

Luxembourg, le 15 novembre 2016

Communiqué de Presse

## Réforme fiscale ou status quo ?

### *L'impact de la réforme fiscale sur l'équité*

Le Gouvernement a déposé avant l'été 2016 un projet de loi présentant des mesures désignées par « réforme fiscale »<sup>1</sup>. Selon l'exposé des motifs, ce projet a l'ambition de contribuer au « vaste projet de modernisation du système redistributif luxembourgeois ».

Le Collectif Tax Justice Lëtzebuerg – CTJL, [www.taxjustice.lu](http://www.taxjustice.lu), qui s'est donné comme objectif de contribuer au débat autour de la fiscalité au Luxembourg, s'interroge néanmoins sur le sens donné au terme « modernisation ». Autant ce terme est ambitieux, autant nous sommes étonnés de constater à quel point les mesures proposées comportent essentiellement des modifications mineures à la structure existante des prélèvements fiscaux. Elles ne mettent pas en cause l'orientation générale de notre modèle fiscal et ne rendent pas les recettes fiscales plus résilientes aux chocs extérieurs qui menacent notamment les niches fiscales luxembourgeoises sous pression internationale.

En effet, notre régime fiscal actuel bénéficie de recettes conséquentes liées à plusieurs niches "extraterritoriales", telles les droits d'accises sur les produits pétroliers. De ce fait nous bénéficions de recettes qui devraient logiquement se retrouver dans le budget de nos pays voisins: une telle attitude mériterait réflexion face aux exigences de solidarité et de fairplay au niveau européen.

A cela s'ajoute l'absence quasi totale d'une analyse critique concernant les effets redistributifs des mesures proposées, voire du système en place. Une des raisons est certainement que ceux qui profitent le plus de la structure existante n'ont guère intérêt à la remettre en cause, sauf à revendiquer toujours plus d'avantages pour leur compte.

Le CTJL estime que la réforme ne contribue pas vraiment à créer une fiscalité plus juste au Luxembourg. Si la progressivité du barème est au cœur de la redistribution et donc d'une certaine justice fiscale, les modifications que la réforme y apporte ne peuvent être qualifiées que de retouches mineures.

---

<sup>1</sup> Projet de loi du 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017, dossier parlementaire N. :7020/A

De l'avis du CTJL il aurait en effet été indispensable d'analyser l'impact des modifications au niveau de législation fiscale proposées sur la distribution des revenus et des fortunes en tenant également compte des dispositions introduites ces dernières années.

Dans le document en annexe, qui se veut outil de travail et d'analyse non exhaustif, nous rappelons certaines réalités sur les revenus et leur juste imposition trop souvent mises de côté. Nous introduisons le concept essentiel de capacité contributive si l'on veut parler de réforme fiscale plus juste. Nous rappelons donc que tous les revenus doivent être inclus dans le calcul afin d'assurer la redistribution et une certaine justice fiscale. Le gouvernement déclare dans l'exposé des motifs que les mesures proposées visent à atteindre plus d'équité au niveau de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Autant le CTJL applaudit à cet objectif, autant il estime que les mesures proposées ne sont pas à la hauteur de cette ambition.

Veillez télécharger le rapport complet à l'adresse suivante :

<http://www.taxjustice.lu>

Contact :

[contact@taxjustice.lu](mailto:contact@taxjustice.lu)

## ***La réforme fiscale et son impact sur l'équité***

### **Réforme ou status quo ?**

#### Table de Matière

<b>1. Introduction .....</b>	<b>2</b>
<b>2. La redistribution fiscale garantit la cohésion sociale .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Une évolution historique qui rend le système moins redistributif .....</b>	<b>4</b>
1. <i>L'évolution des impôts indirects.....</i>	<i>4</i>
2. <i>La progressivité du barème au cœur de la redistribution .....</i>	<i>5</i>
3. <i>Les adaptations du barème prévus pour 2017.....</i>	<i>6</i>
<b>4. Inclure tous les revenus pour assurer la redistribution .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Les plus-values réalisées sur la vente de titres financiers .....</i>	<i>7</i>
2. <i>Le traitement fiscal des « stock-options » est à revoir.....</i>	<i>8</i>
3. <i>L'imposition forfaitaire et libératoire des intérêts produits par l'épargne ....</i>	<i>8</i>
Le relèvement de l'impôt libératoire forfaitaire sur les intérêts de 10 % à	
20 % .....	8
4. <i>Les dividendes d'actions .....</i>	<i>9</i>
<b>5. L'impact des dépenses fiscales sur la redistribution des revenus .....</b>	<b>9</b>
1. <i>L'abattement forfaitaire pour frais de domesticité.....</i>	<i>10</i>
2. <i>La déductibilité des primes d'assurance responsabilité civile couvrant les voitures privées.....</i>	<i>10</i>
<b>6. L'absence de prise en compte du patrimoine .....</b>	<b>10</b>

