

Encadré 4 :

## ADAPTATION DE LA FISCALITÉ POUR LES COLLECTIVITÉS : ABAISSEMENT DU TAUX NOMINAL ET ÉLARGISSEMENT DE LA BASE IMPOSABLE ?

*Le présent encadré propose des éléments d'analyse relatifs au cadre fiscal appliqué aux collectivités.*

*Il s'agit d'abord de présenter et d'expliquer les différences conceptuelles entre le taux d'imposition statutaire, le taux d'imposition implicite et le taux d'imposition effectif. Ces taux donnent un éclairage différent sur un même régime fiscal.*

*Puis, sur la base de la présentation du taux d'imposition effectif, l'option qui consiste à abaisser le taux d'imposition nominal et à élargir conjointement la base imposable est abordée. Cette mesure a été avancée comme constituant une option à poursuivre dans un contexte de marge de manœuvre budgétaire restreinte. Sur la base des données disponibles, mais qui sont largement insuffisantes pour présenter une analyse exhaustive, une telle option semble envisageable, voire souhaitable. Le taux d'imposition nominal est relativement élevé au Luxembourg, mais la charge fiscale effective est bien plus basse à cause des nombreux éléments affectant la base imposable. Un tel changement comporterait toutefois des risques budgétaires qu'il faudrait bien mesurer.*

*Le gouvernement devrait d'abord présenter un inventaire des « dépenses fiscales » au sens large et de leurs coûts, ce qui permettrait d'apprécier les possibilités, voire même les nécessités d'un élargissement de la base imposable. Cet inventaire serait également nécessaire pour calibrer approximativement la baisse du taux d'imposition nominal qu'on pourrait envisager. Les mesures envisagées devraient aussi s'analyser à la lumière des adaptations du régime fiscal qui s'imposent et s'imposeront dans un avenir relativement proche.*

Le premier rôle du régime fiscal consiste à générer des recettes pour les administrations publiques. Les recettes de l'impôt des sociétés (IS) comptaient pour 16 % des recettes fiscales en 2014. A travers son impact sur les anticipations de profit (net d'impôts) des entreprises, la fiscalité a un impact sur les incitations aux investisseurs<sup>103</sup>. Le cadre fiscal est donc aussi un moyen pour le législateur d'influencer le comportement des entreprises et ainsi la structure de l'économie et de son appareil productif en particulier<sup>104</sup>. Pour une petite économie ouverte, l'analyse du cadre fiscal ne peut se limiter à une optique purement domestique. Si le législateur souhaite maintenir un cadre fiscal « compétitif », encourager la création d'activités sur le territoire, retenir les entreprises domestiques et attirer des entreprises étrangères, le positionnement du cadre fiscal par rapport à d'autres pays revêt toute son importance.

*A priori*, le législateur dispose de deux leviers pour ajuster le cadre fiscal. D'une part, il peut adapter le taux d'imposition nominal sur le revenu. D'autre part, il peut adapter le revenu ou la base imposable par le biais de sa définition et de sa méthode de calcul.

### DIFFÉRENTS TYPES DE TAUX D'IMPOSITION

Il existe plusieurs concepts de taux d'imposition.

Le taux d'imposition nominal<sup>105</sup> est fixé par le gouvernement et les communes. En 2015, le taux d'imposition pour une entreprise localisée sur le territoire de la ville de Luxembourg est de 29,2 %. Ce taux est généralement repris dans les comparaisons internationales et, à 29,2 %, il est relativement élevé<sup>106</sup>.

103 En général, il est admis que les entreprises prennent leurs décisions d'investissement et de la localisation de leurs activités de production de biens ou de prestation de services après une étude des différents facteurs qui leur importent. La fiscalité est un tel facteur déterminant puisqu'elle impacte directement le résultat financier des entreprises.

104 En théorie, il y a un arbitrage à faire entre, d'une part, la collecte des recettes fiscales et, d'autre part, l'incitation à l'investissement des entreprises (par le biais d'un abaissement de la charge fiscale) et la croissance économique. L'objectif de ce chapitre n'est pas de traiter du niveau approprié de l'impôt payé par les collectivités ou de s'exprimer sur le régime fiscal « optimal ».

105 D'autres expressions sont le taux d'imposition global, le taux statutaire, le taux légal, le taux standard et le taux d'affiche.

106 Eurostat (2014), Taxation trends in the European Union, p. 36.

Le taux d'imposition nominal de 29,2 % se compose de plusieurs parties, à savoir le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), le taux de l'impôt commercial communal (ICC) et la contribution au fonds pour l'emploi (l'impôt de solidarité).

