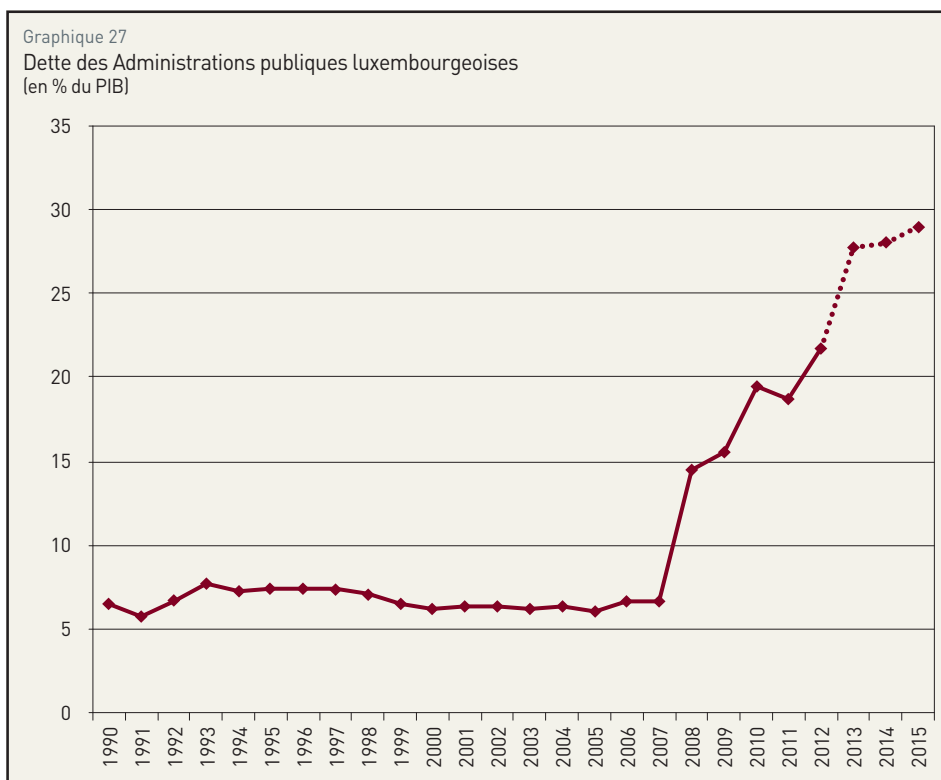


Graphique 27
 Dette des Administrations publiques luxembourgeoises
 (en % du PIB)



Sources: Statec, calculs BCL

En tenant compte de ces trois émissions et d'un refinancement intégral de l'emprunt de 2 milliards d'euros émis en 2008 et arrivant à échéance en décembre 2013, le ratio de dette des Administrations publiques par rapport au PIB serait de l'ordre de 27,8 % du PIB à la fin de l'année 2013.

Même si elle n'est pas incluse dans la dette publique, la garantie financière accordée au groupe Dexia représente un risque potentiel pour le niveau de la dette publique au Luxembourg. Le montant maximal de garantie atteint en effet 2,55 milliards d'euros, soit près de 6 % du PIB de 2012 et démontre donc à suffisance que la détérioration continue des finances publiques luxembourgeoises n'est pas un vain mot. Cette évolution préoccupante s'inscrit sur la toile de fond d'une importante progression des transferts sociaux futurs, du moins à politique inchangée.

Dans ce contexte, les défis auxquels le nouveau gouvernement sera confronté sont importants. L'assainissement en profondeur des finances publiques luxembourgeoises et la mise en place de réformes est d'une importance vitale en raison des problèmes structurels auxquels l'économie luxembourgeoise sera confrontée dans les années à venir, notamment le vieillissement de la population. A cet égard, la réforme des pensions qui est entrée en vigueur en 2013 constitue un pas dans la bonne direction. Toutefois, cette réforme semble encore insuffisante au regard des défis futurs permettant d'assurer le financement et la soutenabilité des systèmes de pensions.