## 1. Introduction

Le Gouvernement a déposé avant l'été 2016 un projet de loi reprenant les mesures désignées par « réforme fiscale »<sup>1</sup>. Selon l'exposé des motifs, ce projet a l'ambition de contribuer au « vaste projet de modernisation du système redistributif luxembourgeois ». L'objectif du Collectif Tax Justice Lëtzebuerg (CTJL) est de proposer dans ce document une **grille d'analyse du point de vue de la justice fiscale** et d'illustrer cette grille à l'aide d'exemples, sans avoir l'ambition de couvrir toutes les mesures de la réforme. Par là, nous espérons contribuer au débat par des réflexions qui prennent comme point de départ la quête pour l'équité sociale nationale, européenne et internationale.

Il faut reconnaître qu'une réforme fiscale met rarement en cause la structure existante des prélèvements qui sont le résultat d'une lutte politique de longue haleine de toutes les parties prenantes de la vie politique. Or, il est particulièrement frappant à quel point les mesures proposées comportent essentiellement des modifications mineures à la structure existante des prélèvements fiscaux. Elles ne mettent pas en cause l'orientation générale de notre modèle fiscal et ne rendent pas les recettes fiscales plus résilientes aux chocs extérieurs qui menacent les niches fiscales luxembourgeoises sous pression internationale.

Les recettes fiscales luxembourgeoises, en comparaison avec les pays limitrophes, se caractérisent par le fait qu'elles reposent pour une plus grande partie sur des activités « extraterritoriales ». Ceci est vrai pour une partie non négligeable de l'imposition des personnes morales et dans une moindre mesure pour les recettes de la TVA (commerce électronique) – depuis peu – et les accises. Le corollaire en est que les assiettes fiscales « résidentes » peuvent être imposées à des taux moindres que dans les pays limitrophes. Ceci est le cas pour les revenus des personnes physiques et c'est particulièrement frappant pour le patrimoine en général et foncier en particulier. Le Luxembourg, en tant que membre fondateur de l'Union européenne et se vantant souvent pour bon élève de l'idée européenne joue à cet égard un rôle peu solidaire des autres Etats-Membres au niveau fiscal et ce ne sont certes pas les mesures proposées par cette réforme qui permettraient au Luxembourg de prendre une autre orientation.

A cela s'ajoute une absence quasi totale d'une analyse critique concernant les effets redistributifs des mesures proposées, voire du système en place. Les mesures proposées pour les personnes physiques, notamment la révision du barème, l'abolition de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire et l'adaptation des crédits d'impôts (CIS, CIP, CII), permettent de donner « un peu à tout le monde » sans considérer des besoins plus importants des personnes à revenu modeste, des familles monoparentales etc.

Une des raisons est certainement que ceux qui profitent le plus de la structure existante n'ont guère intérêt à la remettre en cause, sauf à revendiquer toujours plus d'avantages marginaux pour leur compte. En revanche, la grande masse des contribuables est étrangement silencieuse et ne prend guère position sur la situation existante ou les changements envisagés. Une des raisons en est certainement la complexité de la matière avec la multiplicité des impôts en cause (impôts directs, impôts indirects, impôt sur le capital ou la fortune, impôts sur le revenu des contribuables individuels, impôt sur le revenu des entreprises, taxes diverses, etc.). Une deuxième raison provient de l'absence criante d'informations concernant la répartition de la fortune dans la population, la répartition des revenus et la répartition des impôts correspondants acquittés. Cette absence d'informations empêche évidemment une analyse approfondie et toute discussion concernant l'équité du système existant. Même le peu de données chiffrées qui existent – notamment à travers le système d'information sur la protection sociale et la santé - ISOGS – ne sont que rarement utilisées pour des études

---

<sup>1</sup> Projet de loi du 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017, dossier parlementaire N. :7020/A

approfondies sur le caractère redistributif des systèmes fiscal et social du pays. Données inexistantes ou inexplorées évitent et empêchent manifestement toute mise en cause structurelle.

## 2. La redistribution fiscale garantit la cohésion sociale

Actuellement, presque la moitié des revenus générés par l'activité économique transitent par les prélèvements fiscaux et sociaux qui sont gérés à travers des décisions collectives, politiques. C'est à travers les impôts et les cotisations sociales, que notre organisation étatique assure les soins de santé, l'éducation, des revenus minimum garantis, le financement des infrastructures routières et ferroviaires, la sécurité et la justice pour les résidents et la population active ainsi que notre contribution à la solidarité européenne et internationale.

