

De la réforme fiscale !

Document de Travail n° 23
Novembre 2023

RUBEN Michel-Edouard

« L'esprit d'un peuple, sa culture, sa structure sociale ... et bien d'autres choses, sont inscrits dans l'histoire de ses finances publiques ... Les finances publiques sont l'un des meilleurs points de départ de l'étude d'une société. »

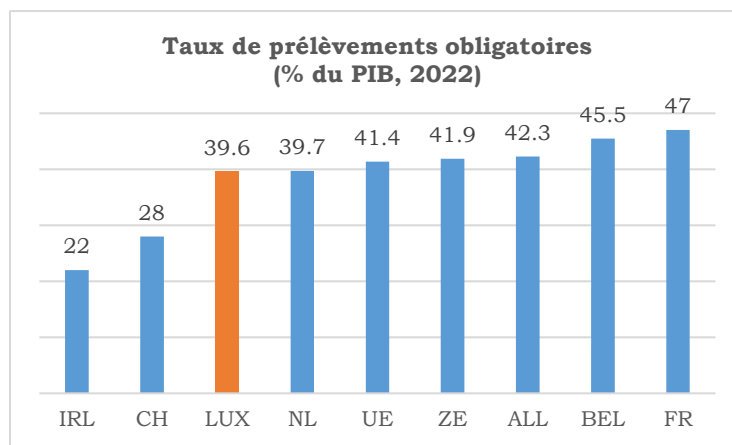
Joseph Schumpeter

Une réforme fiscale, pourquoi faire ?

Il en est de l'environnement fiscal comme de l'ordre constitutionnel ; il doit régulièrement être modernisé, augmenté, optimisé afin d'être mis en cohérence avec, mais aussi de contribuer à atteindre, les objectifs (sociaux, économiques, sociétaux) qu'un État entend efficacement poursuivre. Cela est particulièrement vrai pour un petit pays ouvert tel le Grand-Duché de Luxembourg¹ où l'orientation fiscale tient, singulièrement depuis que la « place financière » a succédé à la « nation industrielle », le rôle d'allié objectif du développement macro-économique et de la prospérité de la population résidente.

Le système fiscal luxembourgeois, indiscutablement redistributif, incitatif, pro-croissance et complexe, n'a pas connu de modifications (se voulant) de grande ampleur depuis la loi du 23 décembre 2016 portant mise en œuvre de la réforme fiscale ; par conséquent, il s'avère quelque peu dépassé par l'apparition de nouveaux défis (e.g. forte inflation, hausse des déficits publics, dégradation des comptes sociaux, hausse des taux d'intérêt, dérèglements climatiques, triple crise du logement, de la construction et de l'immobilier, etc.) et dans une position concurrentielle relativement moins favorable compte tenu de modifications fiscales intervenues dans d'autres pays (e.g. nouveau régime pour les impatriés, forte baisse de l'impôt sur les sociétés et suppression de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises en France, réforme fiscale et financement de l'assurance-vieillesse et survivants en Suisse, introduction d'un crédit d'impôt recherche en Allemagne, etc.).

L'analyse de la situation actuelle de l'économie grand-ducale conduit néanmoins à considérer que la future réforme fiscale ne devrait pas viser prioritairement à diminuer significativement et de façon indiscriminée la pression fiscale (cf. Encadré 1).

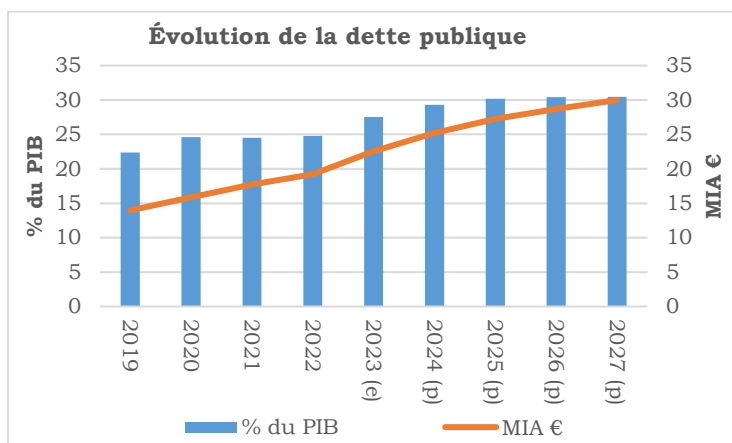


Source : Eurostat²

¹ Voir à ce sujet : Fernand Reinesch (1987), Existe-t-il un déterminisme de la très petite dimension ?

