, à quantité vendue inchangée, des recettes supplémentaires (effet valeur). D'autre part, cette mesure pourrait faire baisser la consommation de diesel professionnel par des ressortissants des pays voisins du Luxembourg ; ceci pourrait plus particulièrement être le cas pour la Belgique, avec qui le différentiel deviendrait légèrement défavorable (effet volume). Le différentiel avec la France et l'Allemagne reculerait également mais resterait largement favorable. Les ventes d'essence, qui concernent essentiellement les particuliers, devraient être peu sensibles à une augmentation d'un cent par litre. Il est en effet peu probable que les particuliers changent leur comportement pour une augmentation si faible, que ce soit les résidents (dont la consommation est relativement inélastique) ou les frontaliers (pour qui le différentiel de prix reste élevé).

Sur la base des quantités de carburants consommées en 2018, cette mesure impliquerait 47 millions d'euros de recettes supplémentaires pour les accises sur une période de 12 mois, toutes choses égales par ailleurs.<sup>99</sup> L'hypothèse d'un effet approximativement neutre de cette mesure sur les recettes d'accises, c'est-à-dire que l'effet volume contrebalance l'effet valeur impliquerait que les quantités de diesel vendues reculent de 133 millions de litres sur 12 mois, soit une baisse de 6,2 % par rapport au niveau de 2018.<sup>100</sup> Une telle baisse des ventes de diesel semble importante au regard des données historiques. Les ventes de diesel ont alterné hausses et baisses depuis 2006 avec une progression cumulée de 1,2 %. Le taux de variation annuel moyen (en valeur absolue), qui donne une indication de la variabilité de la série, s'est élevée à 3,4 % depuis 2007. En outre, le différentiel de prix avec les pays voisins avait reculé de manière quasiment continue entre 2005 et 2014 sans que cela se traduise par un recul systématique des ventes de diesel. Un différentiel négatif avec un pays voisin (Belgique) est

98 Les versements effectués entre la Belgique et le Luxembourg pour le compte de l'UEBL lors d'une année se rapportent toujours au décompte des recettes de l'année précédente. La cohérence des recettes en base caisse et du budget est toutefois assurée. Les recettes d'accises nettes, qu'elles soient budgétisées ou encaissées mélangent les recettes brutes d'une année avec le décompte de l'année précédente. Il semble donc plus pertinent d'analyser la dynamique des recettes brutes et, dans un deuxième temps, le décompte UEBL.

99 À cela, il convient également de rajouter 8 millions d'euros de recettes supplémentaires de TVA.

100 Dans ce cas de figure, on suppose que les volumes de ventes de l'essence restent inchangés.

en revanche un nouveau phénomène dont les conséquences sont difficiles à estimer. Néanmoins, le différentiel était déjà très faible ces dernières années (moins de 1 cent en 2018), ce qui laisse supposer un impact limité.

En 2019, la mesure ne produira ses effets que sur huit mois puisqu'elle ne sera mise en œuvre qu'au 1<sup>er</sup> mai et l'augmentation mécanique des recettes (effet valeur) se chiffrerait à 31 millions d'euros. L'administration des douanes et accises, qui a estimé l'impact de la mesure à 2,5 millions d'euros de recettes supplémentaires,<sup>101</sup> suppose une baisse des ventes de diesel de 100 millions de litres sur 12 mois, soit un recul de 4,7 % sur la même période, une variation toujours supérieure à ce qui a été observé depuis 2006. Une réduction moins importante des quantités vendues engendrerait donc des recettes supplémentaires.

Selon le décompte définitif de 2018, le versement que le Luxembourg devra effectuer à la Belgique en 2019 dans le cadre de l'UEBL s'établira à 84 millions d'euros, soit un montant supérieur à l'estimation contenue dans du projet de budget 2019 (45 millions d'euros). Les recettes supplémentaires issues du relèvement des accises susmentionné pourraient toutefois permettre de contrebalancer, du moins partiellement, cette sous-estimation.

En ce qui concerne les années 2020 à 2022, le projet de budget pluriannuel prévoit une accélération de la croissance des recettes de douanes et accises en 2020 qui atteindraient 1,76 milliard d'euros (+3,4 %)

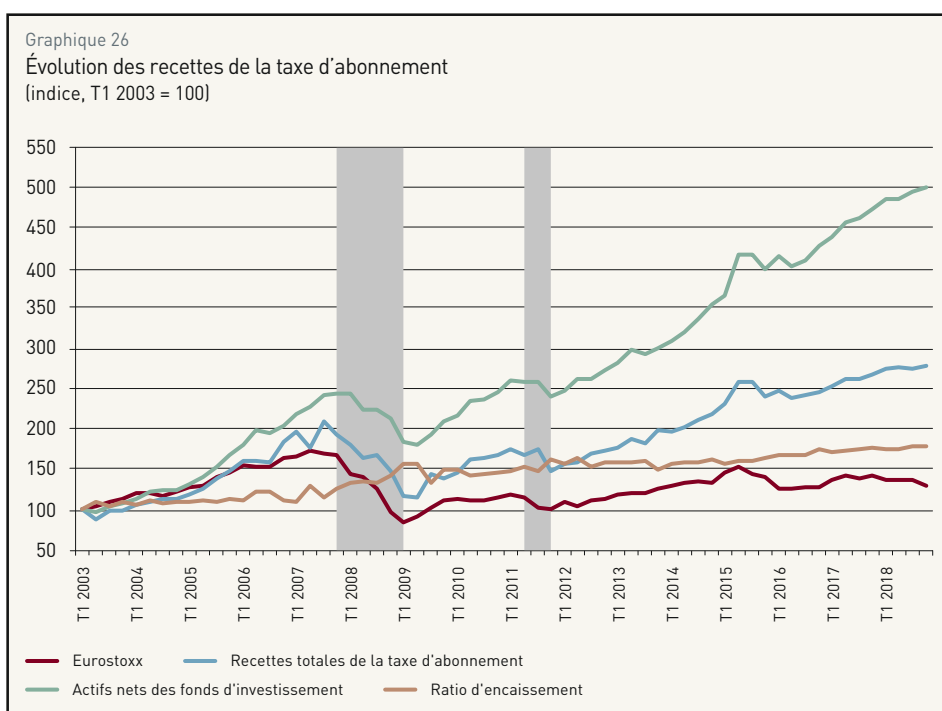
et une décélération lors des deux dernières années, respectivement +2,3 % (1,79 milliard d'euros) et +1,8 % (1,83 milliard d'euros). La croissance annuelle moyenne qui en découle, 2,5 %, paraît plausible au vu des derniers développements, le profil annuel étant en revanche plus difficile à juger sans informations supplémentaires.

### 3.4 TAXE D'ABONNEMENT

Selon le projet de budget pour l'année 2019, les recettes fiscales au titre de la taxe d'abonnement s'établiraient à 1 027 millions d'euros, ce qui représenterait 1,7 % du PIB nominal<sup>102</sup> et 6,2 % des recettes fiscales au sens de la législation sur la comptabilité de l'Etat.

101 Voir le procès-verbal de la réunion du 5 mars 2019 de la Commission des Finances et du Budget (P.V. FI 16).

102 Selon le gouvernement, le PIB nominal atteindrait une valeur de 58,8 milliards d'euros en 2018 et une valeur de 61,2 milliards d'euros en 2019. Voir le tableau 1 pour plus de détails.



Remarque : les zones grises montrent l'impact de deux événements majeurs qui ont touché les marchés financiers, à savoir la crise financière de 2008-2009 et la crise de la dette souveraine au tournant de l'année 2011-2012. Le ratio d'encaissement indique la valeur nette d'inventaire nécessaire pour encaisser 1 euro de recettes au titre de la taxe d'abonnement. La taxe d'abonnement à payer par les fonds d'investissement au cours d'un trimestre (t) est déterminée sur base de la valeur nette d'inventaire des actifs de ces fonds au cours du trimestre précédent (t-1). Par conséquent, l'évolution des indices boursiers Eurostoxx et des actifs nets des fonds d'investissement est présentée avec un décalage d'un trimestre par rapport à celle des recettes de la taxe d'abonnement.

Sources : AED, CSSF, ministère des Finances, STATEC, calculs BCL.

Le poids de la taxe d'abonnement s'inscrirait ainsi en hausse par rapport aux années précédentes. Selon les données de comptabilité nationale, établies selon les normes SEC2010, les recettes de la taxe d'abonnement ont représenté 6,5 % des recettes fiscales et 4,6 % des recettes totales des administrations publiques en 2017 (voir le graphique 18).

Il convient de rappeler que les recettes au titre de la taxe d'abonnement sont influencées par quatre facteurs, à savoir i) un effet « structure », ii) un effet « de modification des taux (théoriques)<sup>103</sup> », iii) un effet « prix » et iv) un effet « volume ». Les effets « structure » et « de modification des taux (théoriques) » sont intimement liés aux bases imposables et aux taux d'imposition qui varient selon le type d'assujetti<sup>104</sup>.