Le taux de l'IRC est de 20 % lorsque le revenu imposable ne dépasse pas 15 000 euros et de 21 % autrement. La contribution au fonds pour l'emploi, une majoration du taux de l'IRC, est de 7 %.

Le taux de l'ICC se décompose en une base d'assiette, qui est fixée par le législateur, et un taux multiplicateur, qui est fixé par les conseils communaux. La base d'assiette pour le calcul de l'ICC est plus large que la base d'assiette pour le calcul de l'IRC en raison de divers ajustements. Depuis 2009, ce multiplicateur peut varier entre 225 % et 400 %.

Le taux d'imposition nominal, qui est de 29,2 % pour la commune de la ville de Luxembourg, n'est donc pas unique, mais il varie selon la commune. Sur base des différentes combinaisons envisageables et selon les décisions des conseils communaux, le taux nominal varie entre un taux minimum de 28,2 % et un taux maximum de 34,5 %.

En théorie, ce taux d'imposition nominal est appliqué au revenu imposable pour calculer le montant des impôts dûs. En pratique, ce taux surestime la pression fiscale effective et le taux d'imposition calculé *ex post* est généralement plus bas que le taux nominal. Cette différence s'explique par l'existence de mécanismes qui viennent en réduction du revenu imposable ou de la charge d'impôts.

Il existe de multiples mécanismes ou ajustements qui peuvent être à l'origine de la différence entre le taux nominal et le taux d'imposition effectif. Une « dépense fiscale »<sup>107</sup> est une dérogation au régime fiscal qui permet de payer moins d'impôts sous certaines conditions. Il ne s'agit pas d'une dépense normale qui doit être autorisée à travers la procédure budgétaire et figure donc dans la liste des dépenses, mais son impact budgétaire est néanmoins similaire à celui d'une dépense classique : un manque à gagner, d'une part et une réduction d'impôt pour le contribuable, d'autre part. Les dépenses fiscales comprennent, entre autres, les exonérations de revenu, les exemptions, les déductions et abattements, les réductions et les crédits d'impôt. Certaines classifications comprennent aussi les régimes fiscaux spéciaux (p. ex. propriété intellectuelle) et les régimes préférentiels (à taux d'imposition réduits). Dans le contexte d'une comparaison internationale, au-delà des dépenses fiscales, la possibilité d'appliquer des méthodes comptables (dépréciation du capital fixe, traitement des stocks) plus avantageuses pour le calcul du revenu fiscal, la possibilité du report des pertes sur les revenus imposables des années subséquentes, la possibilité du report des pertes sur les revenus fiscaux des sociétés d'un même groupe ou les possibilités des déductions selon le mode de financement influent également sur le revenu qui sera finalement imposé. Pour un taux nominal donné, ces facteurs peuvent entraîner des différenciations au niveau de l'impôt dû. Compte tenu de l'envergure et de la variété des dépenses fiscales et de l'application de méthodes comptables pour le calcul du revenu fiscal, au Luxembourg comme dans d'autres pays, une comparaison internationale des régimes fiscaux appliqués aux collectivités s'avère constituer un exercice laborieux.

Le taux d'imposition implicite (*ex post*) est calculé en divisant le montant des impôts perçus par le revenu de l'entreprise. En théorie, le taux implicite est plus adapté que le taux nominal pour juger des impôts dont s'acquittent les collectivités puisqu'il reflète l'effet conjoint des taux d'imposition et des différents ajustements qui existent entre le revenu de l'entreprise et son revenu définitivement taxé. Un taux d'imposition implicite calculé sur base de données microéconomiques serait idéal pour évaluer la charge fiscale des entreprises. En pratique, il n'est toutefois pas possible de calculer un taux d'imposition implicite, qu'il s'agisse d'un taux agrégé, moyen ou médian, puisqu'il n'existe pas de données

107 Le rôle des dépenses fiscales est d'atteindre des objectifs autres que la collecte de recettes fiscales. En influant sur le montant et la répartition des impôts payés, ces dépenses fiscales sont utilisées en tant que moyen d'incitation ou de correction des failles du marché.

microéconomiques publiques du revenu imposable et des impôts payés. A noter qu'un taux d'imposition implicite, dont le grand avantage est son exhaustivité, est à interpréter à l'aune des caractéristiques qui lui sont propres<sup>108</sup>.

Le taux d'imposition implicite calculé sur base des données de la comptabilité nationale<sup>109</sup>, à 10,6 % en 2014 (voir graphique 42), est relativement élevé au Luxembourg par rapport aux autres pays de l'Union européenne. La part de l'IS dans les recettes totales est aussi relativement élevée (voir graphique 22). Ces deux constats ne suffisent toutefois pas pour tirer des conclusions allant dans le sens d'un taux d'imposition (implicite) trop élevé ou d'une charge fiscale trop lourde. Il se pourrait notamment que la charge fiscale soit comparativement faible au niveau de l'entreprise, si elle réalise par exemple des investissements et bénéficie ainsi de la bonification d'impôt pour investissement, ou pour un type particulier d'entreprises, ce qui permettrait d'attirer des entreprises et, grâce à cet effet « volume », d'augmenter en conséquence les recettes de l'IS.