Les déficits récurrents des Administrations publiques et la dette publique croissante illustrent clairement le caractère structurel de la dégradation des finances publiques luxembourgeoises.

Encadré 8:

LES DÉPENSES FISCALES : CONCEPTS ET ENJEUX BUDGÉTAIRES

INTRODUCTION

Une analyse détaillée des dépenses fiscales s'avère particulièrement utile en période de consolidation budgétaire. Les dépenses fiscales comme les dépenses directes constituent des outils de politiques économiques et sociales. Néanmoins contrairement à ces dernières, elles ne sont pas reprises explicitement dans le budget de l'Etat alors qu'elles constituent un manque à gagner.

DÉFINITION DES 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»⁵⁵.

La définition d'un système de référence ou de base est essentielle pour identifier les dépenses fiscales. Il devrait comprendre «la structure des taux, les conventions comptables, la déductibilité des paiements obligatoires, les dispositions visant à faciliter la gestion et les dispositions concernant les obligations fiscales internationales.»⁵⁶

Les dépenses fiscales, comme les programmes de dépenses directes, constituent des instruments destinés à promouvoir des politiques sociales et économiques spécifiques.

Il convient de noter que la notion de dépenses fiscales varie d'un pays à l'autre, chacun possédant un système de référence différent. Il est par conséquent difficile d'établir directement des comparaisons internationales dans ce domaine. La comparaison chiffrée est même impossible.

Cependant, les formes suivantes de dépenses fiscales peuvent être distinguées :

- Déductions, abattements : montants déduits du revenu de référence pour obtenir la base d'imposition ;
- Exonérations : montants exclus de la base d'imposition ;
- Réductions de taux : Taux d'imposition réduit appliqué à une catégorie de contribuables ou de transactions imposables ;
- Report de l'impôt : délai de paiement de l'impôt ;
- Crédits d'impôt : montants déduits de l'impôt dû.

MÉTHODES D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

L'évaluation des dépenses fiscales n'est pas une tâche simple et diverses méthodes peuvent être appliquées. Quelle que soit la méthode choisie, deux étapes sont nécessaires :

1. Identification et classification des dépenses fiscales

Après la définition d'un système de référence, il est important d'identifier, de manière correcte et complète, toutes les dépenses fiscales à estimer et de les classer dans différentes catégories à des fins d'analyse et d'interprétation. Ces classifications peuvent être multiples et dépendantes de l'objectif de l'étude. Il est par exemple possible d'établir une classification par type d'impôt (impôt des personnes, impôt des sociétés, précompte professionnel, taxe sur la Valeur ajoutée, etc.) ou par objectif (emploi et travail, santé, investissement des entreprises, énergie etc., ...)⁵⁷.

2. Calcul et estimation des dépenses fiscales

Il n'existe pas de méthode d'estimation harmonisée au niveau international mais l'OCDE reprend les méthodes générales suivantes :

55 *OECD (2010) « Tax expenditures in OECD countries ».*

56 *OECD (2010) « Tax expenditures in OECD countries ».*

57 L'OCDE propose une catégorisation dans leur ouvrage « tax expenditures in oecd countries » dont « low-income, retirement, employee benefits, education, health, housing » etc.

- Méthode du manque à gagner : l'impôt qui serait dû au cas où l'avantage fiscal serait supprimé, sans tenir compte du changement de comportement économique des contribuables.
- Gain (perte) initial de recettes : montant d'augmentation (de diminution) de la recette fiscale qu'entraîne l'abolition (l'adoption) d'une certaine dépense fiscale sans tenir compte d'éventuels changements dans le comportement des contribuables.
- Gain (perte) final de recettes : montant d'augmentation (de diminution) de la recette fiscale qu'entraîne l'abolition (l'adoption) d'une certaine dépense fiscale en tenant compte d'éventuels changements dans le comportement des contribuables.
- Équivalent de dépense : «dépense directe qu'il faudrait effectuer avant impôt pour obtenir le même effet après impôt sur le revenu des contribuables que celui de la dépense fiscale, si la dépense directe bénéficie du traitement fiscal applicable à ce type de subvention ou de transfert entre les mains du bénéficiaire.»

