

NOTE AU SUJET DES DEPENSES FISCALES

Définition :

Les dépenses fiscales sont des mesures légales ou réglementaires qui réduisent ou reportent l'impôt dû pour certains contribuables par rapport à un système fiscal de référence. Elles entraînent pour l'Etat un manque à gagner, tandis que le contribuable bénéficie d'une réduction d'impôt. Ces mesures peuvent prendre la forme d'exonérations, de déductions, de crédits d'impôt ou de taux préférentiels.

Il convient de distinguer les éléments structurels du système fiscal – comme le barème progressif, la déductibilité des charges obligatoires ou les conventions comptables – qui ne constituent pas des dépenses fiscales, des mesures dérogatoires par rapport à la norme fiscale ou spécifiques qui, elles, entraînent une perte de recettes. Le coût des dépenses fiscales est notionnel, c.-à-d. qu'il est estimé à partir d'hypothèses sur le comportement des contribuables et non sur des dépenses effectives.

Législation nationale :

L'article 10 de la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques dispose que : « *Le projet de budget de l'année est 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 faisant connaître notamment : (...) d) des indications détaillées concernant l'impact des dépenses fiscales sur les recettes (...)* ».

Mise en œuvre de la législation nationale :

Selon l'annexe 8 du PLPFP 2025-2029 (intitulée Indications sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes), « *le cadre législatif en vigueur ne définit pas les dépenses fiscales et n'indique pas non plus de méthode de calcul pour l'estimation de leur impact sur les recettes* ». En conséquence, les autorités budgétaires ont retenu une approche basée sur quatre principes pour estimer l'impact des dépenses fiscales sur les recettes :

- 1) Une dépense fiscale est définie comme « *déviations par rapport à un système fiscal de référence ayant un impact sur les recettes publiques* » et qui « *pourrait être remplacée par une dépense directe* » ;
- 2) « *Il est entendu qu'il n'existe pas de définition unique d'un cadre de référence fiscal applicable à tous les États en la matière.* » ;
- 3) Trois principes en matière d'impôts directs sur les personnes physiques et morales sont retenus pour l'identification du cadre de référence fiscale :
 - a. « *Dispositions faisant partie du système fiscal dont peuvent bénéficier tous les contribuables* »
 - b. « *Dispositions en vue d'éviter une double imposition fiscale* »
 - c. « *L'ensemble des mesures favorisant l'emploi* » ;
- 4) En matière d'impôts indirects, c'est surtout le principe que les opérations imposables soumises respectivement aux taux de TVA de 3% et 14% sont susceptibles d'être considérées comme dépenses fiscales qui est retenu.

« *La méthodologie utilisée pour la quantification se base sur une approche statique. (...) L'analyse se limite aux effets directs sur les recettes de l'État, sans intégrer les effets indirects positifs que ces dépenses fiscales pourraient générer (comme encourager l'investissement ou la consommation).* ».

Evolution des dépenses fiscales au Luxembourg :

Les données relatives aux dépenses fiscales par année proviennent des différentes lois de programmation des finances publiques (LPFP). Elles correspondent à des estimations établies pour l'année suivante et n'ont pas fait l'objet de mises à jour ultérieures. En ce qui concerne les estimations pour l'année 2026, elles proviennent plus précisément de l'annexe 8 du projet de LPFP 2025-2029, et sont reprises dans le tableau ci-après.

Tableau 1 – Dépenses fiscales, estimation pour 2026 (en millions d'euros)