Le taux d'imposition effectif (*ex ante*) est une mesure théorique de la pression fiscale pour une situation particulière. Ce taux d'imposition n'est pas observé, mais il est construit sur base d'une simulation de paramètres du code fiscal. Ces simulations suivent une approche microéconomique et les résultats s'appliquent uniquement au niveau de l'entreprise. Sur la base de certaines hypothèses et sous certaines conditions, le taux d'imposition effectif donne à l'entreprise qui souhaite procéder à un investissement une estimation globale de l'imposition qui frappera le revenu de son investissement.

Il s'agit d'un taux effectif puisqu'il permet de synthétiser les effets conjoints du taux d'imposition nominal, d'autres impôts (p. ex. l'impôt sur la fortune), des différentes approches comptables et des différents ajustements du calcul du revenu imposable (dépenses fiscales). Il s'agit d'un taux *ex ante* puisqu'il est calculé avant la réalisation de l'investissement, l'hypothèse sous-jacente étant que le code fiscal reste inchangé. L'effet de la conjoncture (ou de la rentabilité de l'investissement) est neutralisée via l'hypothèse d'un rendement brut avant impôts. Dans la mesure où le taux d'imposition effectif permet de neutraliser l'incidence de plusieurs facteurs, tel que par exemple les effets du cycle économique, la structure de l'économie, le nombre d'entreprises et les effets de comportement, il isole l'effet de la fiscalité (et son évolution au cours du temps). Il présente donc un intérêt certain pour des analyses prospectives. Dans la mesure où il présente un cas spécifique, son calcul peut être harmonisé à travers les pays et se prêter ainsi à une comparaison internationale.

Dans son rapport annuel sur les impôts en Europe, Eurostat publie les résultats de tels exercices de simulation<sup>110</sup>. Selon le rapport 2014, le taux d'imposition effectif *ex ante* moyen<sup>111</sup> du Luxembourg aurait été de 25,5 % en 2014<sup>112</sup>, donc en-dessous du taux nominal de 29,2 %. La différence entre le taux nominal et le taux effectif, qui serait de 3,7 p.p., correspond alors à l'importance des différents ajustements qui sont considérés dans les simulations théoriques. L'interprétation de ce résultat est la suivante : en supprimant les ajustements considérés dans les simulations<sup>113</sup>, ce qui serait synonyme d'un élargissement de la base imposable, l'Etat pourrait conjointement abaisser le taux d'imposition nominal de son niveau actuel de 29,2 % à 25,5 % et, en conséquence, le montant des impôts payés par l'entreprise serait inchangé. Au niveau

108 L'indicateur est calculé *ex post* et il offre donc une vue rétrospective sur la pression fiscale. Au-delà de l'effet de la conjoncture (de l'entreprise, du secteur ou de l'économie dans son ensemble), un taux d'imposition implicite agrégé reflète aussi les caractéristiques et la structure de l'économie. Il intègre aussi les ajustements successifs du cadre fiscal et les effets de comportements des entreprises qui en résultent. Compte tenu de la multitude de facteurs qui l'influencent, il est difficile d'isoler leur importance, ce qui restreint l'utilité du taux implicite pour une analyse prospective. La comparaison internationale de ces indicateurs présente aussi des limites dans la mesure où les définitions de revenu imposable varient.

109 A un niveau agrégé, il est possible de calculer (*ex post*) un taux d'imposition implicite des entreprises. On divise les recettes de IS par l'excédent brut d'exploitation tel que publié dans la comptabilité nationale. Ce dernier est parfois utilisé dans les comparaisons internationales. Il est aussi utilisé dans le cadre des projections budgétaires. Il ne constitue toutefois pas une base de comparaison au taux d'imposition nominal. Le revenu considéré est calculé sur la base de la méthodologie de la comptabilité nationale (SEC2010) et il est donc différent des revenus taxables ou des revenus de la comptabilité privée. Il convient aussi de noter que des différences de comptabilisation entre, d'une part, la collecte d'impôts et, d'autre part, leur fait générateur, peut biaiser le calcul de ce taux implicite (voir aussi chapitre relatif aux recettes de l'IS).