Or, le système fiscal ne permet pas seulement une gestion collective du financement d'un patrimoine social partagé par tous, il se justifie également par la redistribution des revenus en fonction de la capacité contributive de chacun.

Au cours des dernières années, un large consensus est apparu tant au niveau de la recherche universitaire qu'au niveau des institutions internationales sur un double constat :

- d'une part, l'évolution de nos systèmes économiques a généré une inégalité croissante des revenus et des patrimoines au niveau des économies dites avancées, et la croissance économique tend à bénéficier essentiellement aux dix pour cent, voire au dernier pour cent de la pyramide des revenus et du patrimoine, excluant ainsi 90 % voire 99 % des citoyens des fruits de la croissance, et
- d'autre part, cette inégalité est nuisible à la cohérence sociale, elle crée une frustration croissante au niveau de la population, frustration qui se traduit au niveau politique par un rejet des partis traditionnels et un succès inquiétant des partis extrémistes.

Tant l'OCDE que la Banque Mondiale invitent désormais les pays à mener une politique économique et sociale visant à renforcer la cohésion sociale et à éviter l'éclatement de nos sociétés. Ces institutions internationales considèrent également que la fiscalité et la Sécurité sociale doivent être réévaluées afin que ces systèmes assurent une redistribution des revenus équitable et corrigent ainsi certains dysfonctionnements du marché<sup>23</sup>.

---

<sup>2</sup> Voir notamment

<http://www.oecd.org/social/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all-9789264235120-en.htm>  
Poverty and shared prosperity 20146 : taking on inequality, World bank group,  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/9781464809583.pdf>

<sup>3</sup> Voir à cet effet également:

- Jean Langers, Inégalités au Luxembourg: notions et chiffres indispensables: forum N.: 296, mai 2010
- Serge Allegrezza, Guillaume Osier; Regards sur la redistribution socio-fiscale au Luxembourg, N.: 4, Statec, mars 20014
- Paul Zahlen, Guillaume Osier, Regards surs les inégalités de la Consommation au Luxembourg en 2014, N.: 14, Statec, juin 2016
- Rapport travail et cohésion sociale, Cahier économique 121, Statec, octobre 2016
- Sozial-Almanach 2016, Schwerpunkt Inegalitätiten, Caritas – Luxembourg, avril 2016, isbn: 978-2-919974-19-1
- Panorama Social 2016, dans la série dialogue, analyse, édité par la Chambre des Salariés Luxembourg, mars 2016.

En ce sens, le CTJL estime que la réforme fiscale ne doit pas seulement assurer le financement des services publics, mais également une réelle redistribution des revenus. **Ainsi, des revenus suffisants pour le fonctionnement de l'État ne lui permettent pas seulement de mettre en œuvre les nombreux services au bénéfice de la société, ils permettent également de préserver l'adhésion des citoyens-électeurs à leur système politique. En d'autres termes, nos institutions démocratiques risquent de succomber aux courants politiques populistes, si à travers ces mêmes institutions on n'arrive plus à préserver un degré élevé de justice sociale.**

### **La réforme fiscale doit également être lisible**

Il est dès lors indispensable que les citoyens puissent évaluer eux-mêmes la qualité d'une réforme fiscale au-delà du fait de savoir « si cela leur rapporte ». À côté d'assurer le financement de l'État et d'atteindre une certaine justice fiscale, une réforme fiscale doit également contribuer à rendre le système fiscal plus transparent et plus lisible pour le contribuable. À cet égard, il est particulièrement dommage que parmi les mesures proposées, celles qui s'adressent à un très grand nombre de personnes, c.-à-d. celles concernant l'imposition des frontaliers et l'individualisation des couples mariés, sont particulièrement illisibles et ceci à deux niveaux différents. Non seulement les textes du projet de loi ne sont compréhensibles que par des juristes fiscalistes, mais l'application des textes réduit considérablement la prévisibilité de l'imposition des personnes concernées. Pour « l'homme et la femme mariés ou pacsés de la rue » il sera difficile de choisir, dans les méandres de la législation, la voie qui leur rend le plus service. Du coup, le système ne sera plus perçu comme étant équitable pour tous puisqu'il est plus avantageux pour les personnes qui peuvent engager des experts fiscaux en vue de leur déclaration.