² N.B. Les cotisations (obligatoires) en faveur de la prévoyance professionnelle, de l'assurance accidents, de l'assurance maladie obligatoire et des allocations familiales sont prélevées par des institutions de droit privé en Suisse et ne sont pas comptabilisées ; aussi, l'Irlande a connu une croissance du PIB exceptionnellement élevée, tirée par les transferts d'actifs incorporels par un nombre d'entreprises multinationales, qui a fait baisser son niveau de prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB de l'ordre de 10 points depuis 2015.

Les finances publiques ont été énormément sollicitées depuis 2020 (socialisme pandémique (1,7 milliard d'euros), socialisme énergétique³), les dépenses (en lien avec les infrastructures, la sécurité, l'innovation, la politique sociale du logement, l'adaptation aux changements climatiques, le vieillissement, les retraites, la politique d'accueil des demandeurs de protection internationale, le recrutement de fonctionnaires, etc.) devant être financées par des recettes publiques sont attendues en significative hausse et les perspectives budgétaires à moyen terme, certes entourées d'incertitudes, sont plutôt dégradées.



Source : FMI

Encadré 1 : Impasses fiscales

Une réforme importante du barème d'impôt sur le revenu semble difficile à envisager⁴ - à moins d'augmenter les taux marginaux pesant sur les plus hauts salaires/de relever les taux de l'impôt de solidarité/de diminuer significativement les dépenses de protection sociale ;

Les obligations fiscales (impôt complémentaire minimum national qualifié, règle d'inclusion du revenu, règle sur les bénéficiaires sous-imposés)⁵ découlant des accords OCDE (BEPS) et européens (Directive sur le niveau minimum d'imposition pour les entreprises multinationales) limitent les possibilités de baisse importante de l'impôt sur les sociétés effectivement payé par les principaux contributeurs⁶.

³ Enveloppe budgétaire de 2 milliards € de mesures ponctuelles pour *Energiedesch*, *Solidaritétspak* 1.0 et *Solidaritétspak* 2.0 et des dépenses (manque à gagner) structurelles de l'ordre de 400 millions d'euros par an au titre du *Solidaritétspak* 3.0.

⁴ Le manque à gagner d'un basculement des contribuables (monoparentaux, veufs, personnes de plus de 64 ans) imposés en classe 1a en classe 2 est estimé à 350 millions d'euros par an (soit davantage que le budget annuel du Fonds spécial de soutien au développement du logement) ; défiscaliser le salaire social minimum est estimé (sur la base d'une quotité exonérée d'impôt s'élevant à 27.760 euros) à 1,1 milliard d'euros (soit autant que ce que rapporte la taxe d'abonnement sur les titres de sociétés) ;

⁵ Voir à ce sujet : Projet de loi relative à l'imposition minimale effective en vue de transposer la directive visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprise multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union.

⁶ 75% des recettes de l'IRC proviennent de 0,87% du total des contribuables personnes morales. Par ailleurs, l'impôt sur les sociétés pèse pour 12% dans le total des recettes publiques de telle sorte que viser un recul significatif de ce niveau de contribution n'est, toutes choses égales par ailleurs, financièrement viable qu'en opérant un *tax-shift* de grande ampleur de nature à faire beaucoup de mécontents (coût

Toute velléité de réforme fiscale d'envergure (comparable à celles de 1967⁷, 1991⁸ ou 2001⁹) s'apparentant, pour les raisons susmentionnées, à une utopie¹⁰, une approche pragmatique serait d'envisager/d'assumer de modestes adaptations centrées sur la recherche d'efficience¹¹, n'affectant pas le niveau global des prélèvements obligatoires¹² et s'efforçant de contribuer - dans la mesure du possible - au nécessaire renouvellement du pacte productif¹³.