110 Eurostat (2014), Taxation trends in the European Union.

111 Il s'agit d'un taux moyen puisque que les simulations dans cet exercice, qui concernent la manufacture, ont porté sur cinq types d'investissements (bâtiments industriels, biens incorporels, machines et équipement, actifs financiers, stocks) et sur trois modes de financement (dette, capital, bénéfices reportés).

112 Voir pages 264, 304-305 du rapport d'Eurostat. Le classement du Luxembourg par rapport à d'autres pays n'aurait toutefois pas trop changé.

113 Pour les méthodes comptables, il s'agit de neutraliser les effets du régime en vigueur par rapport à un régime de référence.

de l'investissement, cette opération n'aurait pas d'incidence sur le résultat financier. L'entreprise serait théoriquement indifférente entre les deux régimes et une opération neutre ne devrait pas entraîner d'effets de comportement de sa part.

Selon cette même étude et en comparaison avec d'autres pays, le différentiel entre le taux nominal et le taux effectif moyen est particulièrement important au Luxembourg<sup>114</sup>. Ce résultat donne une indication que des dispositions dans le code fiscal permettent d'abaisser la charge fiscale des entreprises de manière non négligeable.

En outre, cette analyse révèle que l'écart entre le taux nominal et le taux effectif serait particulièrement important pour un investissement en machines et équipement et un investissement financé par endettement. Dans ces cas, au lieu de 29,2 %, le taux d'imposition ne serait que de respectivement 22,2 % et 18,9 %<sup>115</sup>. L'importance de cet écart, d'une part, illustre le potentiel de la mesure « abaissement du taux, élargissement de la base » et donne, d'autre part, une indication de la générosité (et du coût budgétaire) intrinsèque de certains avantages fiscaux.

Afin de bien interpréter ces estimations, il convient de relever les limites de ces taux d'imposition effectifs. Puisqu'il s'agit de taux simulés, des hypothèses simplificatrices ont été nécessaires à leur estimation. Les résultats sont conditionnels aux hypothèses et en particulier aux ajustements spécifiques du code fiscal considérés dans le modèle. Différentes hypothèses aboutiront forcément à différentes estimations. A cet effet, il convient de noter que ces simulations n'intègrent généralement pas les effets d'incitations fiscales comme, par exemple, des crédits d'impôts pour investissement. Au Luxembourg, l'intégration dans ces calculs de la bonification d'impôt pour investissement<sup>116</sup> abaisserait encore davantage le taux d'imposition effectif pour les investissements en machines et équipement. Pour des raisons d'ordre pratique et en raison de la complexité du code fiscal, il n'est pas possible de synthétiser toutes les éventualités via une seule simulation. Il convient donc de ne pas interpréter à la lettre ce taux moyen de 25,5 %<sup>117</sup>. On peut néanmoins raisonnablement conclure que le Luxembourg dispose d'une marge non négligeable i) pour simplifier son code fiscal et ii) pour élargir la base imposable.

Ce taux effectif de 25,5 % peut résulter de différentes configurations. En faisant l'hypothèse simplificatrice que les bases imposables pour l'IRC et l'ICC sont identiques, en supposant que la contribution au fonds pour l'emploi et les multiplicateurs communaux ne changent pas, le taux de 25,5 % peut être obtenu i) en abaissant le taux de l'IRC de 21 % à 17,5 % (en laissant inchangé les autres facteurs), ii) en abaissant le taux de l'assiette de l'ICC de 3 % à 1,35 % (en laissant inchangé les autres facteurs), ou iii) en abaissant à la fois le taux de l'IRC et le taux de l'ICC mais dans une moindre ampleur que dans les scénarii i) et ii). Indépendamment du niveau du taux effectif, qu'il convient de ne pas prendre à la lettre, ces résultats montrent aussi que toute proposition pour un objectif d'un abaissement du taux d'imposition global est équivoque si la proposition ne précise pas i) s'il s'agit du taux d'imposition global, dont le niveau de départ est de 29,2 % (ville de Luxembourg), ii) s'il s'agit du taux de l'IRC et iii) quelles sont les hypothèses de travail pour le taux de l'ICC et de l'impôt de solidarité.

Il convient aussi de relever le caractère microéconomique de la « neutralité budgétaire » des taux d'imposition effectifs. Ces taux sont calculés de manière à ce que, en termes d'impôts payés, l'effet qui résulte de l'abaissement du taux d'imposition nominal compense l'effet qui résulte de l'élargissement de la base imposable<sup>118</sup>. Puisqu'il s'agit d'une approche microéconomique, cette « neutralité budgétaire » inhérente aux calculs ne s'applique qu'au niveau de l'entreprise (niveau microéconomique). Il serait erroné de transposer ce résultat aux recettes fiscales totales de l'Etat. La baisse du taux

114 Il est uniquement plus élevé en Belgique, Estonie, Italie et Portugal.

115 Voir page 2 du rapport de l'institut ZEW

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/final\\_report\\_2014\\_taxud\\_2013\\_cc\\_120.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/final_report_2014_taxud_2013_cc_120.pdf). Ces écarts peuvent s'expliquer par l'application de méthodes comptables plus avantageuses par rapport au système de référence, notamment les dépréciations accélérées, et la déductibilité des intérêts payés.