La quantification des dépenses fiscales nécessite un certain nombre de données, pouvant provenir soit de données statistiques établies lors de l'enrôlement de l'impôt, soit d'échantillons représentatifs à partir desquels des simulations peuvent être construites à l'aide de modèles macro- ou microéconomiques. La Belgique, par exemple, utilise des modèles de micro-simulations afin d'estimer le montant des dépenses fiscales.

La méthode du manque à gagner est la méthode la plus utilisée selon l'OCDE. Lorsque l'on utilise cette méthode qui ne tient pas du compte du comportement du contribuable, il faut être conscient que le coût estimé d'une dépense fiscale ne sera pas toujours parfaitement équivalent aux revenus qui découleraient de sa suppression. Par exemple, en cas de suppression des déductions d'intérêts hypothécaires, le contribuable pourrait modifier son portefeuille et orienter son investissement vers d'autres produits générant des dividendes ou des intérêts. En fonction du système d'imposition de ces dividendes ou intérêts, la suppression de la déduction pourrait engendrer une augmentation indirecte des revenus fiscaux.

LE RÔLE DES DÉPENSES FISCALES DANS LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA NÉCESSITÉ D'ÉTABLIR UN INVENTAIRE

Les dépenses fiscales ne sont pas toujours attachées ou incluses dans le budget voire mal ou pas évaluées du tout. Dans son dernier rapport relatif aux réformes fiscales⁵⁸, la Commission européenne présente un aperçu des pratiques des pays membres en matière de rapport des dépenses fiscales. Le tableau qui suit indique les éléments repris dans ce type de rapport.

58 European Commission (2013), «Tax reforms in EU Member States 2013: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability», European Economy, 5.

Tableau 1 :

Eléments de reporting régulier dans les pays membres

COUNTRY	LEGAL REQUIREMENT	LEVELS OF GOVERNMENT COVERED				TIME COVERAGE	CATEGORIZATION
		CENTRAL GOVERNMENT	STATE GOVERNMENT	LOCAL GOVERNMENT	SOCIAL SECURITY FUNDS		
BE	X	X	X	X		t-5,t-4,t-3,t-2,t-1	Tax base, purpose
DE	X	X	X			t-2,t-1,t,t+1	Tax base, type of tax measure, purpose, sector
EE	X	X	n.a.			t,t+1	Tax base, purpose
ES	X	X	X			t-1,t,t+1	Tax base, type of tax measure, expenditure category
FR	X	X	n.a.		X	t,t+1,t+2	tax base, expenditure category
IT	X	X	n.a.	X		t-2,t-1,t,t+1,t+2,t+3,t+4	type of tax measure, purpose, sector
NL	X	X	n.a.			t-3,t-2,t-1	Tax base
AT	X	X	X			t-2,t-1,t,t+1	Tax base, sector
PT	X	X	n.a.			t-2,t-1,t,t+1,t+2,t+3	Tax base, purpose
SK	X	X	n.a.	X	X	t-1,t,t+1	Tax base
FI		X	n.a.	X		various years	Tax base, purpose
DK		X	n.a.	X		t-2,t-1	Tax base
LV		X	n.a.			t+1	Tax base
HU	X	X	n.a.			t-1	Tax base
PL		X	n.a.	X		t+1,t+2,t+3	Tax base, purpose
SE		X	n.a.	X	X	t-1,t	Tax base
UK		X	n.a.	X			