Les Organismes de Placement Collectif (OPC) et les Fonds d'Investissement Spécialisés (FIS) sont les principaux contributeurs aux recettes de la taxe d'abonnement (avec une part de 98,8 % en 2017), suivis des Sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF) (1,2 %). Les recettes de la taxe d'abonnement sont principalement fonction de la valeur nette d'inventaire<sup>105</sup> (VNI) des actifs des fonds d'investissement (OPC et FIS). Le coefficient de corrélation entre les taux de croissance de ces deux variables s'est établi à 0,95 sur la période 2008T1-2018T4. Cette valeur nette des actifs sous gestion varie en fonction des cours boursiers (effet « prix ») et des souscriptions (ou des rachats) de parts qui traduisent l'afflux (ou le reflux) de capitaux (effet « volume »)<sup>106</sup>. Le graphique 26 témoigne de ce lien.

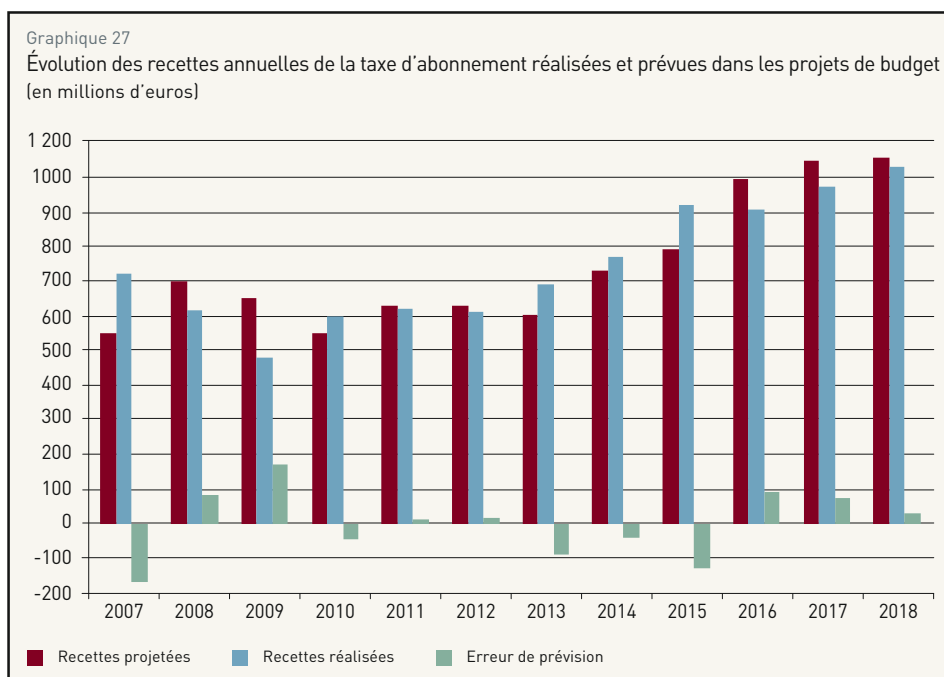
Ce lien étroit constitue par conséquent une source de vulnérabilité de ces recettes fiscales vis-à-vis des mouvements sur les marchés boursiers internationaux, qui sont à leur tour difficilement prévisibles. Les recettes de la taxe d'abonnement ont ainsi tendance à être surestimées en période de chute des marchés financiers et sous-estimées en période de forte hausse des cours. À titre d'illustration et comme on peut le constater sur le graphique 27, alors qu'en 2015 le gouvernement avait sous-estimé les recettes de la taxe d'abonnement à hauteur d'environ 130 millions d'euros, en 2018 (une année

103 Taux d'imposition tels que prévus par la loi.

104 Pour plus d'informations, voir l'encadré 1 « La taxe d'abonnement : définition et caractéristiques » dans l'avis de la BCL sur le projet de budget 2016 (Bulletin BCL 2015/3, pp. 119-122).

105 Valeur de marché des actifs des fonds moins les engagements (p.ex. les charges ou autres dettes).

106 Il convient de mentionner que la taxe d'abonnement à payer par les fonds d'investissement est déterminée quatre fois par an pour un exercice déterminé (31 décembre T-1, 31 mars T, 30 juin T et 30 septembre T). Par conséquent, les recettes encaissées au cours d'une année T (2019 par exemple) sont déterminées sur base de la valeur nette d'inventaire portant sur la période allant du quatrième trimestre de l'année T-1 (2018) au troisième trimestre 2019.



Remarque : les recettes « projetées » représentent les recettes telles que prévues dans les projets de budget de l'Etat votés pour l'année correspondante. Les erreurs de prévision correspondent aux recettes projetées moins les recettes réalisées.

Sources : Commission des Finances et du Budget (AED, Rapport explicatif au 7 mars 2019), ministère des Finances, Legilux, projet de budget 2019, calculs BCL.

caractérisée par une certaine instabilité boursière), il les a surestimées à hauteur de 27 millions d'euros (soit l'équivalent de 3 % des recettes réalisées). Ces chiffres témoignent de l'impact des incertitudes qui entourent l'évolution des marchés financiers sur les recettes de la taxe d'abonnement et par conséquent de l'importance d'adopter des hypothèses prudentes en la matière.

En ce qui concerne le projet de budget 2019, la recette prévue de 1 027 millions d'euros enregistrerait une progression nulle par rapport au compte prévisionnel portant sur l'année 2018.

Tableau 19 :

**Évolution annuelle des recettes de la taxe d'abonnement**

	2015	2016	2017	2018B <sub>2018</sub>	2018C	2019B	2020P	2021P	2022P
Données en base caisse (en millions d'euros)	919	903	972	1 054	1 027	1 027	1 087	1 160	1 239
Taux de croissance annuel (en %)	19	-2	8	8	6	-	6	7	7

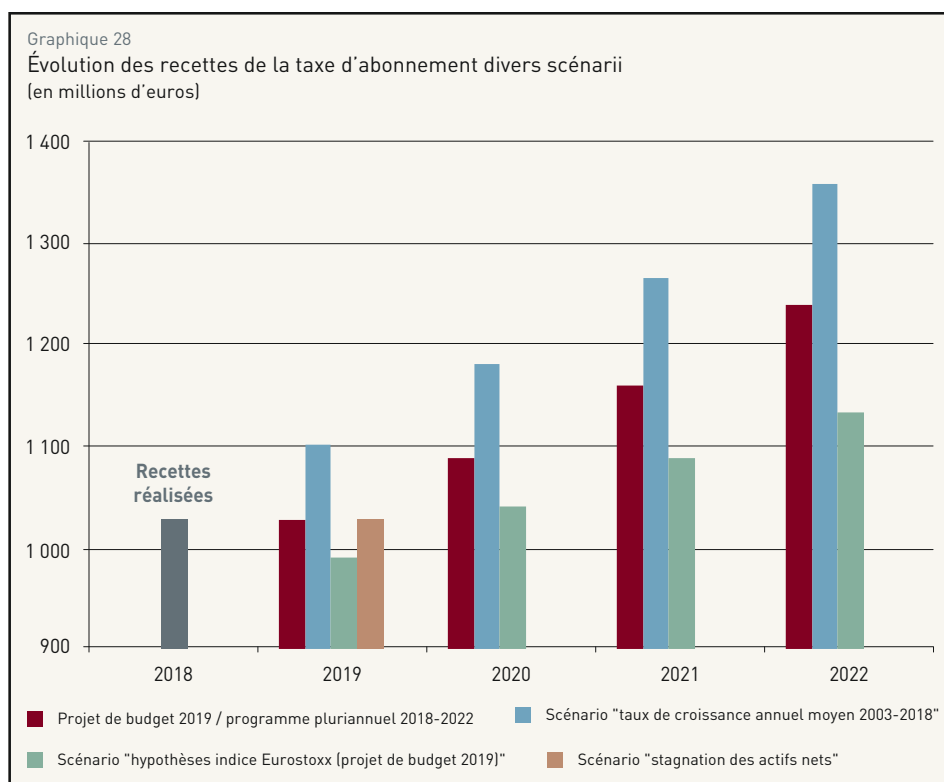
Note : budget 2018 (b2018), compte prévisionnel (c), budget 2019 (b), budget pluriannuel 2018-2022 (p).

Sources : Commission des Finances et du Budget (AED, Rapport explicatif au 7 mars 2019), ministère des Finances, Legilux, projet de budget 2019, budget pluriannuel 2018-2022, calculs BCL.

Le graphique ci-après montre l'évolution des recettes de la taxe d'abonnement telles que prévues par le gouvernement dans le projet de budget 2019 (et la programmation pluriannuelle 2018-2022) (barres en rouge) et des scénarii alternatifs. Les barres en bleu clair indiquent l'évolution de la taxe d'abonnement qui résulterait de l'application, sur l'horizon de projection, du taux de croissance annuel moyen observé sur la période allant de 2003 à 2018 (soit une hausse annuelle moyenne de 7,3 % l'an). Les

barres roses indiquent l'évolution des recettes qui serait observée si la valeur nette d'inventaire des fonds d'investissement stagnait au niveau observé en février 2019.