116 Pour les détails techniques, le lecteur se référera à l'article 152bis de la Loi concernant l'impôt sur le revenu (LIR) ou au site de l'ACD ([http://www.impotsdirects.public.lu/az/b/bonif\\_invest/index.html](http://www.impotsdirects.public.lu/az/b/bonif_invest/index.html)).

117 Ces simulations ne tiennent généralement pas compte des régimes fiscaux spécifiques/préférentiels.

118 Pour un aperçu sur ce sujet très vaste, voir par exemple OECD (2010), Choosing a broad base – low rate approach to taxation, Tax policy studies N°19.

nominal bénéficierait à tous les contribuables et notamment aussi à ceux qui paient une part relativement importante de l'IS. La transposition mécanique au niveau macroéconomique du taux d'imposition effectif pourrait donc diminuer le montant des recettes collectées. L'impact agrégé d'un changement de régime dépendra aussi des effets de redistribution qui en résulteront. La mesure aura notamment des effets différents sur les entreprises selon qu'elles bénéficient actuellement beaucoup, peu ou pas du tout des avantages actuels qui seraient adaptées. Les pertes des bénéficiaires actuels ne seront pas forcément égales aux gains des bénéficiaires futurs, de même que le nombre de bénéficiaires actuels ne correspondra pas non plus au nombre de bénéficiaires futurs. Cet impact sera immédiat lors de l'adoption d'une adaptation du code fiscal. Au-delà de cet effet statique, l'impact final sera également conditionné par les effets de comportement des gagnants et perdants. La dynamique enclenchée, mettant en jeu les acteurs actuels, mais aussi les acteurs potentiels futurs, ne se concrétisera qu'à moyen terme et pourra avoir des répercussions sur la structure de l'économie et le développement des secteurs.

La neutralité budgétaire de la mesure, même si elle est acquise au niveau macroéconomique pour l'ensemble des administrations publiques, ne le sera pas nécessairement pour l'Etat central et les communes. Ce résultat dépendra aussi dans quelle mesure l'ajustement à la baisse du taux statutaire global sera répercuté à travers le taux de l'IRC, le taux de l'ICC ou éventuellement une combinaison des deux. Cette analyse devra également intégrer le fait que les bases imposables pour le calcul de l'IRC et de l'ICC ne sont pas tout à fait identiques<sup>119</sup>.

Le concept de la « neutralité budgétaire » n'est pas à confondre avec le concept de l'« autofinancement ». La neutralité budgétaire se réfère à un concept statique. Elle ne tient pas compte des effets de redistribution et des effets de comportement et d'incitation. Pour une période donnée, et en ce qui concerne les impôts payés, l'effet du changement du taux d'imposition nominal compense l'effet du changement de la base imposable. L'autofinancement d'une adaptation du régime fiscal, par contre, est un concept dynamique qui tient compte des effets de redistribution et des effets de comportement. Il n'existe pas au niveau microéconomique, mais uniquement au niveau macroéconomique. Il ne part pas nécessairement de l'hypothèse de la neutralité budgétaire. Au contraire, en ce qui concerne les impôts payés, il présuppose généralement qu'un abaissement relativement plus important du taux nominal à court terme est compensé à moyen terme par le développement de nouvelles activités et donc aussi de nouvelles recettes fiscales. D'un point de vue budgétaire, une réforme fiscale qui est supposée s'autofinancer, mais qui n'est pas budgétairement neutre, comporte plus de risques pour les administrations publiques. Au cas où les effets de comportement, qui sont difficiles à prévoir, ne se matérialisaient pas ou pas à la vitesse souhaitée, la réforme fiscale donnerait lieu à des besoins de financement imprévus.

#### QUEL TYPE DE RÉGIME FISCAL ?

L'abaissement du taux d'imposition nominal avec un élargissement conjoint de la base imposable a souvent été avancé comme une option pour adapter le régime fiscal au Luxembourg. Les simulations du taux d'imposition effectif illustrent un tel changement. Elles sont notamment conçues de manière à ce que la charge fiscale pour l'entreprise soit identique dans les deux régimes que sont le régime « taux élevé, base étroite » et le régime « taux bas, base large ». Cette neutralité budgétaire au niveau microéconomique implique une indifférence entre les deux régimes, ce qui à son tour ne permet pas d'exprimer une préférence pour une des deux options. Le législateur qui choisira entre le régime « taux élevé, base étroite » et « taux bas, base large » devrait donc idéalement aussi intégrer d'autres considérations ceci afin de maintenir une certaine cohérence interne du cadre fiscal.