Survol d'améliorations possibles du système fiscal luxembourgeois à l'aune de certains défis prioritaires

Logement

- Plutôt que de limiter l'**amortissement accéléré** à deux biens immobiliers, il serait préférable de revenir à une version augmentée de l'ancien régime en vertu de laquelle il n'y aurait plus de limitation dans le nombre de biens investis pouvant bénéficier de l'avantage fiscal mais, sur le modèle allemand, un montant maximal d'éligibilité (en €/m² de coûts de construction, voire de prix immobiliers) ouvrant droit à l'amortissement accéléré¹⁴ ;
- Après s'être assuré auprès de la Commission européenne de la conformité de la mesure envisagée au droit de l'UE en matière d'aides d'État, il devrait être décidé d'appliquer une **TVA-logement** à taux intermédiaire aux logements servant la **politique sociale du logement** (i.e. logements abordables des promoteurs publics et sans but de lucre ainsi que les logements achetés par des investisseurs privés acceptant de participer à la stratégie nationale de logements abordables et de louer leurs logements, par exemple durant 5 ans, à coût modéré/à des travailleurs essentiels/etc.) ;
- Dans la volonté de soutenir l'activité de construction de logements, il semble indiqué de réintroduire la possibilité - prévue par l'article 102, alinéa 8 de la LIR

politique important), voire à « choquer » l'économie déjà en prise à de nombreux vents contraires (coût d'opportunité important).

⁷ Cette réforme, déposée en 1955, discutée pendant plus d'une décennie et votée en 1967, entreprenait, entre autres, de restituer au Grand-Duché une législation fiscale nationale et de tourner définitivement la page des dispositions et mesures fiscales prises par l'occupant avant le 10 septembre 1944.

⁸ Cette réforme, qui a pu compter sur des travaux préparatoires très fouillées effectués au sein du CES, consistait en un allègement de la fiscalité - des ménages et des entreprises - de l'ordre de 4,4% du PIB.

⁹ Décidée dans le contexte de l'introduction de l'euro, l'objectif principal de cette réforme résidait dans la réduction (-2% du PIB) de la charge fiscale pesant aussi bien sur les particuliers que sur les entreprises.

¹⁰ Voir à ce sujet : Fondation IDEA (2016), Réforme fiscale : un concept « à la com' » ?

¹¹ i.e. visant à minimiser les distorsions économiques causées par le régime fiscal en vigueur, à stimuler l'économie nationale et à préserver l'attrait du Grand-Duché comme hub financier et place de localisation de centres de décision.

¹² Afin d'à minima pérenniser le niveau de protection sociale et parce que réforme ne signifie pas nécessairement allègement fiscal.

¹³ i.e. Garantir à la population active de pouvoir trouver des emplois de qualité, à l'ensemble des résidents un haut niveau de prospérité et de sécurité économiques et aux collectivités de pouvoir (continuer à) se développer dans une économie en croissance.

¹⁴ Il serait opportun de profiter de cette réforme de l'amortissement accéléré pour rationaliser l'ensemble amortissement accéléré/amortissement pour usure afin qu'ils ne puissent plus dépasser la valeur totale de la construction et s'arrêtent lorsque l'immeuble est intégralement amorti ; aussi il pourrait être décidé de porter (comme avant 1991) le montant des amortissements en déduction du prix d'acquisition au moment de la taxation de la plus-value.

- de **transférer la plus-value** réalisée lors d'une vente immobilière sur un immeuble (en construction ou nouvellement construit) de remploi¹⁵ ;
- Sur le modèle de l'article 97 alinéa 5 de la LIR (non-compensation des revenus de capitaux mobiliers négatifs avec des revenus positifs d'autres catégories de revenus), il conviendrait de limiter la possibilité de reporter les **excédents de frais d'obtention sur les revenus locatifs** sur des revenus non-locatifs ;
- Réintroduire l'**article 4b¹⁶ du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968** concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée afin de rendre de nouveau possible la déduction des intérêts débiteurs et des frais de financement relatifs encourus à la suite de l'acquisition d'un bien devant faire l'objet de réparation avant d'être habité par son propriétaire ;
- Le taux de non-recours à la subvention de loyer étant très élevé (76%) et le taux de risque de pauvreté des locataires très important (35%), intégrer l'**aide aux locataires dans le régime fiscal** (sur les modèles portugais ou irlandais) est une alternative à considérer ;
- Compte tenu de la richesse immobilière au Luxembourg et de la barrière à l'entrée que peut représenter (notamment pour les primo-accédants) les frais de transaction, il serait optimal de **moderniser la fiscalité immobilière et de la faire passer d'une fiscalité qui taxe beaucoup les transactions/peu la détention** (droits d'enregistrement à 7%, impôt foncier symbolique) **à l'inverse** (droits d'enregistrement réduits¹⁷ et impôt foncier, assis sur la richesse immobilière¹⁸, significativement augmenté).