## **3. Une évolution historique qui rend le système moins redistributif et donc moins équitable**

### **1. L'évolution des impôts indirects**

Parmi les grands changements structurels des recettes fiscales entre 1991 et 2014, on peut mettre en exergue l'augmentation de la part des impôts indirects et particulièrement de la part de la TVA. En revanche les parts de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt commercial communal et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont diminué.

L'analyse des raisons à cette évolution est d'autant plus difficile pour le Luxembourg, puisqu'en raison de la faible taille de son économie et de sa forte imbrication transfrontalière, la fiscalité est devenue un élément essentiel de la politique économique du Luxembourg (attractions des entreprises étrangères, niches fiscales, attractions des HNWI et des UNHWI, etc.). Ainsi, les impôts générés au Luxembourg n'ont souvent que peu de lien avec l'activité économique au Luxembourg, ceci est vrai notamment pour les revenus de la TVA issus du commerce électronique ou de la vente de carburants, du tabac et des alcools.

Pourtant, il est important de noter que les impôts indirects, donc ceux qui ne sont pas calqués sur les revenus, mais sur la consommation sont payés par tous les consommateurs indépendamment de leurs revenus. Or, si les ménages à revenu modeste dépensent en général l'intégralité de leur revenu dans des produits de consommation soumis à la TVA, ceci n'est pas le cas pour les ménages à revenu tel qu'ils arrivent à investir une épargne substantielle dans des produits financiers. La TVA peut dès lors être comparée à une « flat tax » sur l'ensemble des dépenses de consommation. Ainsi la forte augmentation de la part des impôts indirects a rendu le

système fiscal luxembourgeois moins progressif et dès lors moins redistributif et moins équitable.

## 2. La progressivité du barème au cœur de la redistribution

L'évolution du taux marginal dans le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) est le deuxième fait marquant dans l'évolution historique du système fiscal. L'IRPP est le seul impôt qui dispose d'un barème progressif faisant référence à la capacité contributive du contribuable. C'est d'après ce principe de la capacité contributive que les personnes à revenus plus élevés doivent contribuer proportionnellement davantage que les personnes à faibles revenus. Le taux moyen d'imposition est croissant avec le revenu. Il s'oppose donc au taux d'impôt uniforme (flat rate) où chaque contribuable doit payer comme impôt le même pourcentage de son revenu. Le caractère redistributif d'un système progressif dépend du taux maximal fixe (appelé également taux marginal) et du positionnement dans la répartition générale des revenus de la tranche de revenu à partir de laquelle est appliqué le taux maximal fixe.

Si, avant la crise sidérurgique des années soixante-dix, le Luxembourg disposait d'un taux maximal de 57 % pendant de longues années, ce taux maximal fut encore majoré par l'introduction de l'impôt de solidarité destiné au financement du fond de chômage. Ainsi le taux maximal majoré atteignait 62,7 % entre 1984 et 1986. Au cours des années suivantes ce taux maximal majoré ne cessait de diminuer tant par la réduction du taux majoré que par la réduction de l'impôt de solidarité pour atteindre son plus faible niveau de 38,95 % au cours de la période de 2002 à 2010. Ce n'est que depuis 2011 que ce taux maximal majoré a été relevé pour atteindre 43,6 % en 2013<sup>4</sup>.

### ***Évolution historique du taux d'imposition maximal***

Année	taux maximal	impôt de solidarité	taux maximal majoré
1975	57 %	0 %	57,00 %
1976	57 %	1,25 %	57,71 %
1977	57 %	2,5 %	58,43 %
1983	57 %	8,25 %	61,70 %
1984	57 %	10,0 %	62,70 %
1987	56 %	5,0 %	58,80 %
1991	50 %	2,5 %	51,25 %
1998	46 %	2,5 %	47,15 %
2001	42 %	2,5 %	43,05 %
2002	38 %	2,5 %	38,95 %
2011	39 %	4 %	40,56 %
2013	40 %	9 %	43,60 %

Cette réduction substantielle du taux marginal n'a pas du tout profité aux personnes disposant de revenus inférieurs au seuil d'application du taux maximal. En revanche cette réduction a massivement avantage les personnes disposant de revenus supérieurs à ce seuil et cet avantage a été croissant avec le revenu dépassant ce seuil.

Au cours des quarante dernières années le Luxembourg a donc fortement restreint le caractère redistributif de son système fiscal au profit des personnes à revenus élevés.

---

<sup>4</sup> La réduction des taux d'imposition participe à un mouvement général en Europe. A noter toutefois que, contrairement au Luxembourg, certains pays ont élargi leur base imposable en réduisant leur taux d'imposition.