On constate que la stabilisation de la taxe d'abonnement en 2019, telle que projeté par le gouvernement, va à l'encontre de ce qui pourrait être inféré des hypothèses exogènes retenues par ce dernier dans le projet de budget 2019 (barres vertes), à savoir un recul de l'indice boursier Eurostoxx de



Sources : CSSF, ministère des Finances, projet de budget 2019, programme pluriannuel 2018-2022, calculs BCL.

4,5 % en 2019<sup>107</sup>. Pour ce qui est des années 2020 à 2022, le programme pluriannuel prévoit un rebond de la progression de la taxe d'abonnement à 6,4 % en moyenne chaque année. Si un tel scénario semble relativement prudent eu égard au taux de croissance de 7,3 % observé sur la période couvrant les années 2003 à 2018, la prise en compte des hypothèses exogènes en matière d'évolution de l'indice boursier contenues dans les documents parlementaires impliquerait, toutes choses égales par ailleurs, des recettes plus faibles que celles prévues par le gouvernement sur l'ensemble de l'horizon de projection (barres vertes sur le graphique 28).

Au final, les projections du gouvernement pour les années 2019 à 2022 en matière de recettes de la taxe d'abonnement apparaissent réalistes d'un point de vue historique mais pèchent quelque peu par leur manque de cohérence avec les hypothèses exogènes sous-jacentes.

### 3.5 TVA

Les recettes de TVA (en base caisse) se sont élevées à 3 724 millions d'euros en 2018, soit 6,3 % du PIB et 13,8 % des recettes de l'Etat. Ce montant s'inscrit en progression de 9,3 % par rapport au compte provisoire de 2017, marquant ainsi la première hausse significative des recettes de TVA depuis l'application en 2015 de l'accord concernant les recettes de e-TVA (« VAT package »)<sup>108</sup>. En effet, les recettes de TVA totales avaient reculé de 4,6 % en 2015, avant d'afficher une quasi-stabilisation en 2016 (+0,1 %) et une nouvelle baisse de 1,7 % en 2017. Au contraire, entre 2005 et 2014, les recettes de TVA avaient connu une progression de 162 %, hausse largement imputable au commerce électronique (e-TVA).

Rappelons que le commerce électronique a généré des recettes de TVA passant de 180 millions d'euros en 2005 à 1 077 millions d'euros en 2014. En 2015 et en 2016, en vertu de l'accord concernant les recettes de e-TVA, le Luxembourg n'a pu garder que 30 % de ces recettes, ce qui a correspondu à des montants respectifs de 555 millions et 383 millions d'euros, générant ainsi des manques à gagner de 1 294 millions en 2015 et de 894 millions en 2016. Les recettes de e-TVA perçues par le Luxembourg ont continué de fortement baisser en 2017 (-77 %)<sup>109</sup> ainsi qu'en 2018 (-46 %). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le Luxembourg a perdu l'ensemble des recettes de TVA du commerce électronique liées à des transactions réalisées avec des non-résidents. Selon les dernières estimations du gouvernement<sup>110</sup>, les recettes de e-TVA du Luxembourg atteindraient 12,5 millions d'euros en 2019, ces dernières provenant des transactions réalisées par les seuls résidents luxembourgeois.

Le graphique suivant présente les évolutions des recettes de TVA depuis 2005. Hors commerce électronique (barres bleues), la croissance annuelle des recettes de TVA a été de 9,1 % en moyenne sur la période 2005-2014. Ensuite, la hausse importante des recettes de TVA hors commerce électronique enregistrée en 2015 (+13,9 %) s'explique par le relèvement de 2 p.p. de tous les taux de TVA, à l'exception

107 Pour atteindre le montant de 1 027 millions d'euros de recettes au titre de la taxe d'abonnement, la valeur nette d'inventaire des actifs devrait augmenter de près de 4 % entre mars et septembre 2019 par rapport au niveau moyen observé entre octobre 2018 et février 2019. On suppose un ratio d'encaissement identique à celui observé en 2018 et une répartition des recettes de la taxe d'abonnement (entre les différents assujettis) identique à celle enregistrée en 2018. Rappelons que le ratio d'encaissement indique la valeur d'inventaire nécessaire pour encaisser 1 euro de recettes au titre de la taxe d'abonnement. Il est calculé en rapportant les actifs nets sous gestion aux recettes de la taxe d'abonnement.

108 Selon l'accord concernant la TVA sur le commerce électronique (« VAT package »), le Luxembourg a pu garder 30 % des recettes provenant du commerce électronique en 2015 et 2016 et 15 % de ces recettes en 2017 et 2018.

109 Outre l'abaissement de sa quote-part, la baisse des recettes en 2017 est également due à la suspension en octobre 2016 des activités commerciales d'une entreprise, qui était un acteur majeur du commerce électronique au Luxembourg.

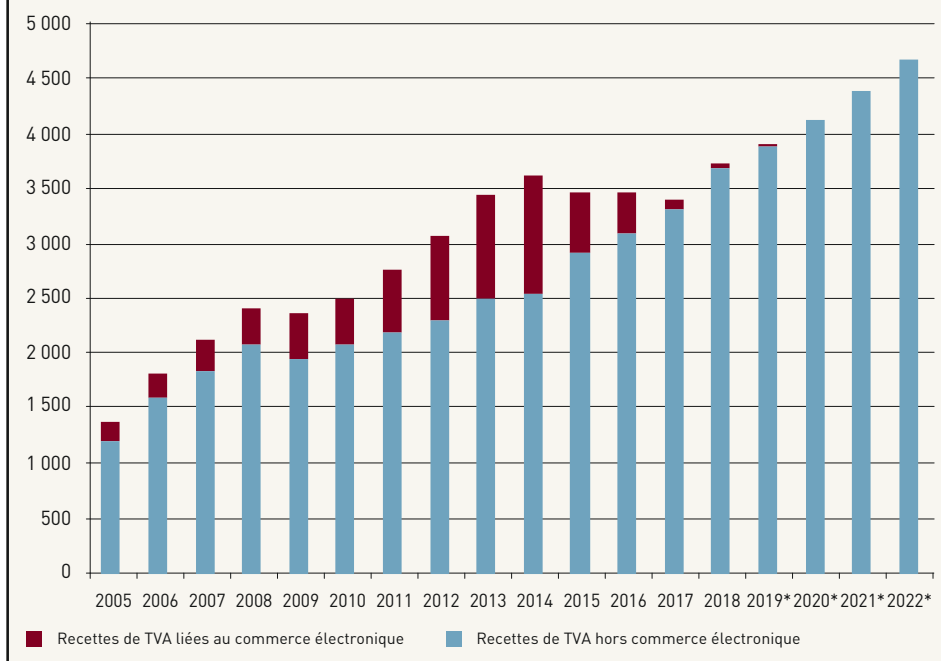
110 Voir Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA - Rapport explicatif au 7 mars 2019, page 1.



Graphique 29

Recettes de TVA

(en millions d'euros, données en base « caisse »)



Sources : Administration de l'Enregistrement et des Domaines, projet de budget pluriannuel 2019-2022 (\*), calculs BCL.

du taux super réduit de 3 %. En 2016 et 2017, ces recettes de TVA ont progressé à des rythmes plus modérés – de l'ordre de 7 % en moyenne au cours de ces deux années – avant d'afficher un taux de croissance en forte hausse en 2018 (+10,8 %).

Sur la période 2019-2022, la programmation pluriannuelle prévoit que les recettes de TVA devraient progresser à un rythme moyen de 6,1 %. Ce taux moyen est inférieur à la hausse moyenne observée sur la période 2006-2018 (+9,3 %). Dans le détail, les recettes de TVA, augmenteraient de 5,4 % en 2019 de 6,3 % en 2020, 6,6 % en 2021 et de 6,2 % en 2022.

Le projet de budget pour 2019 intègre plusieurs mesures fiscales relatives aux biens et services faisant l'objet d'un taux de TVA réduit. Il est ainsi prévu que le taux super-

réduit de 3 % s'applique aux produits hygiéniques – tels que les tampons et serviettes hygiéniques – et, conformément au droit européen, aux livres électroniques, à la presse en ligne et autres publications électroniques, qui étaient auparavant frappés d'un taux supérieur de 17 %. De même, un taux réduit de 8 % s'appliquera aux produits phytosanitaires autorisés par la réglementation européenne relative à la production biologique, produits imposés jusque-là au taux de 17 %. En tenant compte également de la hausse prévue des accises de 1 cent sur l'essence et de 2 cents sur le diesel – qui devrait, toutes choses égales par ailleurs, entraîner des recettes supplémentaires en matière de TVA et donc, compenser partiellement le déchet fiscal résultant de l'abaissement du taux de TVA sur les produits susmentionnés –, l'impact annuel total de ces mesures, selon les estimations du gouvernement, serait positif de l'ordre de 3 millions d'euros en 2019, soit 0,005 % du PIB.