Compétitivité, attractivité et liquidité

- **Simplifier et réduire l'IRC** qui actuellement existe en 3 paliers (15%, 26.250€ + 31%, 17%) et implique - augmenté de l'impôt de solidarité et des ICC - une ponction (24,9% à Luxembourg Ville) sur les bénéfices des sociétés supérieure à celle pratiquée dans de nombreux (petits) États considérés comme performants à l'aune du développement des entreprises qui s'y trouvent et de leur capacité à attirer des centres de décision et des sièges sociaux d'entreprises multinationales. Un **taux unique d'IRC à 15%** semble à ce titre indiqué¹⁹ ;

¹⁵ Il sera(it) nécessaire de suivre, au titre de l'efficacité de la mesure pour le Grand-Duché, la destination des investissements réalisés (au Luxembourg ou dans un autre pays de l'UE).

¹⁶ « Pendant la période qui précède l'occupation de l'habitation par le propriétaire ou la disponibilité de l'habitation pour le propriétaire, les intérêts débiteurs et les frais de financement correspondant à l'habitation sont déductibles intégralement ».

¹⁷ A l'instar des promoteurs publics qui sont exemptés de droits d'enregistrement, il pourrait être décidé que les promoteurs sans but de lucre en seront également exemptés dans le contexte de cette réforme ; en parallèle de la baisse des droits d'enregistrement, le Bëllegen Akt devra(it) disparaître.

¹⁸ L'impôt foncier en hausse significative assis sur la richesse immobilière devra(it) également concerner la résidence principale, à moins de taxer la plus-value réalisée au moment de la vente de sa résidence principale.

¹⁹ Une exonération d'IRC pendant les 3 premières années pour les entreprises nouvellement créées, conformément aux conditions générales applicables à toutes les aides en faveur des PME, est une option à considérer et serait un complément, potentiellement bienvenu, de l'aide à la primo-crédation d'entreprise décidée en juillet 2023 ; voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2017), Start-up nation : vers un young business act. Aussi, une réforme consistant à unifier la base taxable à l'IRC et à l'ICC et à fusionner IRC et ICC (avec compensation aux communes) est une alternative à considérer.

- Compléter le système luxembourgeois d'encouragement aux activités de recherche des entreprises en utilisant, entre autres, les recettes (théoriques) qui seront générées par l'imposition minimum pour financer la **mise en place d'un mécanisme d'incitation fiscale aux dépenses de R&D** qui permettra(it) de renforcer l'attrait de la place économique luxembourgeoise pour la localisation d'activités innovantes²⁰ ;
- Moderniser le **régime fiscal pour impatriés** en permettant que le régime soit d'application quand les dépenses éligibles²¹ sont directement engagées par les salariés (qui remplissent les conditions pour bénéficier du statut d'impatrié) eux-mêmes, voire passer à un système forfaitaire²² en vertu duquel une fraction de la rémunération dépassant le seuil de salaires pour être un impatrié serait exonérée d'impôt sur le revenu pendant la période durant laquelle les salariés peuvent bénéficier du régime dérogatoire²³ ;
- Créer les conditions fiscales permettant la mobilisation de l'abondante épargne des ménages pour le financement des entreprises de croissance en permettant - sur le modèle du *tax-shelter* scale-up belge, de l'IR PME français, ou du dispositif « Invest » allemand - **un abattement d'impôt sur le revenu fonction du montant investi dans une entreprise éligible** - sans que l'abattement en question ne puisse dépasser un certain seuil (e.g. 20%) du revenu imposable²⁴ ;
- Soutenir la liquidité des entreprises touchées par la morosité économique en permettant le **report** - sous conditions (plafond, nombre d'exercices) - **des pertes en arrière** ;
- Harmoniser les règles d'attractivité fiscale de la dette et des capitaux propres en permettant, en anticipation de la directive DEBRA (Debt-Equity Bias Reduction Allowance), la déductibilité - sous conditions - des intérêts notionnels des capitaux propres marginaux.