Le principe de la capacité contributive peut être résumé comme suit :

- un contribuable qui a un revenu imposable inférieur à un certain seuil minimum n'est pas redevable de l'impôt,
- un contribuable dont le revenu imposable dépasse un certain seuil maximum n'est imposé sur la partie du revenu dépassant ce seuil qu'avec un taux maximal fixe,
- pour les revenus imposables se situant entre le seuil minimum et le seuil maximum, le taux d'impôt applicable augmente graduellement par tranche de revenu pour atteindre au final le taux maximal.

### **3. Les adaptations du barème prévues pour 2017**

Comme les tableaux repris en annexe le montrent, la modification du barème de l'impôt proposée parmi les mesures de la réforme est plutôt modeste. Cette modification consiste, d'un côté, dans l'introduction de deux taux supplémentaires de 9 % et 11 % en bas du barème ce qui n'a aucun effet structurel.

D'un autre côté certaines tranches du barème sont élargies de sorte que l'ancien taux maximal de 39 % n'est atteint qu'au montant de 45.897 euros alors qu'il était atteint antérieurement déjà à 41.793 euros. Certes, cette modification a un effet structurel qui conduit à une diminution de la charge d'impôt pour la très grande majorité des revenus, mais elle est même moins favorable dans la majorité des cas qu'une simple adaptation du barème au taux d'inflation de l'ordre de 12 % entre 2008 et 2015<sup>5</sup>

Finalement le barème est « complété » pour des revenus élevés par deux tranches supplémentaires imposées à des taux de 41 % et de 42 %. Ceci est en principe une mesure positive au regard de la capacité contributive et de la justice fiscale. L'effet de cette augmentation est cependant très faible par rapport à la réduction massive du taux marginal depuis les années 1970 lorsque celui-ci avait atteint 57 %. Le faible impact de ces taux est documenté par le fait que l'augmentation de la charge d'impôts ne se fait ressentir que pour des revenus annuels imposables dépassant les 300.000 € en classe I (y compris l'abolition de l'impôt d'équilibrage budgétaire temporaire et l'adaptation des crédits d'impôts) Ces réformes ne permettent dès lors guère de rendre le système plus progressif.

Au lieu d'arroser tout le monde au compte goûtes, une autre approche aurait pu consister à renforcer le caractère redistributif du système en augmentant le crédit d'impôt davantage pour les revenus faibles, respectivement à faire un effort plus consistant au bénéfice des familles monoparentales.

Considérant le taux élevé de risque de pauvreté parmi les monoparentaux, le relèvement du crédit d'impôt pour les bas revenus semble justifié. Cependant une analyse plus fine de la situation des monoparentaux à bas revenus semble nécessaire, notamment en relation avec le nombre d'enfants à charge, surtout depuis l'introduction de l'allocation familiale indépendante du rang de l'enfant.

---

<sup>5</sup> La dernière adaptation du barème au taux d'inflation a été réalisée en 2009. Pour le détail des modifications du barème, voir l'annexe I.



## 4. Inclure tous les revenus pour assurer la redistribution

Pour garantir que le principe de la capacité contributive puisse être appliqué correctement, il est indispensable qu'il s'applique à l'intégralité des revenus des contribuables. Or, dans l'optique d'une politique effrénée d'attirer les grandes fortunes (appelées « Ultra High Net Worth Individuals » ou HNWI)<sup>6</sup> au Luxembourg, il existe de plus en plus de situations où certains revenus soit ne sont pas du tout pris en considération, soit ne sont pris en considération que partiellement pour le calcul de l'impôt sur le revenu. Ces dispositions visent essentiellement les revenus du capital, y compris les revenus des investissements immobiliers. Ces revenus bénéficient essentiellement aux classes moyennes supérieures et aux contribuables les plus aisés.

Comme ces revenus de la fortune des personnes très aisées peuvent constituer des montants importants au regard de leurs revenus professionnels, la non-imposition complète des plus-values sur titres, l'imposition à 10 % des revenus d'intérêts, l'imposition de la moitié des dividendes (taux maximal de 20 %) ou le traitement fiscal des « stock-options » conduit au fait que pour les personnes très aisées, l'impôt payé n'est plus progressif par rapport à leurs revenus réels mais devient carrément régressif (le taux moyen d'imposition diminue au fur et à mesure que le revenu réel augmente).

La combinaison de ces modalités a pour effet que l'administration des contributions est incapable de réaliser une statistique sur la distribution des revenus qui englobe de façon correcte les revenus des capitaux financiers.