Ainsi, la simplicité du code fiscal est une caractéristique souhaitable d'un régime fiscal. Elle implique des coûts administratifs faibles aussi bien pour l'administration que pour l'administré. En ce sens, la simplification par l'élargissement de la base à travers l'abolition de divers ajustements constituerait donc une amélioration. Un régime fiscal qui associe un taux d'imposition bas à une base d'imposition large a aussi certains avantages par rapport à un régime qui se caractérise

119 Pour les détails, prière de voir sous [http://www.impotsdirects.public.lu/az/c/calcul\\_comm/index.html](http://www.impotsdirects.public.lu/az/c/calcul_comm/index.html).

par un taux élevé et une base étroite. L'effet de l'imposition sur les décisions d'investissement et de production de l'entreprise est moindre lorsque le taux est bas. L'avantage d'une base large est son efficacité. Les exceptions fiscales peuvent notamment être à l'origine d'effets pervers et indésirables tels qu'un planning fiscal optimisé afin d'éviter l'impôt (plutôt que d'optimiser les décisions de production) ou une mauvaise allocation des ressources. Des investisseurs potentiels qui ne sont pas nécessairement familiers avec les spécificités du régime fiscal luxembourgeois peuvent avoir une perception plus favorable d'un régime qui affiche un taux d'imposition nominal bas. Le cadre fiscal gagnerait aussi en attrait pour le type d'entreprises qui bénéficie actuellement moins des avantages des ajustements fiscaux.

Au-delà de ces considérations générales, certaines dépenses fiscales ont cependant leurs mérites et l'objectif n'est donc pas d'abolir toutes les dépenses fiscales. Il convient aussi de noter que, dans un contexte de concurrence fiscale internationale, un petit pays peut utilement adapter son code fiscal pour stimuler des effets de comportement souhaités de la part des entreprises. Un cadre fiscal plus complexe qui, à travers des mesures fiscales ciblées respectant les règles européennes, favorise certains segments de l'économie, peut constituer une alternative au régime fiscal plus simple « taux bas, base large » pour autant qu'elle ne se heurte à des problèmes d'acceptation au niveau européen, voire international.

Déterminer si une dépense fiscale permet d'atteindre son objectif stratégique (social, économique, environnemental, etc.)<sup>120</sup>, si elle est utile dans le cadre d'une « stratégie de niches », ou si elle constitue une mesure fiscale superflue, demeure un exercice délicat. Il est toutefois indispensable pour juger du maintien d'une dépense fiscale ou de son re-calibrage éventuel. Une analyse économique exhaustive et transparente est requise pour aborder une telle évaluation d'une manière objective et politiquement neutre.

#### ANALYSE ÉCONOMIQUE DES ADAPTATIONS DU CODE FISCAL

La réalisation par le CES de l'« Analyse des données fiscales au Luxembourg » a été une étape nécessaire pour disposer d'une base statistique commune et pour éclairer le débat et la préparation d'une éventuelle réforme fiscale. Ce recueil est toutefois insuffisant pour pouvoir éclairer une discussion objective des conséquences d'adaptations du code fiscal, qu'elles soient ponctuelles ou générales.

Un inventaire exhaustif des dépenses fiscales au sens large est indispensable pour compléter le recueil statistique. Une telle documentation présenterait notamment au législateur les différentes options pour élargir la base imposable. Dans son budget 2015, le gouvernement avait, dans le cadre de la directive européenne sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres<sup>121</sup>, présenté un premier inventaire, quoique incomplet, des dépenses fiscales qui bénéficient aux personnes physiques. Il conviendrait d'entreprendre une démarche semblable en ce qui concerne les entreprises. Cette revendication n'est pas nouvelle puisque la BCL<sup>122</sup> et d'autres institutions ont déjà exprimé ce souhait à plusieurs reprises.

Cet inventaire comprendrait également une estimation chiffrée de l'envergure et du coût des dépenses fiscales. L'envergure des dépenses fiscales dépend notamment de leur utilisation par les collectivités. Ce chiffrage des dépenses fiscales est indispensable pour pouvoir juger de leur importance<sup>123</sup>. Cet exercice est d'autant plus nécessaire que les dépenses fiscales ne sont généralement pas plafonnées et leur coût budgétaire, qui échappe au contrôle direct de la Chambre des

120 Avec peu de perte d'efficacité et avec une efficacité certaine.

121 Article 14 paragraphe 2 de la Directive 2011/85/UE du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 et transposé à l'article 10 paragraphe 2 de la loi du 12 juillet 2014 sur la gouvernance et la coordination des finances publiques.