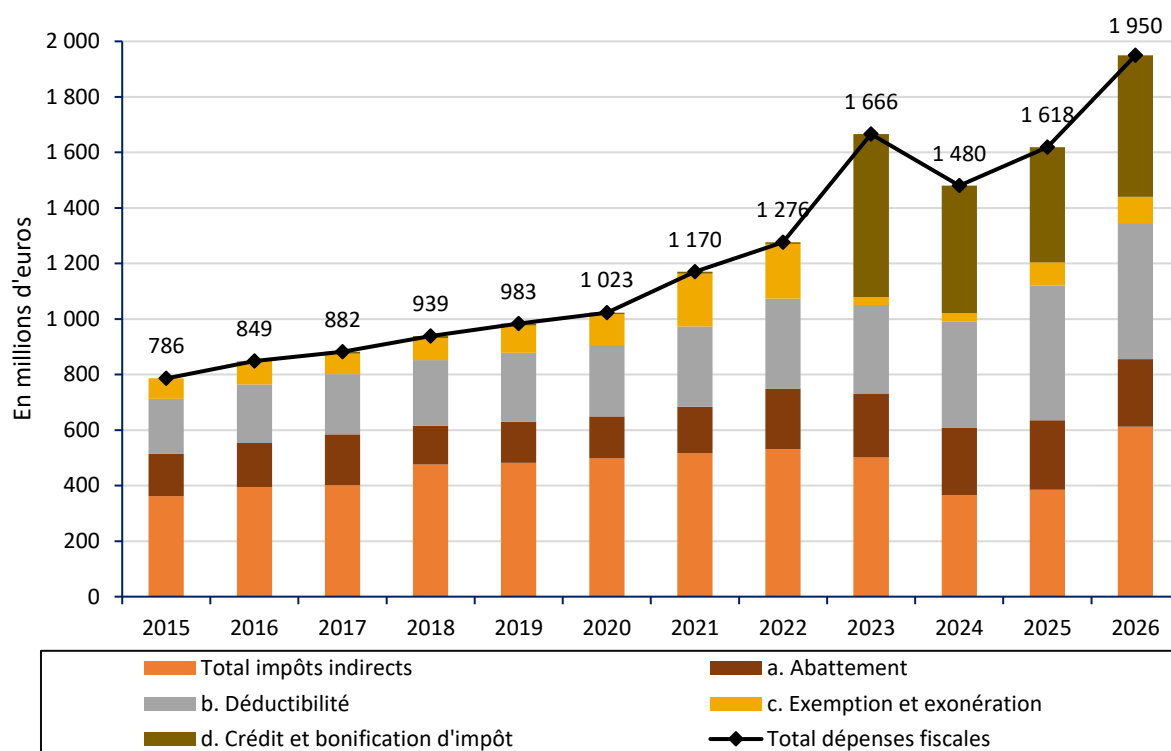
Impôts directs		Total estimé pour 2026	1 337,5
Abattement	extra-professionnel		138
	en raison d'un bénéfice de cession sur un immeuble ou une participation importante		14
	sur les plus-values de cession d'un immeuble bâti acquis par voie de succession en ligne directe		5
	forfaitaire pour charges extraordinaires / pour charges extraordinaires voir frais de domesticité		71
Déductibilité	pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage du contribuable		16
	des arrérages de rentes charges permanentes dues en vertu d'une obligation particulière et payés au conjoint divorcé		4
	des cotisations d'assurances / des intérêts débiteurs		107
	intérêts débiteurs en relation avec un prêt bancaire pour financer l'acquisition d'une habitation personnelle		233
	des libéralités et dons		31
	des versements au titre d'un contrat individuel de prévoyance-vieillesse (3 ^{ème} pilier)		60
	des cotisations d'épargne logement		38
	des cotisations de sécurité sociale complémentaire (2 ^{ème} pilier)		9
Exemption	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		8
	de la plus-value de cession de la résidence principale		0
	de la prime participative allouée à certains salariés par leur employeur		32
	de la prime jeune salarié		8
Exonération	de la prime locative		30
	régime impatriés		19
à hauteur de 80% des revenus perçus de certains droits de propriété intellectuelle		5	
Crédit d'impôt	pour salariés, pour pensionnés et pour indépendants		270
	saire social minimum		99
	monoparental		23
	énergie		0
	CO2		100
	conjuncture		0
	heures supplémentaires		9
	barème		
start-up		7,5	
Bonification d'impôt	en cas d'embauchage de chômeurs		1
Impôts indirects		Total estimé pour 2026	612
TVA au taux super-réduit de 3%	produits alimentaires destinées à la consommation animale		1
	chaussures et vêtements pour enfants âgés de moins de 14 ans		2
	services de restaurant et de restauration, à l'exception desdits services portant sur des boissons alcooliques		50
	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		6
	secteur financier		2
TVA au taux réduit de 14%	affectation d'un logement à des fins d'habitation principale dans le chef du propriétaire du logement ayant fait l'objet de certains travaux de création ou de rénovation resp. dans le chef d'une personne autre que le propriétaire du logement ayant fait l'objet de certains travaux de rénovations		193
	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		1
	secteur financier		0
Droits d'enregistrement et de transcription	crédit d'impôt logement (Bëllegen Akt)		353
Accises Taux réduit	gasoil (Chauffage)		0
Droits d'enregistrement et de transcription	crédit d'impôt logement locatif		0