Note: In the column for time coverage «t» refers to the year of publication. «n.a.» stands for «not applicable». State government refers to Länder in Austria and Germany, the Régions et communautés in Belgium and the comunidades autonomas in Spain. In Belgium the reporting covers taxes collected by the federal government. In Spain, the autonomous communities publish different tax expenditure reports. In France, the reporting of tax expenditure in social security funds refers to the Projet de loi de financement de la Sécurité sociale - Annexe 5: Présentation des mesures d'exonérations de cotisations et contributions et de leurs compensations. Finland, time coverage refers to numbers published for individual tax expenditure items by the Ministry of Finance in the budget proposal. The VATT report identifies all tax expenditure for t-2,t-1,t and t+1. In Bulgaria, the new Law on Public Finance provides for annual publication of tax expenditure information as of 2014, Detailed information on reporting is not available yet.

Source: Commission européenne

Il ressort de l'étude de la Commission européenne que les reportings réguliers sont habituellement établis par le Ministère des Finances, de l'Economie ou de la Fiscalité ou par des services dépendants de ces ministères. Les rapports sont la plupart du temps annuels. Les pays utilisent généralement la méthode du manque à gagner mais il existe des différences importantes en termes méthodologiques, comme par exemple l'estimation des revenus en base budgétaire («cash») ou SEC 95 («accrual»). Il existe également des divergences sur le nombre d'années couvertes et sur le fait que l'inventaire se rapporte aux années passées (par exemple en Belgique) et/ou futures. Les dépenses fiscales sont généralement classées selon la base imposable et le type de mesure fiscale (exemple : taux réduit, exemption,...), l'objectif ou le secteur concerné.

Les pays membres non repris dans ce tableau, comme le Luxembourg, n'établissent aucun reporting. Cette situation ne devrait pas perdurer, puisque dans le cadre de la réforme de la gouvernance européenne⁵⁹, le Luxembourg a inscrit à l'article 9 de son projet de loi n°6597 relatif à la coordination et à la gouvernance des finances publiques une modification de la loi du 8 juin 1999 sur le budget et la comptabilité de l'Etat. Celle-ci prévoit que le projet de budget de l'année sera accompagné d'un rapport sur la situation financière et budgétaire et ses perspectives d'évolution dans le cadre économique général ainsi que d'annexes explicatives renfermant notamment «des indications détaillées concernant l'impact des dépenses fiscales sur les recettes». Il reste à voir quels seront effectivement ces détails.

Les éléments suivants montrent que l'établissement d'un rapport aussi détaillé que possible est nécessaire dans le cadre d'une bonne gestion budgétaire.

- Etant moins bien identifiables et contrôlables que les autres catégories de dépenses, les dépenses fiscales réduisent la transparence et la certitude du processus budgétaire. Les programmes de dépenses directes font généralement l'objet d'une revue lors de l'établissement d'un budget et sont généralement soumises à des plafonds, ce qui n'est pas le cas des dépenses fiscales.
- Par ailleurs, sans changement de législation, les dépenses fiscales peuvent être sujettes à une croissance autonome. Par exemple, la croissance de la population peut accroître le nombre de personnes éligibles pour certaines exemptions.
- La manipulation, la fraude fiscale ou encore une erreur d'estimation peuvent également augmenter les dépenses fiscales. De plus, un certain nombre de dépenses fiscales peuvent survenir lors de l'interprétation de la législation par divers acteurs économiques, et ce à rebours des anticipations initiales du législateur.
- Dans un système d'imposition progressif, les dépenses fiscales peuvent être régressives et aller à l'encontre des objectifs initiaux de redistribution.
- Certaines dépenses fiscales peuvent créer des distorsions dans les choix d'investissement ou de financement des investissements ou entre le choix de consommer ou d'investir.

Dans ce contexte, l'OCDE propose d'intégrer les dépenses fiscales dans le budget de l'Etat et de les comparer à des programmes de subsides ou autres qui leur sont équivalents.