Concernant l'année 2019, au vu de ce qui précède la prévision relative au montant des recettes de TVA semble prudente, compte tenu aussi de la hausse prévue des dépenses de consommation nominales des ménages qui serait de 6,1 %<sup>111</sup>.

Concernant la période 2020-2022, les documents budgétaires mis à disposition ne fournissent pas d'informations sur les taux de croissance relatifs à la consommation des ménages. Toutefois, les taux de progression des recettes de TVA contenus dans la programmation pluriannuelle sont inférieurs aux taux historiques et donc plausibles.

111 Voir la documentation, en date du 5 mars 2019, que le gouvernement a transmise à la Commission européenne.

### 3.6 LES RECETTES EN PROVENANCE DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT

Le projet de budget 2019 prévoit 140 millions d'euros de recettes provenant des participations de l'État dans le capital des sociétés de droit privé et 63 millions d'euros de recettes provenant des « participations » de l'État dans le capital d'établissements publics (POST, BCEE et Institut Luxembourgeois de Régulation<sup>112</sup>), soit un total de 203 millions d'euros de recettes (voir le tableau 20). Ce montant est légèrement supérieur à celui inscrit dans le budget voté de 2018 (198 millions d'euros) et supérieur au montant encaissé (192 millions d'euros).

Tableau 20 :

#### Recettes provenant des participations de l'État dans le capital des établissements publics et des sociétés de droit privé

	BUDGET	COMPTE GÉNÉRAL	COMPTE GÉNÉRAL
	EN MILLIONS D'EUROS	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU PIB
2011	108	245	0,6
2012	150	229	0,5
2013	200	202	0,4
2014	210	193	0,4
2015	186	201	0,4
2016	186	205	0,4
2017*	190	224	0,4
2018*	198	192	0,3
2019**	203	-	-
2020***	208	-	-
2021***	213	-	-
2022***	218	-	-

Note : \* provisoire, \*\* projet de budget, \*\*\* prévision.

Sources : projet de budget 2019 et projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2018-2022.

Le tableau 21 présente la répartition des recettes provenant des participations de l'État dans le capital des établissements publics et des sociétés de droit privé. En 2018, le montant des recettes s'est réduit de 32,6 millions d'euros par rapport à son niveau de 2017. Cette baisse résulte d'une réduction des recettes versées tant par les établissements publics que les sociétés de droit privé.

La diminution des recettes en provenance des établissements publics s'explique uniquement par une réduction des bénéfiques versés par l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR).

La baisse des recettes provenant des sociétés de droit privé s'explique par une diminution des dividendes provenant des sociétés BGL, SES Global, Enovos, Creos, Paul Wurth et BIL, cela en dépit des hausses des dividendes versés par Cargolux, Luxair, Arcelor Mittal et Aperam.

112 L'Institut Luxembourgeois de Régulation est un établissement public indépendant chargé de la régulation et de la supervision de plusieurs secteurs économiques, à savoir les réseaux et les services de communications électroniques, l'électricité, le gaz naturel, les services postaux ainsi que le transport ferroviaire et aérien.

Tableau 21 :

**Répartition des recettes provenant des participations de l'État dans le capital  
des établissements publics et des sociétés de droit privé**

	2013	2014	2015	2016	2017		2018	
	EN MILLIONS D'EUROS	EN MILLIONS D'EUROS	EN MILLIONS D'EUROS	EN MILLIONS D'EUROS	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU TOTAL	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU TOTAL
<b>Établissements publics</b>	<b>66,3</b>	<b>60,0</b>	<b>65,1</b>	<b>63,9</b>	<b>64,2</b>	<b>28,6</b>	<b>63,8</b>	<b>33,3</b>
dont :								
BCEE	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	17,8	40,0	20,9
POST	23,0	20,0	20,0	20,0	20,0	8,9	20,0	10,4
ILR	3,3	0,0	5,1	3,9	4,2	1,9	3,8	2,0
SNCA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Sociétés de droit privé</b>	<b>135,3</b>	<b>132,5</b>	<b>136,3</b>	<b>141,4</b>	<b>160,3</b>	<b>71,4</b>	<b>127,9</b>	<b>66,7</b>
dont :								
BGL	83,8	68,6	78,8	81,2	97,4	43,4	88,2	46,0
SES GLOBAL	29,8	32,8	36,2	39,9	43,8	19,5	26,2	13,7
ENOVOS	12,5	12,5	6,1	9,0	9,8	4,4	6,9	3,6
CARGOLUX	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,4	0,7
LUXAIR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,6
ARCELOR MITTAL	5,9	5,7	6,9	0,0	0,0	0,0	1,1	0,6
SEO	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,4	0,8	0,4
BOURSE DE LUXEMBOURG	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,3	0,7	0,4
APERAM	0,0	0,0	0,0	1,6	0,6	0,3	0,7	0,3
CREOS	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,4	0,7	0,4
PAUL WURTH	0,9	0,4	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
BIL	0,0	10,0	5,5	7,0	6,0	2,7	0,0	0,0
SNCH	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
LUX DEVELOPMENT	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SOCIÉTÉ DE L'AÉROPORT	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
SOC. PORT FLUVIAL MERTERT	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>201,7</b>	<b>192,5</b>	<b>201,4</b>	<b>205,4</b>	<b>224,4</b>	<b>100,0</b>	<b>191,8</b>	<b>100,0</b>

Source : Question parlementaire n° 159 du 8 janvier 2019 concernant les participations de l'État.

Le montant des dividendes encaissés par l'État en provenance des différentes sociétés de droit privé a été publié dans le cadre de la réponse du ministre des Finances à la question parlementaire n° 159 du 8 janvier 2019 relative aux participations de l'État. Il serait toutefois souhaitable, en vertu du principe de transparence, que la répartition des recettes soit également publiée de manière régulière dans le projet de budget de l'État, comme ce fut le cas auparavant, par exemple dans le projet de budget 2012.

Une réflexion générale, aussi bien économique qu'institutionnelle, est de mise au sujet de la politique et de la gestion des participations de l'État (y compris les participations détenues par les établissements publics financiers ou autres), qui constituent un élément important du patrimoine financier public. Une telle réflexion devrait s'opérer avec le souci de l'intérêt général à moyen et long terme, en prenant en compte l'intérêt des sociétés concernées et non pas des intérêts particuliers. Il convient en outre d'éviter toute éventualité de conflits d'intérêt.

## 4. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES DÉPENSES

Cette partie analyse, d'une part, les dépenses directes des administrations publiques (données SEC2010) et, d'autre part, les dépenses fiscales (données en base caisse).

### 4.1 LES DÉPENSES DIRECTES

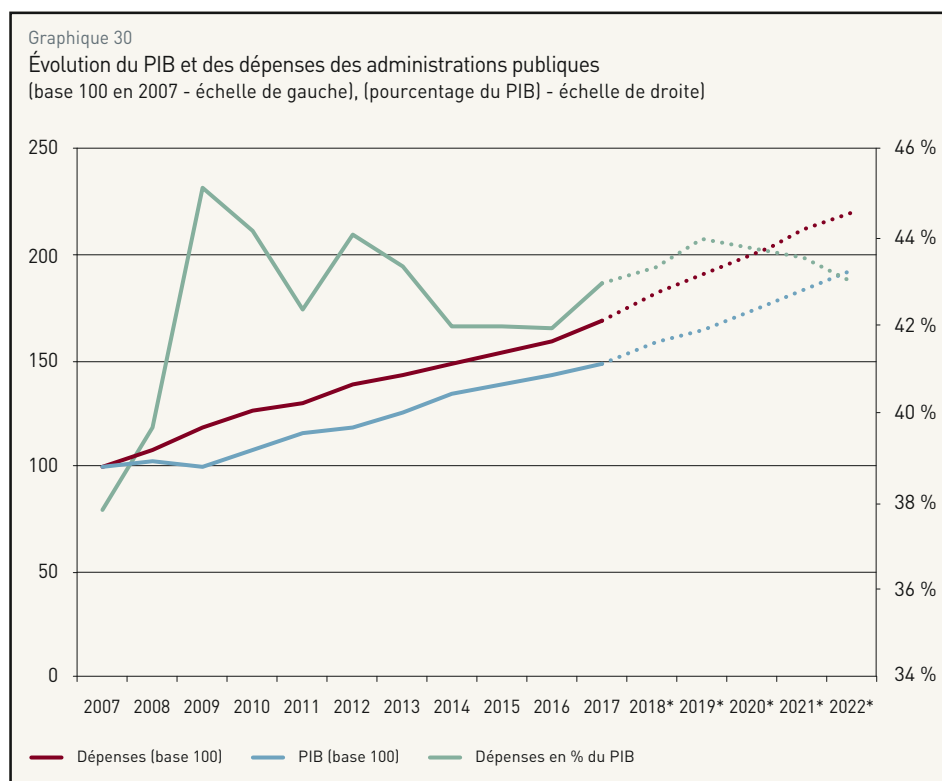
Cette partie vise à analyser, sur la base des données disponibles, les niveaux et structure des dépenses publiques des administrations publiques. Ces dépenses constituent le moyen de mettre en œuvre les objectifs du gouvernement ainsi que les fonctions régaliennes telles que la justice, les infrastructures publiques, etc.