### 1. Les plus-values réalisées sur la vente de titres financiers

Les plus-values réalisées sur la vente de titres financiers (autres que les participations importantes dans des sociétés de capitaux) détenues depuis plus de 6 mois ne font pas partie du revenu imposable au sens de la loi concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.). Il n'y a même aucune obligation légale de déclarer de tels revenus à l'administration des contributions, de sorte que l'information concernant ces revenus ne figure dans aucune statistique officielle. En conséquence il est probable que ces revenus soient sous-estimés dans les enquêtes par sondage (telle EURO-SILC). Compte tenu de la très grande volatilité de certains instruments financiers, les possibilités de réaliser des plus-values substantielles sont réelles sans qu'aucun impôt ne soit prélevé. La période de détention minimale de 6 mois est courte, de sorte que ces plus-values peuvent être le résultat de la pure spéculation et totalement exonérées de l'impôt.

Il est à cet égard intéressant de noter que cette disposition de notre impôt sur le revenu est reprise de la législation allemande. Or, depuis 2009, les plus-values réalisées sur la cession de titres sont imposables en Allemagne au titre des revenus de capitaux, **quelle que soit la durée de détention.**

---

<sup>6</sup> **High-net-worth individual (HNWI)** is a term used by some segments of the financial services industry to designate persons whose investible assets (such as stocks and bonds) exceed a given amount. Typically, these individuals are defined as holding financial assets (excluding their [primary residence](#)) with a value greater than **US\$1 million.** (source wikipedia)

## **2. Le traitement fiscal des « stock-options » est à revoir**

Le traitement fiscal des « stock-options<sup>7</sup> » est un exemple de régime fiscal particulièrement discutable, dérogoire du droit commun. Ce régime fiscal repose non pas sur une disposition légale claire, mais sur deux circulaires du directeur de l'administration des contributions et sur les réponses données par deux ministres des Finances successifs à des questions parlementaires. Sur base de ces textes, un employeur peut donner des options à des cadres dirigeants de son entreprise et l'avantage financier lié à ces stock-options est imposé à un taux effectif proche de 10 %. La moitié du revenu d'un cadre salarié peut ainsi être versée sous forme de stock-options, et ce montant n'est pas plafonné vers le haut. À noter que les options peuvent viser des actions sans aucun lien avec l'employeur, par exemple des parts d'un fonds d'investissement. Le coût budgétaire de cette niche fiscale semble être très élevé : certains auteurs l'ont estimé à plus de 100 millions d'euros par année, voire de l'ordre de 200 à 300 millions par année.<sup>8</sup>

De telles mesures devraient reposer sur des dispositions légales claires. Leur coût budgétaire devrait être évalué annuellement (voir le point dépenses fiscales) et la Chambre des Députés devrait se prononcer sur l'impact économique et social de telles niches et sur leur opportunité.

## **3. L'imposition forfaitaire et libératoire des intérêts produits par l'épargne**

Depuis la loi RELIBI du 23 décembre 2005, les intérêts produits par l'épargne mobilière (comptes d'épargne, obligations, etc.) en faveur de résidents fiscaux luxembourgeois ne sont plus considérés comme revenu imposable au sens de la LIR. Ils font l'objet d'une retenue à la source libératoire de 10 % versée directement par l'établissement bancaire à l'administration des contributions. Il en résulte que ces revenus ne figurent plus sur la déclaration de l'impôt et donc ne peuvent apparaître dans aucune statistique officielle de distribution des revenus. Pour les personnes aisées disposant de portefeuilles d'obligations, ces intérêts se rajoutent aux autres revenus professionnels et devraient normalement être imposés au taux maximal (de l'ordre de 40 %). Cette loi RELIBI confère donc aux personnes aisées une réduction d'impôt de l'ordre de 30 % sur leurs revenus d'intérêts. Même si les taux d'intérêt actuels sont extrêmement faibles, il ne faut pas oublier qu'un portefeuille d'obligations est composé d'un mélange d'obligations se rapportant sur une longue période, de sorte que les anciens taux d'intérêt plus élevés produisent toujours un rendement.

### **Le relèvement de l'impôt libératoire forfaitaire sur les intérêts de 10 % à 20 %**

L'augmentation de l'impôt forfaitaire de 10 % à 20 % diminue donc ce gain d'impôts pour les personnes à revenus élevés. Cependant d'un point de vue d'équité fiscale, il y aurait lieu d'abolir complètement cet impôt forfaitaire et d'inclure les revenus d'intérêts parmi

---

<sup>7</sup> Les « stock-options » sont des droits pour l'achat d'actions ou d'obligations à un prix déterminé à l'avance et valable en général pour une durée limitée. Dans ce contexte, les « stock-options » constituent une rémunération accordée par l'employeur à certains salariés à prix réduit ou à titre gratuit. Les stock-options sont en général cotées en bourse ou librement cessibles sur le marché. En général, le salarié encaisse au moment de sa réalisation une plus-value considérable par rapport à la valeur de l'option. (voir pour plus de détails la Circulaire du directeur des contributions L.I.R. n°104/2 du 20 décembre 2012)

<sup>8</sup> Source : Lëtzebuurger Land du 12 février 2016, article de Bernard Thomas : prolifération, et Caritas Almanach 2015 « Steiergerechtegkeet », article de Roger Molitor : impôt sur le revenu et redistribution des revenus au niveau des ménages.

l'ensemble des revenus soumis à imposition et profitant de l'occasion pour mettre fin au secret bancaire pour résidents.