Le tableau suivant montre le manque à gagner pour chaque pays de dépenses fiscales en matière d'impôt sur les personnes physiques. Comme mentionné précédemment, ces données ne sont pas directement comparables mais permettent de se faire une idée du montant que cela peut représenter. Dans ce contexte, l'inventaire des dépenses fiscales belges indique que la perte totale de recettes provenant des dépenses fiscales s'élève en 2011 à 24 208,8 millions d'euros.

59 La Directive 2011/85/EU relative aux cadres budgétaires requiert que les Etats membres fournissent des informations sur les dépenses fiscales et leur impact sur les revenus. L'article 14(2) de la Directive dit : «Member States shall publish detailed information on the impact of tax expenditures on revenues».

Tableau 2:

Exemples des principales dépenses fiscales relatives à l'imposition des personnes physiques

COUNTRY	ITEM	COST (%GDP)	REFERENCE YEAR
BE	Tax reduction for pensions	0.64	2010
	Tax deduction sole own dwelling	0.29	2010
	Tax reduction for energy savings	0.21	2010
	Tax reduction housing saving	0.21	2010
	Tax reduction 3rd pillar pension savings	0.14	2010
DE	Exemption for labour income from shift work	0.08	2012
	Tax subsidy for owner-occupied housing /incl. Child bonus)*	0.05	2012
	Tax reduction for private renovation	0.06	2012
	Tax incentives for old age private pension	0.05	2012
EE	Increased basic exemption in the event of pension	0.7	2013
	Increased basic exemption from the second child	0.14	2013
	Deduction of mortgage interest	0.1	2013
	Deduction of training expenses	0.08	2013
ES	Work-related allowances	1	2013
	Deductions for investments in housing	0.18	2013
	Allowances related to joint taxation	0.17	2013
	Allowances for social security contributions	0.11	2013
	Exemptions for awards from lottery, bets, etc.	0.09	2013
FR	Tax deduction for household employees	0.18	2013
	Tax relief on pensions	0.16	2013
	Work credit	0.12	2013
	Tax deduction for nursery services	0.09	2013
	Tax deduction for savings payments	0.07	2013
IT	Tax credit for employment income, pensions and self-employment income	2.41	2012
	Tax credit for dependent family members	0.67	2012
NL	Tax deduction for self-employed	0.31	2013
	Tax exemptions for certain capital payments	0.15	2013
	Tax deduction for debtless own dwelling	0.06	2013
	Tax deduction of donations	0.06	2013
	Tax deduction of schooling costs	0.04	2013
AT	Reduced tax rate for christmas and holiday earnings	1.96	2011
	Preferential treatment of severance and specific non-regular earnings	0.29	2011
	Low taxation of other earnings (compensation for overtime, nights, sundays and bank holidays, etc.)	0.26	2011
	Allowance for invested profit	0.15	2011
	Standard deduction for special expenses (related to insurances, housing and certain shares)	0.13	2011
FI	Exemption of imputed rents	1.37	2011
	Allowance for pension insurance contributions	0.84	2011
	Allowance for labour income	0.79	2011
	Allowance in municipal taxation	0.74	2011
	Exemption of capital gains on owner occupied housing	0.69	2011

COUNTRY	ITEM	COST (%GDP)	REFERENCE YEAR
PL	Child tax credit	0.38	2011
	Joint taxation of spouses	0.2	2011
	Agricultural subsidies	0.15	2011
	Exemption of family benefits, family and nursing benefits, etc.	0.11	2011
SE	Relief on imputed rents on owner-occupied housing (single homes and apartments)	0.69	2011
	Exemption of child benefits	0.43	2011
	Relief on the return on pension savings	0.4	2011
	Deferred tax capital gains from housing (single homes and apartments)	0.25	2011
	Reduced tax on realised capital gains from housing	0.25	2011
UK	Relief for registered pension schemes	1.4	2012-13
	Exemption of gains arising on disposal of only or main residence	0.64	2012-14
	Personal tax credits	0.25	2012-15
	Relief for individual savings accounts	0.11	2012-16
	Relief for entrepreneurs' qualifying business disposals	0.11	2012-17