L'analyse des dépenses directes aborde successivement les dépenses totales des administrations publiques, la décomposition des dépenses suivant la classification économique et la décomposition des dépenses suivant la classification fonctionnelle. La première classification permet d'identifier l'origine économique des dépenses (frais de fonctionnement, transferts et investissements), tandis que la deuxième permet d'appréhender les domaines dans lesquels l'Etat intervient (santé, sécurité, etc.).

La dernière section de cette partie met en exergue les défis potentiels auxquels les dépenses publiques luxembourgeoises pourront être confrontées dans un avenir proche.

La comparaison de l'évolution des dépenses avec celle du PIB nominal est intéressante. En effet, le PIB nominal est un indicateur de l'activité économique dont le taux de croissance détermine également l'évolution des recettes.

Le graphique suivant montre la hausse tendancielle des dépenses publiques enregistrée de 2007 à 2017. Les dépenses des administrations publiques se sont accrues à un rythme annuel moyen de 5,4 % au cours de cette période, alors que le PIB nominal n'a progressé en moyenne que de 4,1 % par an<sup>113</sup>. Il convient toutefois de noter que les dépenses publiques en pourcentage du PIB ont connu une légère tendance à la baisse passant de 44,1 % du PIB en 2012 à 41,9 % en 2016. Toutefois, en 2017, le ratio des dépenses des administrations publiques a de nouveau augmenté en s'établissant à 42,9 % du PIB. Les dépenses publiques ont en effet progressé de 6,2 % tandis que le PIB nominal augmentait de seulement 3,7 %.



113 Il s'agit de moyennes géométriques.

Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.

Selon les documents budgétaires, les dépenses auraient progressé de 7,2 % en 2018 et augmenteraient de 5,6 % en 2019, soit un taux de croissance supérieur à celui du PIB nominal, qui seraient respectivement de 6,3 % et 4,1 %. Les dépenses s'établiraient à 43,3 % du PIB en 2018 et 43,9 % en 2019. Ces niveaux ont été revus à la hausse par rapport à la 19<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité (avril 2018) qui prévoyait des ratios de respectivement 42,8 % et 42,3 % du PIB.

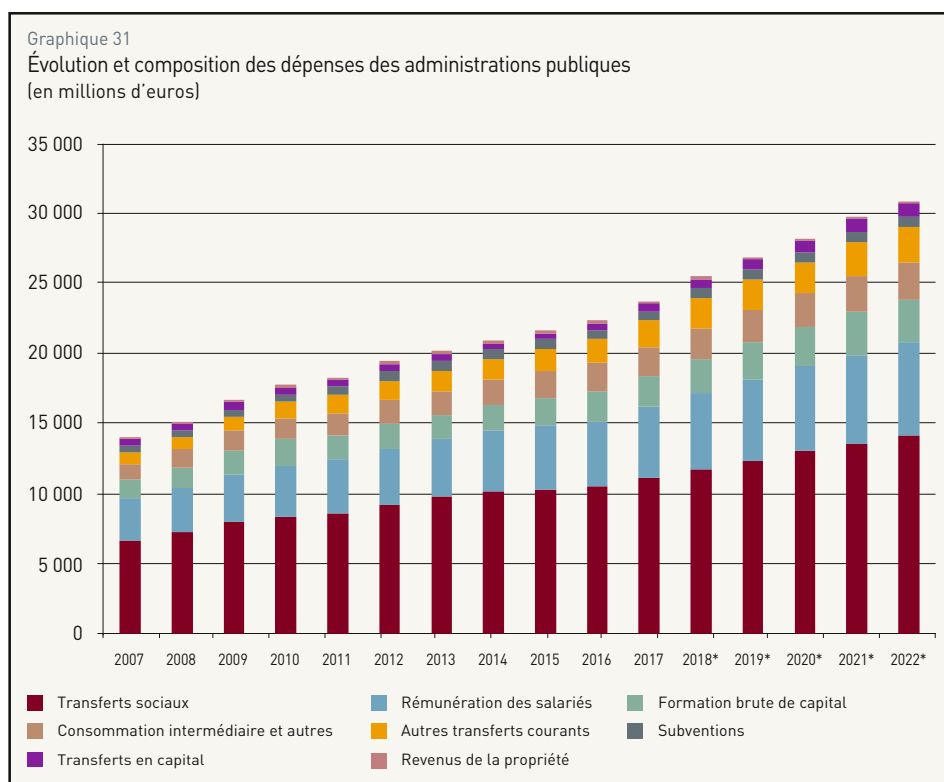
Finalement, entre 2020 et 2022, les dépenses augmenteraient en moyenne de 4,7 % par an. Cette progression serait inférieure à celle du PIB nominal et expliquerait la diminution du ratio des dépenses en pourcentage du PIB sur cet horizon.

### Décomposition des dépenses suivant la classification économique

Le graphique suivant indique la répartition des dépenses publiques par catégories économiques en millions d'euros. Toutes les dépenses n'ont pas le même effet sur la croissance économique au cours de l'année durant laquelle ces dépenses ont lieu (multiplicateurs des dépenses différents), ainsi que sur le potentiel de croissance de l'économie, auquel les dépenses d'investissement contribuent davantage que les dépenses courantes.

Le graphique indique que, de manière générale, la part relative de chaque catégorie de dépenses dans le total est restée relativement stable au cours de la période 2007 – 2017. Les transferts sociaux représentent la catégorie de dépenses la plus importante (47 % en 2017). Les rémunérations du personnel constituaient la deuxième dépense en ordre d'importance (21 % en 2017), suivie par la formation brute de capital (10 % en 2017) et la consommation intermédiaire (9 % en 2017). Selon la programmation pluriannuelle 2018-2022, cette répartition resterait relativement stable.

Par leur ampleur, les transferts sociaux constituent un important déterminant de l'évolution des dépenses des administrations publiques. En 2017, ces transferts se sont accrus à un rythme de 6,4 %, ce qui est supérieur au taux de croissance moyen sur la période 2007-2016 (5,2 %). Cette hausse importante s'explique notamment par l'indexation qui a eu un impact sur les prestations sociales, mais également par le succès grandissant du congé parental. En 2018, les transferts sociaux auraient augmenté dans une moindre mesure (4,9 %). Au cours de la période 2018-2022, le taux de croissance moyen annuel serait de 4,8 % selon les documents budgétaires, ce qui serait inférieur au taux de croissance moyen du PIB nominal (5,1 %).



Sources : STATEC, programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.

À partir de 2021, si les changements des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale prévue par la Commission européenne sont approuvés, le pays du dernier emploi deviendra responsable du paiement des indemnités de chômage des frontaliers. L'impact de ce changement serait de l'ordre de 0,1 % du PIB selon la programmation pluriannuelle 2018-2022.

Les rémunérations du personnel ont également augmenté à un rythme soutenu en 2017 (7,3 %) en raison notamment des effets de l'indexation et des mesures de l'accord salarial de la fonction publique<sup>114</sup>. La hausse estimée pour 2018 serait de 8,4 % ce qui est largement supérieur au taux de croissance moyen sur la période 2007-2016 (4,9 %). Cette hausse s'explique notamment par l'augmentation de l'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat de 1,5 % qui a eu lieu dans le cadre de l'accord salarial de la fonction publique. Au cours de la période 2018-2022, les dépenses de rémunérations augmenteraient de manière plus modérée, au taux de 5,3 % par an, ce qui est toutefois supérieur au taux de croissance moyen du PIB nominal sur la période.

Les investissements constituent également une catégorie de dépenses qui méritent d'être analysées en raison de l'impact positif qu'ils peuvent avoir sur la croissance potentielle. Le tableau ci-après reprend l'évolution prévue des investissements directs (formation brute de capital) et indirects (transferts en capital).