Source : LPFP 2025-2029.

Le graphique 1 montre que le total des dépenses fiscales est passé de 786 millions d’euros en 2015 à 1 950 millions d’euros en 2026. Cette évolution correspond à un rythme de progression annuel moyen de 8,6%, soit une augmentation d’environ 150% sur une décennie. Le Conseil national des finances publiques (CNFP) souligne toutefois que cette hausse ne correspond pas exclusivement à l’introduction de nouvelles dépenses fiscales. En fait, certaines mesures existaient déjà depuis plusieurs années mais n’ont été comptabilisées comme dépenses fiscales qu’ultérieurement.

S’agissant de la répartition entre les impôts directs (abattement, déductibilité, exemption et exonération, crédit et bonification d’impôt) et les impôts indirects, les dépenses fiscales liées aux impôts directs ont représenté plus de 50% du total des dépenses fiscales sur l’ensemble de la période 2015-2022¹. Pour les années suivantes, cette proportion a nettement augmenté pour atteindre en moyenne 73% du total des dépenses fiscales sur la période 2023-2026.

Graphique 1 – Evolution des dépenses fiscales (en millions d’euros)



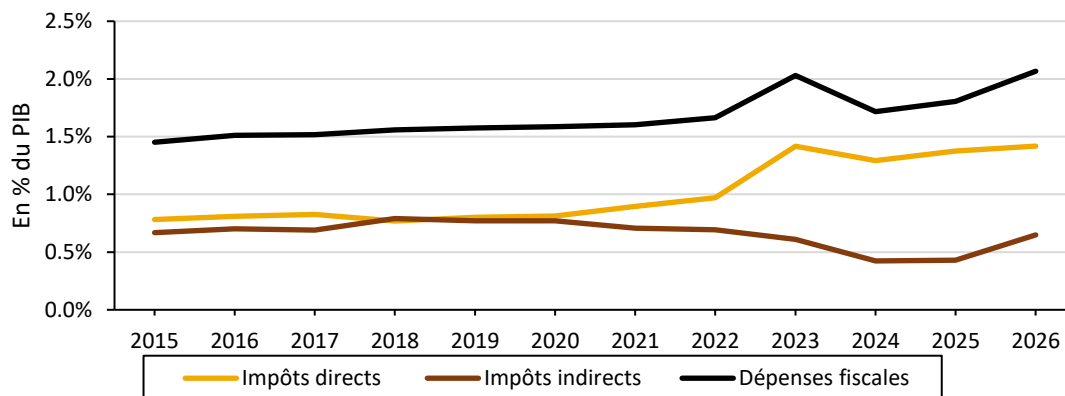
Sources : PB 2015 – PB 2026.

Le graphique 2 indique que les dépenses fiscales, exprimées en pourcentage du PIB, se sont établies en moyenne à 1,5% du PIB sur la période 2015-2021. À partir de 2022, une hausse progressive est observée, avec un pic à 2,0% du PIB en 2023, avant un léger repli à 1,7% en 2024, puis une nouvelle augmentation pour atteindre 2,1% du PIB en 2026.