Note : * The tax expenditure has already been abolished

Source: Commission européenne,

L'EXEMPLE DE LA BELGIQUE

Un pays comme la Belgique constitue un exemple très utile pour le Luxembourg. Chaque année, une annexe au Budget des Voies et Moyens est publiée sous le nom de « Inventaire des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat », en abrégé « Inventaire des dépenses fiscales fédérales ».

Cet Inventaire a pour objectif d'informer le Parlement quant au coût budgétaire des mesures fiscales. En particulier, il s'agit des dérogations au système général de l'impôt qui visent à atteindre certains objectifs qui pourraient également être poursuivis via des dépenses directes. L'Inventaire vise à accroître la transparence budgétaire et à établir des liens plus étroits entre les dépenses fiscales et les dépenses directes.

Puisqu'il s'agit d'une annexe au Budget des Voies et Moyens, l'Inventaire se limite aux impôts qui financent le pouvoir fédéral.

L'Inventaire se base sur la définition de la notion « dépense fiscale » proposée initialement par le Conseil supérieur des Finances : « Une moindre recette découlant d'encouragements fiscaux provenant d'une dérogation au système général d'un impôt déterminé en faveur de certains contribuables ou de certaines activités économiques, sociales, culturelles, etc. et qui pourrait être remplacée par une subvention directe ».

L'introduction de ce document décrit notamment ce qu'il convient d'entendre par « système général » pour chaque type d'impôt. A titre d'exemple, la Belgique considère les exonérations imposées par les Directives européennes comme faisant partie du système général, car elle ne dispose guère du pouvoir de les changer. Par contre, les dérogations introduites par le Gouvernement belge sont considérées comme dépenses fiscales.

La même introduction contient en outre des précisions concernant la méthode de calcul de la perte en recettes qui va de pair avec les dépenses fiscales. Par ailleurs, l'Inventaire contient une analyse des résultats globaux et des résultats impôt par impôt. Cette annexe est assez détaillée et contient 204 pages pour le projet de budget 2014. Les deux tableaux suivants constituent des exemples de ce qui se trouve dans l'inventaire.

Tableau 3 :

Pertes de recettes provenant des dépenses fiscales

	EN MILLIONS D'EUROS						%
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DEPUIS 2007
Impôt des personnes physiques	5662,33	6226,85	7350,24	8020,71	8861,08	n.d./n.d.	11,80 %
Impôt des sociétés	1272,16	517,42	845,55	1095,56	754,86	n.d./n.d.	-12,20 %
Précompte professionnel	948,48	1380,55	1899,73	2564,55	2756,16	2833,28	24,50 %
Précompte mobilier- impôt final	501,18	619,96	548,13	519,99	553,96	546,23	1,70 %
Droits d'accise	1632,75	1852,69	1814,04	2148,7	2080,25	2147,67	5,60 %
TVA	7214,27	7410,12	8142,35	9185,33	9201,79	9006,22	4,50 %
Total	17231,18	18007,58	20600,03	23534,85	24208,09		8,90 %

Source : Inventaire 2012 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat

Il convient de noter que le tableau précédent est également établi pour les exonérations, abattements et réduction qui ne constituent pas des dépenses fiscales et qui font partie du système général d'impôt. Pour l'impôt des personnes physiques, ces dispositions comprennent notamment la déduction des charges professionnelles, le quotient conjugal, la tranche exonérée de base et ses compléments octroyés en fonction du nombre d'enfants à charge ou d'autres situations familiales particulières. A l'impôt des sociétés, ces dispositions concernent l'élimination de la double imposition (RDT et plus-values sur actions), la déduction pour capital à risque et la déduction des pertes antérieures. Pour les plus-values sur actions, la perte en recettes est le montant de ce que donneraient conjointement la taxation des plus-values et la déduction des moins-values.