Tableau 22 :

**Investissements directs et indirects (en millions d'euros, en pourcent et en pourcentage du PIB)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Investissements directs	2 288	2 507	2 650	2 755	3 129	3 094
Investissements indirects	545	623	747	813	872	955
<b>Total</b>	<b>2 833</b>	<b>3 130</b>	<b>3 397</b>	<b>3 568</b>	<b>4 001</b>	<b>4 049</b>
Total sans l'avion militaire					3 801	
Taux de croissance	5 %	9,6 %	5,7 %	4,0 %	13,6 %	-1,1 %
Taux de croissance corrigé					6,5 %	6,5 %
<b>en % du PIB</b>	<b>5,1 %</b>	<b>5,3 %</b>	<b>5,5 %</b>	<b>5,5 %</b>	<b>5,9 %</b>	<b>5,6 %</b>
en % du PIB sans l'avion militaire			5,5 %	5,5 %	5,6 %	5,6 %
19 <sup>ème</sup> actualisation du PSC (avril 2018)	4,8 %	5,1 %	5,2 %	5,4 %	5,0 %	5,2 %

Sources : *programmation pluriannuelle 2018-2022, calculs BCL.*

En 2017, les investissements directs s'élevaient à 2 288 millions d'euros et les investissements indirects à 545 millions d'euros, soit un total de 2 832 millions d'euros et 5,1 % du PIB. Selon la programmation pluriannuelle 2018-2022, les investissements totaux auraient bondi de 9,6 % en 2018 pour atteindre 5,3 % du PIB.

Entre 2018 et 2022, la croissance des investissements s'élèverait en moyenne à 6,6 % par an (sans tenir compte de l'achat de l'avion militaire prévu en 2021), soit à un taux supérieur au taux de croissance moyen du PIB nominal. Il convient toutefois de savoir, comme la BCL l'avait mentionné dans son avis sur le projet de budget 2018, qu'il existe une tendance à surévaluer de manière systématique les projections de dépenses d'investissement pour l'administration centrale.

114 L'accord salarial prévoyait, entre autres, une prime unique de 1 % du traitement barémique touché pendant l'année 2016 à verser au 1<sup>er</sup> avril 2017 et une augmentation de l'indice de base des rémunérations des agents de l'Etat de 1,5 % avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

## Décomposition des dépenses suivant la classification fonctionnelle

Les dépenses des administrations publiques peuvent aussi être classées de manière fonctionnelle. Cette répartition des dépenses par classe fonctionnelle (CFAP) est instructive du fait qu'elle permet d'appréhender les domaines dans lesquels les administrations publiques interviennent.

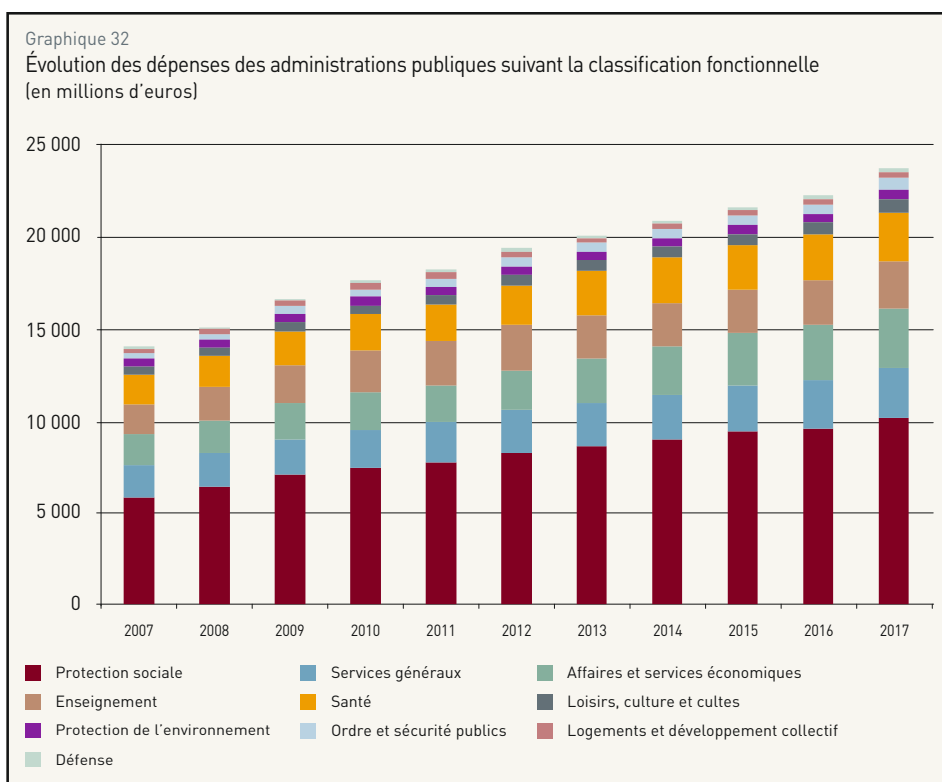
Le graphique suivant indique que, de manière générale, la part relative de chaque catégorie de dépenses dans le total est restée relativement stable au cours de la période 2007-2017. Toutefois, la part de l'enseignement a diminué entre 2012 et 2017 passant de 13 % à 10,9 %, tandis que le poids des dépenses relatives aux affaires économiques a progressé de 11 % à 13,3 %.

Les dépenses de protection sociale et de santé, qui ensemble ont représenté 54 % des dépenses totales en 2017, ont progressé en moyenne de 5,8 % et 5,5 % par an sur la période 2007-2017, soit à des taux inférieurs à ceux observés sur la période 2000-2007 qui étaient respectivement de 7,4 % et 9,5 %. L'évolution des dépenses de protection sociale et de santé peut s'expliquer, entre autres, par l'évolution du nombre de bénéficiaires et l'augmentation des prix des soins résultant notamment de l'inflation et des progrès technologiques. Entre 2007 et 2016, le nombre de bénéficiaires de l'assurance pension a augmenté de 3,6 % par an (données IGSS)<sup>115</sup>.

En ce qui concerne les dépenses relatives à l'enseignement, elles ont progressé à un rythme moyen de 4,7 % par an entre 2007 et 2017, à comparer avec un taux moyen de 7,6 % entre 2000 et 2007.

Finalement, les dépenses liées aux affaires économiques affichaient une croissance moyenne supérieure sur la période 2007-2016 (6,5 %) que sur la période 2000-2007 (5,4 %).

Il convient de noter que les dépenses en matière de défense représentaient 254 millions d'euros en 2017, soit 0,46 % du PIB. Il va sans dire que si les pays de l'Union européenne procédaient à l'augmentation des dépenses en matière de défense pour se rapprocher, voire atteindre un niveau de 2 % du PIB, comme ils s'y sont engagés au niveau de l'OTAN, cela aurait des conséquences importantes pour les finances publiques luxembourgeoises.



Sources : STATEC, BCL.

115 À noter qu'entre 2000 et 2007, cette augmentation était de 2,2 % par an.

## Défis auxquels devront faire face les administrations publiques luxembourgeoises

Cette partie a pour but de rappeler les problématiques futures qui pourraient avoir un impact important sur la situation budgétaire des administrations publiques.

Dans un contexte de population croissante et vieillissante, les défis auxquels le Luxembourg est confronté sont nombreux. Il convient en effet de s'assurer que l'accroissement des dépenses que ces défis engendrent soit soutenable tout en répondant aux besoins de la population, que ce soit en matière de protection sociale, de logements, de transport, etc.

### Les dépenses de protection sociale

La dynamique des dépenses de protection sociale (soit la plus grande part des dépenses des administrations publiques) et plus particulièrement celles relatives aux pensions et aux soins de santé pourraient, à politique inchangée, engendrer l'apparition de déficits récurrents, la disparition graduelle des réserves et l'émergence d'une dette insoutenable.


### Le logement

En matière de logement, depuis des années, la dynamique de l'offre ne suit pas celle de la demande, ce qui se traduit dans une progression continue, plus ou moins régulière, des prix de l'immobilier et des loyers. Cette progression continue des prix immobiliers entraîne des défis substantiels pour répondre aux besoins d'une population croissante et des conséquences lourdes et graves (économiques, budgétaires, sociales, anti-redistributives, politiques, macroprudentielles et sur la compétitivité).

Ce n'est pas par des mesures sous forme notamment de subsides et de dépenses fiscales que cette progression peut être enrayée ; au contraire, de telles mesures en étant finalement répercutées sur les prix ne font que l'aggraver. Il s'agit de s'atteler avec détermination à mettre en place une politique ayant pour objectif une augmentation ou une incitation à l'augmentation notamment des terrains constructibles. Ceci devrait se faire dans une approche générale d'aménagement du territoire, prenant en compte toutes les facettes de la problématique et cela en vue d'un maintien de la qualité de la vie, d'un accès à la propriété à des prix raisonnables pour notamment les citoyens à faible et moyen revenu et du potentiel de développement de l'économie luxembourgeoise.

Il convient de noter que l'accord de coalition prévoit de prendre diverses mesures (réforme des aides au logement et de l'impôt foncier, augmentation de l'offre de logements sociaux, etc.) pour répondre à la problématique du logement. Il reste donc à voir comment ces initiatives seront mises en œuvre. Dans ce contexte, selon le projet de budget 2019, les participations étatiques destinées à la construction d'ensembles de logements subventionnés augmenteraient d'un peu plus de 18 millions d'euros, soit de 17 % par rapport au budget voté en 2018.