²⁰ Il vaudra veiller à ce que cette aide fiscale (plafonnée) soit conforme aux standards internationaux afin qu'elle ne soit pas neutralisée par les règles de l'imposition minimale. A cet égard, un crédit d'impôt remboursable qualifié semble préférable à une mesure de super-déduction pour frais de R&D de nature à réduire, plus significativement, le taux effectif d'imposition. Voir à ce sujet : OECD (2022), Tax Incentives and the Global Minimum Corporate Tax et OECD (2023), Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Administrative Guidance on the Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two).

²¹ Frais de déménagement, frais pour l'aménagement d'un logement au Grand-Duché, frais de voyage à la suite de circonstances spéciales liées à la situation familiale de l'impatrié, frais de retour définitif dans l'Etat d'origine à l'issue de l'affectation de l'impatrié, frais de logement de la résidence au Grand-Duché si l'ancienne résidence habituelle de l'impatrié reste maintenue dans son Etat d'origine.

²² Voir à ce sujet : Michel-Edouard Ruben (2018), Élections législatives 2018, Cahier thématique n°5/5 - Entreprises.

²³ Afin de préserver les intérêts du fisc, il faudra(it) dans ce cas prévoir des règles anti-abus et éventuellement limiter le régime à une liste de travailleurs essentiels/embauchés dans des secteurs concernés par des pénuries de main-d'œuvre.

²⁴ Aussi, il pourrait être créé les conditions fiscales permettant des co-investissements immobiliers (i.e permettre qu'un détenteur d'épargne (e.g. un senior) fasse l'acquisition d'une fraction du logement devant être acheté par un ménage (e.g. jeune couple) et puisse recevoir en contrepartie un intéressement sur la plus-value future).

Progression à froid

- Relever, dans le contexte de la hausse des taux d'intérêt, le montant (250 euros) des intérêts touchés sur des dépôts d'épargne à partir duquel la retenue à la source libératoire sur les intérêts produits par l'épargne mobilière s'applique ;
- Rationaliser la multitude de crédits d'impôt destinés à préserver le pouvoir d'achat des ménages en défiscalisant un « équivalent budget de référence »²⁵ ;
- Relever le plafond déductible (figé depuis des décennies à 1.200 euros) du 2^{ème} pilier (pension complémentaire d'entreprises) en le rapprochant du plafond applicable à la prévoyance-vieillesse (3.200 EUR depuis la réforme fiscale 2017)²⁶ ;
- Réévaluer les abattements (17.500 euros pour les collectivités, 40.000 euros pour les sociétés de personnes et les entreprises individuelles) qui viennent réduire le revenu imposable à l'impôt commercial communal qui sont figés depuis 20 ans.

Conclusion

Après une multiplication de plans d'aide/de soutien/de relance/de préservation du pouvoir d'achat (*Stabilisierungspak, NeistartLëtzebuerg, Energiedesch, Solidaritéitspak*) qui ont coûté des milliards d'euros aux finances publiques, la future réforme fiscale devra(it) être davantage paramétrique que systémique et risque de décevoir tous ceux assoiffés de « grandes réformes » ; il existe néanmoins assez de défis monumentaux (évolution prévisible des dépenses publiques en général et de protection sociale en particulier, barrière que semble représenter le système des langues éducatives, difficultés de « vivre-ensemble » dans un contexte de « dé-moyennisation » de la société, hausse des inégalités de revenus et d'opportunités, pauvreté persistante, difficultés croissantes pour trouver ailleurs les talents, hautement productifs et compétitifs, nécessaires pour accompagner le développement de l'économie luxembourgeoise, sentiment d'insécurité grandissant, atteinte des objectifs climatiques, intégration des demandeurs de protection internationale, faible natalité, etc.) qui garantissent que ne manqueront pas les opportunités de (pouvoir) les « contenter » ...

²⁵ N.B. Il ne s'agirait pas de relever la première tranche (à 0%) au niveau du budget de référence mais d'« offrir » aux ménages un crédit d'impôt qui correspond à l'impôt sur le revenu qui serait à payer sur un « budget de référence » correspondant à leur composition familiale.

²⁶ Aussi, il devrait être opéré un réajustement de l'imposition (20%) car en l'état il est incohérent avec le niveau de taxation des salariés à revenus peu élevés.