L’évolution est principalement portée par les dépenses fiscales relatives aux impôts directs, dont la part est restée stable à 0,8% du PIB entre 2015 et 2021, avant d’augmenter nettement à partir de 2022 pour atteindre 1,4% du PIB en 2023 et se maintenir à ce niveau jusqu’en 2026. À l’inverse, les dépenses fiscales liées aux impôts indirects ont globalement diminué sur la période récente, passant de 0,7 - 0,8% du PIB jusqu’en 2020 à 0,4% en 2024 et 2025, avant un léger rebond à 0,6% en 2026.

¹ A l’exception de l’année 2018 où cette part s’est établie à 49%.

Graphique 2 – Evolution des dépenses fiscales (en % du PIB)



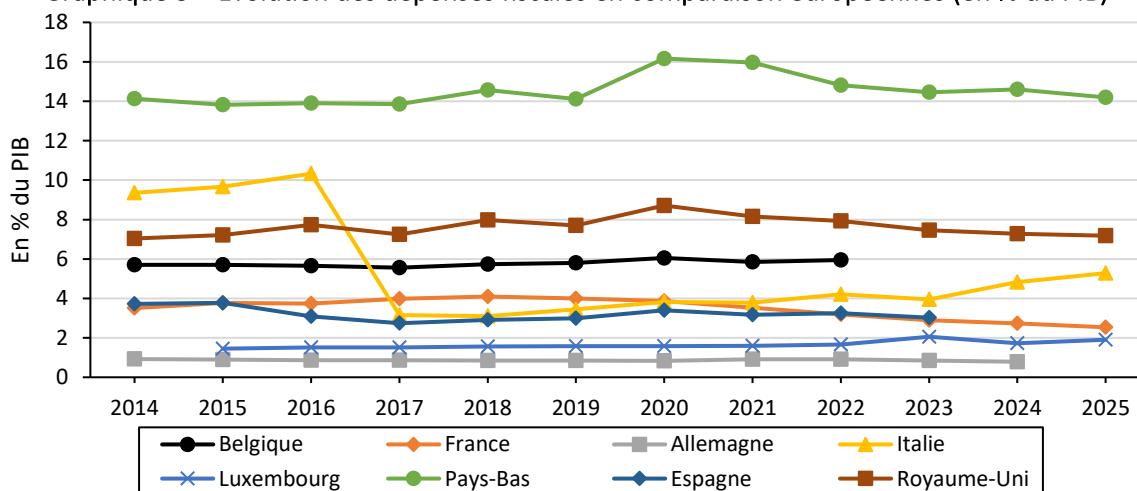
Sources : PB 2015 – PB 2026.

Comparaison européenne :

La « Global Tax Expenditure Database » (GTED) recense, depuis 1990, les données publiques disponibles sur plus de 31 000 dépenses fiscales couvrant 218 juridictions. Cette base de données fournit notamment des informations sur les estimations de recettes non perçues, le nombre de bénéficiaires, la définition des mesures, leur base légale ainsi que leur durée d'application. Il faut cependant relever que les comparaisons internationales demeurent délicates. Elles sont en effet limitées par d'importantes disparités entre pays en matière de normes fiscales, de qualité des chiffres, de périmètre des rapports et de gouvernance des dispositifs. Afin d'améliorer la comparabilité des données, le Council of Economic Policies (CEP)² publie désormais des rapports nationaux standardisés, élaborés par des experts locaux.

Comme le montre le graphique ci-après, les comparaisons européennes mettent en évidence de fortes disparités dans le poids des dépenses fiscales au sein des économies nationales. Les Pays-Bas se distinguent très nettement, avec un niveau particulièrement élevé compris entre 14% et 16% du PIB, loin devant le Royaume-Uni (7 à 9% du PIB) et la Belgique (environ 6%). La France et l'Espagne se situent à un niveau intermédiaire, autour de 3 à 4% du PIB, tandis que le Luxembourg et l'Allemagne affichent les niveaux les plus faibles et les plus stables, proches de 1 à 2% du PIB. L'Italie se caractérise quant à elle par une rupture marquée en 2017, suivie d'une remontée progressive.