#### **4. Les dividendes d'actions**

Les dividendes d'actions en provenance du Luxembourg ou d'États avec lesquels le Luxembourg a conclu des conventions contre les doubles impositions sont exemptés d'impôts à raison de 50 %. Bien qu'elles figurent sur la déclaration d'impôt, elles ne sont intégrées dans le revenu imposable qu'à raison de ces 50 %<sup>9</sup>. Il s'ensuit que les statistiques agrégées sur les revenus imposables sont de nouveau tronquées étant donné qu'il est impossible à reconstituer la part des revenus issus de dividendes d'actions. Or cet avantage concerne principalement les personnes aisées disposant de portefeuilles d'actions conséquents.

#### **5. L'impact des dépenses fiscales sur la redistribution des revenus**

Dans tous les États, les recettes fiscales sont fortement influencées par ce qu'on appelle les « dépenses fiscales ». Il s'agit d'avantages fiscaux sous forme de déductions, d'exonérations, de réductions de taux, de reports d'impôts ou de crédits d'impôt qui réduisent ou reportent l'impôt dû pour une partie des contribuables par rapport aux règles fiscales de référence. Il s'agit par conséquent d'un manque à gagner pour l'État.

Ces dépenses fiscales peuvent certes jouer un rôle important en vue d'atteindre un objectif d'équité fiscale ou d'efficacité économique des impôts, mais la plupart du temps elles constituent des niches fiscales difficilement défendables au regard de l'équité fiscale. A cela s'ajoute que par rapport aux dépenses budgétaires ordinaires, elles comportent un certain nombre de désavantages. Ainsi, dans la procédure budgétaire traditionnelle, les dépenses fiscales n'apparaissent guère. Actuellement le budget de l'État indique une liste sommaire de 28 mesures qualifiées de dépenses fiscales qui représentent approximativement de 1,5 % du PIB estimé de 2017 qui concernent essentiellement les dépenses fiscales en faveur des personnes physiques et ignorent celles en faveur des sociétés. En comparaison internationale, le budget luxembourgeois ne renseigne que faiblement sur les dépenses fiscales. Ainsi, en Belgique, l'inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'État et qui est établi annuellement recense de façon détaillée des dépenses fiscales représentant plus de 15 % du PIB belge. On peut en déduire que les dépenses fiscales ne sont pas véritablement visibles dans le budget de l'État au Luxembourg.

Établir dès lors une meilleure visibilité des dépenses fiscales représente un pas indispensable vers un système fiscal lisible et transparent. Il conviendrait également d'analyser l'impact de ces dépenses fiscales sur la progressivité de l'impôt sur le revenu et sur la redistribution des revenus : comme les faibles revenus ne paient guère d'impôt, les contribuables ayant de faibles revenus sont de fait exclus de l'avantage de ces dépenses fiscales.

---

<sup>9</sup> L'exemption de 50% des dividendes est motivée en doctrine par le fait que les dividendes sont alimentées par le bénéfice après impôts d'une société, de sorte que les revenus sous-jacents ont déjà subi une imposition dans le chef de la société, contrairement aux intérêts qui sont déductibles au niveau du revenu imposable de la société.

## **1. L'abattement forfaitaire pour frais de domesticité**

Un exemple de dépense fiscale est l'abattement pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfant qui sera augmenté dans le cadre de la réforme fiscale de 3.600 euros à 5.400 euros. Il s'agit d'une mesure qui s'adresse en premier lieu aux familles suffisamment aisées pour supporter ce genre de dépenses et qui risque de faire développer un type d'emploi peu qualifié et fortement dépendant, à moins que le gouvernement attende que davantage de personnel de ménage sorte de l'emploi non déclaré..

## **2. La déductibilité des primes d'assurance responsabilité civile couvrant les voitures privées**

On peut également se demander pourquoi les primes d'assurance responsabilité civile couvrant les voitures privées sont fiscalement déductibles. « Cette déduction conduit en effet à des situations où la prime d'assurance RC est proportionnelle au coût d'acquisition et à la cylindrée de la voiture, et la prime augmente ou diminue en fonction de la façon de conduire du chauffeur par l'application du système « bonus/malus »<sup>10</sup>.