Tableau 4 :

Classification par objectif des pertes en recettes en 2011

	EN MILLIONS D'EUROS	EN % DU TOTAL
Autorité - Pouvoirs publics /SBL	179,08	0,70 %
Mesure de caractère social	10980,92	45,70 %
Famille	148,68	0,60 %
Emploi	3178,99	13,20 %
Investissements - entrepreneuriat	201,56	0,80 %
Immobilier	4239,48	17,70 %
Epargne et crédit	1421,71	5,90 %
Environnement	1166,79	4,90 %
Recherche et développement	1037,27	4,30 %
Dispositions sectorielles spécifiques	1367,78	5,70 %
Anciennes mesures	0	0,00 %
Varia	94,93	0,40 %

Source : Inventaire 2012 des exonérations, abattements et réductions qui influencent les recettes de l'Etat.

Il n'est pas de notre ressort d'établir l'inventaire des dépenses fiscales pour le Luxembourg. Il convient en outre de souligner que la suppression de certaines bonifications ou abattements ne devrait s'opérer que dans le cadre d'une refonte globale du système d'imposition afin d'éviter une perte d'équité. Il est essentiel dans cette perspective de procéder à un inventaire complet des dépenses fiscales concernant tant les ménages que les sociétés. On peut regretter qu'au présent stade, le Luxembourg se caractérise par un manque flagrant de données sur cet aspect essentiel des politiques publiques. Une politique budgétaire de qualité présuppose des statistiques précises en la matière et une analyse détaillée des dépenses fiscales.

CONCLUSION

L'évaluation des dépenses fiscales n'est nullement une tâche aisée et nécessite la disponibilité d'un certain nombre de données. La revue des dépenses fiscales s'avère néanmoins nécessaire à une bonne gestion budgétaire. Les dépenses fiscales peu transparentes, ne bénéficiant qu'à un groupe réduit ou n'atteignant pas les objectifs fixés pourraient être remplacées par une politique de dépenses directes plus efficace.

En matière de dépenses fiscales, il convient cependant de « séparer le bon grain de l'ivraie ». Un certain nombre de dépenses fiscales correspondent en effet à des objectifs tout à fait légitimes, visant à davantage d'équité par exemple, de sorte que leur suppression doit être considérée avec circonspection. D'autres sont plus discutables (objectifs moins tangibles, ou effets pervers ou d'opportunité ne permettant pas d'atteindre les objectifs visés). Ce sont ces dernières qu'il faudrait viser pour augmenter les recettes de l'Etat en matière de dépenses fiscales, en les abrogeant (le cas échéant graduellement) ou en les plafonnant.

Dans un contexte de réduction du déficit de l'Etat, la suppression ou la limitation de dépenses fiscales permet d'augmenter la base imposable et par conséquent le taux d'imposition effectif, sans augmenter le taux statutaire. Une augmentation de la base imposable par une réduction des dépenses déductibles occasionne moins de distorsions micro-économiques qu'une augmentation de taux. Ce dernier est souvent utilisé comme point de repère par les entreprises et son augmentation aurait plus tendance à influencer le choix de résidence des acteurs économiques que le taux effectif, qui n'est pas forcément observable.

Finalement, incorporer le rapport des dépenses fiscales dans le budget de l'Etat rendrait la comptabilité nationale plus transparente et permettrait aux personnes compétentes ainsi qu'au grand public de mieux juger la situation en vue de pouvoir prendre des décisions de manière plus fondée. Le rééquilibrage budgétaire ne devrait pas se faire uniquement via les recettes et les dépenses directement visibles dans le budget mais devrait également concerner les dépenses fiscales dont le coût est à ce stade opaque au Luxembourg.