## Les infrastructures

Dans le but de pouvoir répondre aux besoins liés à la hausse continue de la population, des investissements massifs dans les infrastructures (scolaires, routières, ferroviaires, etc.) seront nécessaires. Alors que les investissements publics représentent à l'heure actuelle déjà une part importante des dépenses totales (en comparaison à la zone euro), ces derniers devront être maintenus à des niveaux élevés si l'on veut pérenniser la croissance solide et durable au Luxembourg. Dans ce contexte, la Commission européenne indiquait que « L'accroissement prévu de la population et le nombre de navetteurs nécessiteront des investissements considérables dans les infrastructures, y compris dans les secteurs de l'éducation et des services de santé<sup>116</sup> ».

Il est par conséquent nécessaire de réaliser au minimum les investissements prévus dans la programmation pluriannuelle 2018-2022. Reste à savoir si le niveau des dépenses d'investissement prévu sera suffisant afin de pouvoir répondre aux besoins accrus qui se manifesteront avec la poursuite d'une croissance forte future.

## Europe 2020

Cette interrogation se base aussi sur les éléments suivants. Les dépenses prévues dans la programmation pluriannuelle pourraient ainsi à court et à moyen termes s'avérer insuffisantes afin de remplir les divers objectifs établis dans la stratégie « Europe 2020 » en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive. Dans le cadre de ce programme, les objectifs au niveau de l'UE ont été traduits de manière spécifique dans chaque pays de l'UE, en fonction des situations et circonstances nationales. Les Etats membres sont tenus de faire part des progrès accomplis lors de la procédure du semestre européen.

S'agissant du Luxembourg, la Commission européenne, tout en reconnaissant que des efforts ont été consentis, indiquait dans son rapport<sup>117</sup> que le Luxembourg pourrait ne pas atteindre tous ses objectifs, en particulier celui relatif aux émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le système d'échange de quotas d'émission, à moins que des mesures supplémentaires ne soient prises. Le tableau suivant reprend le bilan établi par la Commission européenne tel que publié en mars 2019.

116 Commission européenne (2019), « Rapport 2019 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2019) 1015 final, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

117 Commission Européenne (2019), « Rapport 2019 pour le Luxembourg », Document de travail des services de la Commission SWD (2019) 1015 final, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

Tableau 23 :

**Objectifs et progression pour le Luxembourg dans le cadre du programme Europe 2020**

Objectif en matière de taux d' <b>emploi</b> fixé dans le programme national de réforme : 73 %	Le taux d'emploi global de la population résidente a légèrement augmenté, passant de 70,7 % en 2016 à 71, % en 2017, mais il reste inférieur tant à l'objectif fixé dans le cadre de la stratégie Europe 2020 qu'à la moyenne de l'UE de 72,2 %.
Objectif en matière de <b>recherche-développement</b> fixé dans le programme national de réforme : 2,3 % à 2,6 % du PIB (dont 0,7 % à 0,9 % de dépenses publiques et 1,6 % à 1,7 % à charge du secteur privé)	En 2017, les investissements en recherche-développement au Luxembourg ont légèrement diminué pour s'établir à 1,26 % du PIB, contre 1,30 % en 2016. Ce taux reste inférieur à la moyenne de l'UE (2,07 % du PIB) et éloigné de l'objectif national en matière de recherche-développement. Les dépenses des entreprises dans le domaine de la recherche-développement ont également légèrement diminué, passant de 0,70 % en 2016 à 0,68 % en 2017. L'intensité de recherche-développement privée a diminué au cours des 15 dernières années et reste loin de la moyenne de l'UE (1,36 % du PIB en 2017). En revanche, le Luxembourg est sur la bonne voie pour atteindre l'objectif en matière de dépenses publiques de recherche-développement.
Objectif national de réduction des <b>émissions de gaz à effet de serre</b> : 20 % en 2020 par rapport aux émissions de 2005 (dans les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission de l'UE)	Les données préliminaires relatives à l'année 2017 indiquent que le Luxembourg a réduit ses émissions de gaz à effet de serre de 15 % par rapport à 2005 dans les secteurs ne relevant pas du système d'échange de quotas d'émission de l'UE. Cela correspond à un point de pourcentage au-dessous du quota annuel d'émissions pour cette année (-14 %). Selon les dernières projections nationales présentées à la Commission et compte tenu des mesures existantes, le Luxembourg devrait parvenir à atteindre une réduction de 17 % en 2020 par rapport à 2005. L'objectif ne serait donc pas atteint avec un écart escompté de 3 points de pourcentage.
Objectif 2020 en matière d' <b>énergie renouvelable</b> : 11 %	D'après les données préliminaires relatives à l'année 2017, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie s'élevait à 6,38 % au Luxembourg. En 2017 et 2018, le Luxembourg a introduit des mesures supplémentaires, y compris des mécanismes de coopération avec d'autres États membres, en vue d'atteindre son objectif de porter sa part d'énergies renouvelables à 11 % d'ici à 2020.
Objectifs 2020 en matière d' <b>efficacité énergétique et de consommation d'énergie</b> : l'objectif du Luxembourg en matière d'efficacité énergétique pour 2020 est de 4 481,6 ktep, exprimé en consommation d'énergie primaire, et de 4 239,2 ktep, exprimé en consommation d'énergie finale.	Le Luxembourg est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs en matière d'efficacité énergétique qu'il s'était fixés pour 2020. En 2017, la consommation d'énergie au Luxembourg était de 4,3 Mtep, exprimée en consommation d'énergie primaire, et de 4,2 Mtep, exprimée en consommation d'énergie finale.
Objectif en matière de <b>décrochage scolaire</b> ou d'abandon d'une formation : 7,3 %	Le taux de décrochage scolaire au Luxembourg, mesuré dans le cadre de l'enquête sur les forces de travail, s'élevait à 7,3 % en 2017. Même si ce chiffre est sensiblement inférieur à la moyenne de l'UE, il doit être interprété avec prudence en raison de la taille limitée de l'échantillon au Luxembourg. Les estimations nationales basées sur le nombre réel de jeunes qui ne terminent pas le deuxième cycle de l'enseignement secondaire indiquent que les décrochages sont en hausse depuis 2009 et s'élevaient à 13,5 % en 2015.
Objectif en matière d' <b>enseignement supérieur</b> : 52,7 % de la population âgée de 30 à 34 ans	Le Luxembourg s'est fixé pour objectif de porter son taux de diplômés de l'enseignement supérieur à 66 % d'ici à 2020. Avec un taux de 52,7 %, le pays détient déjà l'un des taux de diplômés de l'enseignement supérieur les plus élevés de l'UE. Cela s'explique en partie par la forte proportion de la population migrante qui possède un diplôme de l'enseignement supérieur (55,6 %), ce taux s'élevant à 49,1 % chez les personnes nées dans le pays.

Source : Commission Européenne, Rapport pour le Luxembourg, mars 2019.

Dans les années à venir, des efforts supplémentaires devraient être requis dans le domaine du climat et des énergies renouvelables d'autant plus que l'Union européenne s'est fixée des objectifs plus ambitieux dans le cadre du paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2030 par rapport à ceux de 2020<sup>118</sup>. Outre les objectifs européens, il faut également tenir compte de ceux prévus dans la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto ainsi que ceux issus de l'accord Paris. Une analyse du coût global lié à l'ensemble de ces engagements environnementaux mériterait d'être réalisée.

118 Le paquet 2020 fixe trois grands objectifs :  
- réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % (par rapport aux niveaux de 1990) ;  
- porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie de l'UE ;  
- améliorer l'efficacité énergétique de 20 %.

Dans ce contexte, la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable et le ministre de l'Énergie ont présenté le 27 février les objectifs et les lignes directrices du projet de Plan climat et énergie qui définit les objectifs du Luxembourg en matière de réduction de CO<sub>2</sub>, d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables pour la période 2021-2030. Le tableau suivant reprend les objectifs/mesures du projet de plan national à l'horizon 2030.

Tableau 24 :

**Projet d'objectifs pour le Luxembourg à l'horizon 2030**

Gaz à effet de serre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectif climatique national : réduction des émissions de CO<sub>2</sub> compris entre -50 % et -55 % en 2030 (par rapport à 2005)</li> <li>• Introduction d'une loi-cadre sur le climat</li> </ul>
Efficacité énergétique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectif d'efficacité énergétique compris entre 40 % et 44 %</li> <li>• Taux de rénovation énergétique élevé</li> <li>• Rénovation efficiente et de qualité des bâtiments existants</li> <li>• Électromobilité</li> </ul>
Part d'énergies renouvelables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute : entre 23 % et 25 %</li> <li>• Suivi des appels d'offres pour grandes installations photovoltaïques</li> <li>• Coopération accentuée avec d'autres Etats membres de l'UE</li> </ul>

Source : *Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.*

Ce plan national est requis par le règlement (UE) 2018/1999 sur la gouvernance de l'Union de l'énergie et de l'action pour le climat, sachant que la version définitive contenant les mesures détaillées et chiffrées doit être soumise pour le 31 décembre 2019. Il convient également de noter qu'en matière de gaz à effet de serre ce projet doit être compatible avec l'accord de Paris (signé lors de la COP21) qui vise à contenir le réchauffement global en-dessous de 2°C par rapport aux niveau préindustriels et si possible de poursuivre les efforts pour le limiter à 1,5°C.