Cette dépense fiscale donne par conséquent un avantage fiscal aux propriétaires de voitures coûteuses et polluantes qui en sus causent plus d'accidents.

Ces deux exemples montrent qu'il est indispensable d'analyser en détail les populations bénéficiaires, l'impact budgétaire et les alternatives possibles dont dispose l'État pour atteindre l'objectif d'une dépense fiscale.

## **6. L'absence de prise en compte du patrimoine**

À côté de l'IRPP, il faut rappeler que le Luxembourg a aboli l'impôt sur la fortune des personnes physiques en 2006 et que les successions en ligne directe bénéficient d'une exonération des droits de succession.

Dans ce cas, aucune évaluation de la fortune n'est effectuée par l'administration de l'enregistrement.

Enfin, l'impôt foncier destiné aux communes en tant qu'impôt communal s'effectue toujours sur une base d'assiette déterminée à partir des valeurs unitaires datant du 1er janvier 1941 et n'ayant donc plus aucun lien avec la réalité économique actuelle.

Il résulte de cet agencement des impôts en relation avec la fortune qu'aucune administration de l'État n'est à même de faire un inventaire de la fortune des contribuables, ni à un moment donné ni au moment du décès lors de la succession.

---

<sup>10</sup> « Quelques réflexions sur la politique fiscale du Luxembourg », Roger Molitor, in Institut Grand Ducal, Actes de la section des Sciences Morales et Politiques, Volume XVIII, Luxembourg 2015

**Extrait de**  
**Doc. parl. n°7051 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour**  
**la période 2016 – 2020, pages 355 - 356**

**Annexe 2 : Indications sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes**

**Dépenses Fiscales**  
**Estimation pour 2017 en millions d'euros**

<b>Impôts directs</b>		<b>Prévisions 2017</b>
Abattement	extra-professionnel . . . . .	77
Abattement	en raison d'un bénéfice de cession ou de cessation . . . . .	5
Abattement	sur les plus-values de cession du patrimoine privé . . . . .	2
Abattement	forfaitaire pour charges extraordinaires . . . . .	47
Abattement	pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage du contribuable et qui sont entretenus et éduqués principalement à sa charge . . . . .	44
Abattement	pour charges extraordinaires voir frais de domesticité. . . . .	9
Déductibilité	des arrrages de rentes charges permanentes dues en vertu d'une obligation particulière et payés au conjoint divorcé . . . . .	4
Déductibilité	des cotisations d'assurances et des intérêts débiteurs. . . . .	65
Déductibilité	Intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle . . . . .	49
Déductibilité	des libéralités et dons . . . . .	35
Déductibilité	des versements au titre d'un contrat individuel de prévoyance-vieillesse . . . . .	29
Déductibilité	des cotisations d'épargne logement . . . . .	24
Déductibilité	des cotisations de sécurité sociale complémentaire . . . . .	6
Déductibilité	des 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 . . . . .	4
Exemption	de la plus-value de cession de la résidence principale . . . . .	74
Bonification d'impôt	En cas d'embauchage de chômeurs. . . . .	7

<b>Impôts indirects</b>		<b>Prévisions 2017</b>
TVA Taux Réduit	à 3%:	
	Produits alimentaires destinées à la consommation animale . . . . .	1
	Chaussures et vêtements pour enfants . . . . .	3
	Opérations de restauration consistant dans la fourniture d'aliments et de boissons consommés sur place . . . . .	22
	Hébergement dans les lieux qu'un assujetti réserve au logement passager et de personnes et locations de camps de vacances ou de terrains aménagés pour camper . . . . .	5
	Secteur financier . . . . .	2
	logement* . . . . .	198
TVA Taux Réduit	à 14%:	
	Vins de raisins frais titrant 13° ou moins d'alcool, à l'exception de vins enrichis en alcool, des vins mousseux et de vins dits de liqueur . . . . .	4
	Assurances . . . . .	0
	Secteur financier. . . . .	1
Droits d'enregistrement et de transcription	crédit d'impôt logement (bëllegen Akt)** . . . . .	163
Accises Taux réduit	Gasoil (Chauffage)*** . . . . .	2

Notes: \* calculé par rapport au taux de référence national de 17%

\*\* calculé par rapport à une application du taux normal de 7% à toute la base fiscale

\*\*\* Dir. 2003/96/CE minimum = 21,-€/1000 l svt art. 9 §2 LU peut appliquer 10,-€/1000 l