122 BCL (2013), Bulletin 2013/4, pp. 114-122 et BCL (2014), Avis sur le projet de budget 2015, pp. 55-58.

123 L'envergure des dépenses fiscales pour les collectivités est généralement plus faible que pour les personnes physiques. Puisque les approches ne sont pas harmonisées à travers les pays, les estimations varient aussi fortement. Pour certains pays, les dépenses fiscales accordées aux collectivités pourraient compter pour approximativement 2 % des recettes fiscales totales. Transposé au cas du Luxembourg, cette proportion serait l'équivalent de 12,5 % des impôts payés par les sociétés [(IRC+IS+ICC)]. Voir Commission européenne (2014), Tax expenditures in direct taxation in EU member states, Occasional Paper N°207, décembre 2014.

Députés, peut aisément dérapier. Ce chiffrage est aussi indispensable pour évaluer les conséquences budgétaires en cas d'adaptation de ces dépenses, et, le cas échéant, pour calibrer approximativement les mesures compensatoires<sup>124</sup>.

L'établissement d'un inventaire de dépenses fiscales sera aussi l'occasion pour le législateur de faire le bilan des mesures prises antérieurement : est-ce que ces dépenses fiscales ont atteint leurs objectifs, y a-t-il des externalités négatives, y a-t-il lieu de les modifier pour les rendre plus efficaces, y a-t-il des alternatives plus efficaces ? Au final, cette évaluation *ex post* ne serait que le corollaire du *screening*<sup>125</sup> des dépenses de l'administration centrale auquel le gouvernement s'était prêté en 2014.

Une analyse des adaptations du cadre fiscal ne peut être que rétrospective ; elle doit aussi être prospective et comprendre une évaluation *ex ante*, transparente et documentée, de préférence aussi quantifiée, de la logique sous-jacente aux mesures, de leurs objectifs et des conséquences microéconomiques, macroéconomiques et budgétaires. Cette analyse objective et transparente peut aussi s'avérer utile pour éviter le clientélisme dans la mise en place de la politique économique.

Le calcul de taux d'imposition effectifs est une méthode pour présenter les effets microéconomiques qui peuvent résulter d'un changement du code fiscal. L'exemple de la méthode réalisée par Eurostat a permis d'illustrer le potentiel d'un tel changement. Il incombe à l'administration gouvernementale de présenter ce type de travail technique afin que le législateur puisse fonder ses décisions de manière appropriée. Un tel exercice devra montrer comment les taux effectifs évoluent en fonction de l'abaissement du taux nominal, de l'ajustement des méthodes de dépréciation du capital fixe et de l'ajustement ou de la suppression de certaines dépenses fiscales, et à quels effets potentiels de redistribution et de comportement (*cf. supra*) il convient de s'attendre et qui influenceront la structure de l'économie. Ce travail pourrait utilement être présenté dans le cadre d'une « Analyse élargie ». Il est tout à fait possible de présenter des analyses circonstanciées en matière fiscale et ceci dans le cadre du respect du secret fiscal, comme le montrent les publications dans d'autres pays (Belgique<sup>126</sup>, France<sup>127</sup>).

## CONSIDÉRATIONS PRATIQUES

A l'heure actuelle, le contexte européen et international va dans le sens d'une restriction de plus en plus importante de la marge de manœuvre ayant trait aux stratégies de niches. Comme l'introduction de nouveaux régimes fiscaux préférentiels semble ainsi limitée, la priorité devrait être accordée aux ajustements du code fiscal qui deviendront inévitables dans les contextes de la transposition de mesures résultant de l'initiative BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de l'OCDE et des efforts de la Commission européenne en matière fiscale (transparence accrue, assiette commune, etc.). Ces ajustements auront selon toute vraisemblance des répercussions directes sur les recettes fiscales et aussi sur la localisation de sociétés au Luxembourg. Dans le contexte d'une orientation vers un *level playing field* et d'une tendance à une certaine harmonisation, voire consolidation, de la base imposable, les opportunités de la concurrence fiscale se déplacent vers d'autres facteurs, en particulier vers le taux d'imposition nominal. Compte tenu de son niveau actuel élevé dans un contexte international, l'abaissement du taux nominal mérite étude. La mesure permettrait d'atténuer les effets adverses des ajustements inévitables du système fiscal sur l'économie luxembourgeoise. Le coût budgétaire qui résulte de la baisse du taux d'imposition pourrait être compensé par la suppression de certaines dérogations au régime fiscal.