## 4.2 LES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales peuvent être définies comme « des dispositions du droit fiscal, des réglementations ou des pratiques réduisant ou postposant l'impôt dû pour une partie restreinte des contribuables par rapport au système fiscal de référence »<sup>119</sup>. Elles peuvent prendre différentes formes (déductions, abattements, exonérations, réductions de taux, crédits d'impôt, etc.).

Tout comme les dépenses directes, les dépenses fiscales sont des outils de politiques économiques et sociales. Il est donc primordial de disposer d'un inventaire complet et régulier de leur coût. La première estimation du coût des dépenses fiscales a été publiée lors du projet de budget 2015. Cette publication était requise dans le cadre de la nouvelle gouvernance européenne<sup>120</sup> et constituait une première avancée en matière de transmission d'information.

119 OCDE (2010), Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE, Paris.

120 Article 14 paragraphe 2 de la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres (« Les États membres publient des informations détaillées concernant l'impact de leurs dépenses fiscales sur leurs recettes. ») et transposé à l'article 10 paragraphe 2 de la loi du 12 juillet 2014 sur la gouvernance et la coordination des finances publiques.

Le projet de budget 2018 apportait quant à lui quelques compléments d'information portant sur la définition de chaque dépense fiscale. Toutefois dans le cadre de son avis sur le projet de budget 2018, la BCL avait émis un certain nombre de commentaires. Elle pointait notamment les incohérences apparues au travers des différents projets de budget<sup>121</sup>, l'impact budgétaire de la réforme fiscale sur les dépenses fiscales qui aurait pu être mieux identifié et le fait que l'inventaire des dépenses fiscales était incomplet.

En ce qui concerne le projet de budget 2019, aucun progrès n'est à noter par rapport à la présentation des dépenses fiscales de 2018.

Les tableaux ci-après reprennent l'évolution du coût des dépenses fiscales en matière d'impôts directs et indirects affichés dans ces deux projets de budget. Il en ressort que le coût des dépenses fiscales s'élève à 983 millions d'euros en 2019, soit 1,6 % du PIB, avec un coût de 482 millions pour les impôts indirects (voir tableau 25) et un coût de 501 millions pour les impôts directs (voir tableau 26).

Le taux de croissance des dépenses fiscales en matière d'impôts indirects est de 1 % en 2019, ce qui est largement inférieur au taux de croissance affiché en 2018. En effet, alors que les dépenses fiscales indirectes n'avaient pas fait l'objet de modifications dans le cadre de la réforme fiscale, le taux de croissance du coût de ces dépenses fiscales avait pourtant augmenté massivement en 2018 (+19 %).

Tableau 25 :

**Estimation des dépenses fiscales en matière d'impôts indirects (en millions d'euros)**

		2018	2019
<b>TVA Taux réduit à 3 %</b>	Produits alimentaires destinés à la consommation animale	1	1
	Chaussures et vêtements pour enfants âgés de moins de 14 ans	3	3
	Services de restaurant et de restauration, à l'exclusion desdits services portant sur des boissons alcoolisées	22	20
	Hébergement dans les lieux qu'un assujéti réserve au logement passager et de personnes et locations de camps de vacances ou de terrains aménagés pour camper	5	5
	Secteur financier	2	2
	Logement (à des fins d'habitation principale)	242	245
<b>TVA Taux réduit à 14 %</b>	Vins de raisins frais tirant 13° au moins d'alcool, à l'exception de vins enrichis en alcool, des vins mousseux et de vins dit de liqueur	4	2
	Assurances	1	2
	Secteur financier	1	2
<b>Droits d'enregistrement et de transaction</b>	Crédit d'impôt logement (Béllegen Akt)	195	198
<b>Accises Taux réduit</b>	Gasoil (chauffage)	2	2
<b>Total dépenses fiscales pour les impôts indirects</b>		<b>478</b>	<b>482</b>

Sources : Projets de budget 2018 et 2019.

En matière d'impôts directs, les dépenses fiscales s'élèveraient à 501 millions d'euros en 2019, en progression d'un peu plus de 8 % par rapport à 2018. Cette progression est principalement imputable à l'augmentation des coûts liés à l'exemption de la plus-value de cession de la résidence principale. Celle-ci peut résulter d'un nombre croissant de vente et/ou de l'augmentation des prix de l'immobilier.

121 C'est pour cette raison que les tableaux ne reprennent que les années 2018 et 2019.

La hausse des estimations liées à l'abattement pour charges extraordinaires, ainsi qu'à la déductibilité des intérêts débiteurs et des cotisations d'assurances explique également une part importante du taux de croissance des dépenses fiscales directes en 2019.

Il convient de noter que les tableaux précités ne mentionnent pas les abattements forfaitaires pour l'acquisition de véhicules « zéro émission » (introduit en 2017 dans le cadre de la réforme fiscale) et véhicules hybrides (introduit en 2018). Ces abattements seront remplacés en 2019 par des subventions directes dont le montant sera similaire à celui de l'abattement<sup>122</sup>. Ce changement devrait avoir comme conséquence, toutes choses égales par ailleurs, d'augmenter le coût de cette mesure. En effet, l'avantage fiscal de l'abattement (et donc son coût pour l'Etat) dépend du taux d'imposition du contribuable concerné, tandis que l'avantage du subside (et donc aussi son coût pour l'Etat) est le montant complet. Par exemple, l'incitant à acheter une voiture électrique pour une personne physique pour laquelle le taux marginal est de 40 % est de 2 000 euros dans le cas d'un abattement de 5 000 euros et de 5 000 euros en cas de subvention de 5 000 euros. Le changement de cet abattement en une subvention, d'une part, a comme conséquence d'accroître le coût budgétaire et, d'autre part, est plus équitable en ce sens qu'il ne favorise plus les mieux nantis.

Tableau 26 :

**Estimation des dépenses fiscales en matière d'impôts directs (en millions d'euros)**

		2018	2019
Abattement	Extra-professionnel	80	81
Abattement	En raison d'un bénéfice de cession sur un immeuble ou une participation importante	6	6
Abattement	Sur les plus-values de cession d'un immeuble bâti acquis par voies de succession en ligne directe	2	2
Abattement	Pour charges extraordinaires (y compris abattement forfaitaires pour frais de domesticité, etc.)	41	45
Abattement	Pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage du contribuable	11	13
Déductibilité	Des arréages de rentes, charges permanentes dues en vertu d'une obligation particulière et payés au conjoint divorcé	4	4
Déductibilité	Cotisations d'assurances et intérêts débiteurs	34	39
Déductibilité	Cotisations payées à titre personnel en raison d'une assurance continue, volontaire ou facultative, et d'un achat de périodes en matière d'assurance maladie et d'assurance pension auprès d'un régime de sécurité sociale*	5	5
Déductibilité	Libéralités et dons	36	37
Déductibilité	Intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle	81	84
Déductibilité	Cotisations d'épargne logement	29	32
Déductibilité	Versements au titre d'un contrat individuel de prévoyance-vieillesse (3 <sup>ème</sup> pilier)	41	43
Déductibilité	Votisations personnelles dans un régime complémentaire de pension (2 <sup>ème</sup> pilier)	6	6
Exemption	Plus-value de cession de la résidence principale	80	98
Bonification d'impôt	En cas d'embauche de chômeurs	7	6
<b>Total dépenses fiscales pour les impôts directs</b>		<b>463</b>	<b>501</b>

Sources : Budget 2018 et projet de budget 2019.

122 Il convient de noter que les véhicules automoteurs devront être immatriculés au Luxembourg, de même il faudra être résident au Luxembourg pour bénéficier du subside afférent au vélo.

S'il est difficile de vérifier l'estimation de chaque dépense fiscale, il convient de noter que les dépenses fiscales relatives au logement sont les plus onéreuses (657 millions d'euros<sup>123</sup>) et constituent 67 % des dépenses fiscales totales en 2019.

Finalement, comme déjà mentionné dans nos précédents avis, la BCL aurait souhaité pouvoir disposer d'un inventaire régulier du coût de tous les abattements, exemptions et bonifications qu'ils aient été ou non considérés par le gouvernement comme constituant des dépenses fiscales. Cette absence de données rend impossible toute estimation des taux d'imposition effectifs. Par ailleurs, une telle estimation présupposerait également de disposer de statistiques relatives aux subsides, aux stock-options et aux pensions complémentaires.

123 Ce montant tient compte du crédit d'impôt logement, du taux de TVA réduit, de la déductibilité des intérêts débiteurs pour prêt hypothécaire dans le cadre de l'habitation personnelle, de la déductibilité des cotisations de l'épargne logement et de l'exemption de la plus-value de la résidence principale.