La mise en œuvre de changements dans le code fiscal sera nécessairement entourée d'incertitude. Une préparation correcte de la mise en œuvre devrait permettre de limiter les effets directs du changement. L'incertitude quant aux effets

124 Puisque la neutralité microéconomique n'est pas transposable au niveau macroéconomique et budgétaire, le calibrage des mesures doit, dans le contexte de l'ajustement budgétaire souhaité, tenir compte au moins des effets de redistribution.

125 Il s'agit du projet « Budget d'une Nouvelle Génération » et dont l'aboutissement a été le « Paquet pour l'avenir ».

126 Conseil Supérieur des Finances (2014), « Un tax shifting en faveur du travail, et des bases imposables plus larges – Scénarios pour une réforme globale et significative », août 2014.

127 <http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf>.

de comportement des entreprises, des effets dynamiques et qui ne se concrétisent qu'à moyen terme, est toutefois plus importante. Afin de minimiser l'impact négatif sur les finances publiques qui pourrait résulter d'une évaluation *ex ante* trop optimiste, plutôt que d'opter pour un changement unique et englobant style du « big bang », le législateur pourrait énoncer l'orientation générale choisie et mettre en œuvre les mesures spécifiques de manière échelonnée.

## Conclusion

Cet encadré a essayé de montrer que la discussion de l'adaptation du cadre fiscal appliqué aux collectivités ne peut se réduire à une comparaison internationale du taux d'imposition nominal. L'analyse des dépenses fiscales, les méthodes comptables acceptées pour le calcul du revenu fiscal, les régimes fiscaux préférentiels et les régimes spéciaux sont des éléments qui ne doivent pas être sous-estimés et qui méritent documentation et chiffrage appropriés. Il incombera au gouvernement de trouver un équilibre entre i) sa marge de manœuvre budgétaire disponible, ii) sa volonté de maintenir un système fiscal attractif et iii) son engagement, qui ne peut être que salué, de participer pleinement à la coopération internationale. Dans un contexte de marge de manœuvre budgétaire réduite, un abaissement du taux d'imposition conjugué à un élargissement de la base imposable pourrait constituer une option. Selon la mesure et l'ampleur du changement, les conséquences microéconomiques, macroéconomiques et budgétaires pourraient néanmoins s'avérer importantes. Afin de préparer au mieux cette transition, d'anticiper les impacts potentiels et de permettre une discussion objective en cette matière, une telle adaptation du code fiscal - comme toutes les autres options envisagées - devrait idéalement être motivée par une analyse économique circonstanciée. Ce travail d'analyse et de documentation est absolument nécessaire afin d'ancrer les choix politiques sur des bases solides.

### 2.3.6 L'impôt foncier

À l'issue du semestre européen 2015, le Conseil de l'Union européenne a invité le Luxembourg à élargir l'assiette fiscale sur la taxation récurrente des biens immobiliers. Cette recommandation fait suite au rapport de la Commission européenne consacré au Luxembourg<sup>128</sup>. Cette recommandation intervient, d'une part, dans le contexte d'une réduction de certaines recettes fiscales liées à la TVA sur le commerce électronique et, d'autre part, d'un faible niveau d'imposition des biens immobiliers en comparaison internationale<sup>129</sup>. La question d'une réévaluation des valeurs unitaires des biens immobiliers figurait déjà dans un projet de loi de 2011 du précédent gouvernement et des pistes de réflexion en matière de détermination de la base imposable y étaient abordées<sup>130</sup>. Le Conseil économique et social (CES) a quant à lui indiqué que l'impôt foncier « pourrait être réformé vers un instrument d'orientation du logement avec des possibilités de différenciation de l'impôt suivant des critères environnementaux, énergétiques ou sociaux »<sup>131</sup>. Cette partie de l'avis se propose de présenter les caractéristiques de l'impôt foncier au Luxembourg et d'analyser la recommandation du Conseil de l'Union européenne.

Les impôts périodiques sur la propriété immobilière (impôts fonciers) se sont établis à 34,3 millions d'euros au Luxembourg en 2014, soit 0,18 % du total des recettes fiscales ou 0,08 % du PIB. Le graphique 43 présente la part des impôts fonciers dans le total des impôts pour chacun des pays membres

128 Voir le Document de travail des services de la Commission, Rapport 2015 pour le Luxembourg 2015, du 18 mars 2015 modifiant le document du 26 février 2015.

129 Voir la « Recommandation du Conseil du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2015 » publiée dans le Journal officiel de l'Union européenne le 18 août 2015.

130 Voir le projet de loi n°6350 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2012.

131 Voir l'avis du CES « L'abolition projetée par le Gouvernement du taux de TVA super réduit pour le logement locatif » du 17 novembre 2014.