Graphique 3 – Evolution des dépenses fiscales en comparaison européennes (en % du PIB)



Source : Global Tax Expenditure Database.

² Lancé en octobre 2023 par le « Council on Economic Policies (CEP) » et l'Institut allemand pour le développement et la durabilité (IDOS), le « Tax Expenditures Lab » est un centre d'expertise sur les dépenses fiscales dans le monde et une plateforme regroupant bases de données et autres ressources dans le domaine des dépenses fiscales.

Critiques à l'égard de l'exhaustivité de la liste des dépenses fiscales au Luxembourg

Le CNFP fait remarquer que les données recensées ne tiennent pratiquement pas compte des dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises et aux sociétés et suggère que les autorités budgétaires compétentes mènent une réflexion sur l'exhaustivité de la liste des dépenses fiscales. Selon le CNFP, la bonification d'impôt pour investissement pourrait notamment être qualifiée comme dépense fiscale. D'ailleurs, il pourrait s'avérer utile d'analyser ex post les effets directs et indirects que ces dépenses fiscales ont générés.

Dans sa publication « *Décryptage n°50 : Quelques réflexions sur les dépenses fiscales (novembre 2025)* »³, IDEA a établi une liste exhaustive de dispositifs fiscaux susceptibles de rejoindre la liste officielle des dépenses fiscales (voir annexe 1). IDEA y note que « *plus que leur existence, ce qui est de nature à intriguer c'est qu'elles [les dépenses fiscales] sont – potentiellement – nombreuses à ne pas être recensées et que la question de leur efficacité – à l'aune de leur raison d'être et de leurs coûts d'opportunité – n'est jamais véritablement posée. Il est à noter dans ce contexte que l'exemption de la plus-value de cession de la résidence principale (déchet fiscal estimé à 197 millions d'euros pour 2022) ne figure plus dans le relevé des dépenses fiscales depuis le PLPFP 2023-2026.* ».

Finalement, le CNFP partage les constats et revendications formulés par la **BCL** dans son avis⁴ relatif au PLPFP 2025-2029 : « *Tout comme les dépenses directes, les dépenses fiscales sont des outils de politiques économiques et sociales. Il est donc primordial de disposer d'un inventaire régulier du coût de tous les abattements, exemptions et bonifications, qu'ils aient été ou non considérés comme constituant des dépenses fiscales, est indispensable. (Il manque notamment le coût de la bonification pour investissement et celui de l'exemption des plus-values de cession de l'habitation). Une révision des estimations des dépenses fiscales pour l'année budgétaire en cours serait aussi souhaitable, notamment en cas d'ajout de nouveaux postes de dépenses fiscales après le dépôt du projet de budget. Cette absence de données rend impossible toute estimation des taux d'imposition effectifs. De manière générale, une revue périodique des estimations, ainsi que des outils sous-jacents, serait souhaitable afin d'éviter un écart trop important entre les montants estimés et les coûts effectifs. Ceci est d'autant plus nécessaire dans le cas où la réforme fiscale devrait entrer en vigueur en 2028 selon l'annonce faite en juillet 2025.* ».

³ <https://www.fondation-idea.lu/2025/11/25/decryptage-n50-quelques-reflexions-sur-les-depenses-fiscales/>

⁴ https://www.bcl.lu/fr/cadre_juridique/documents_nationaux/avis_bcl/budget/Avis_BCL_2026.pdf

Annexe 1 - Dispositifs fiscaux qui pourraient rejoindre la liste officielle des dépenses fiscales selon IDEA

(Décryptage n°50 : Quelques réflexions sur les dépenses fiscales de novembre 2025)

- Le taux d'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) moindre pour les sociétés dont les bénéficiaires ne dépassent pas 175.000 euros ;
- L'exemption d'IRC de certaines entreprises (e.g. SNHBM, loterie nationale, sociétés d'impact sociétal ayant un capital composé de 100% de parts d'impact) ;
- Les reports de pertes ;
- La bonification d'impôt pour investissement des entreprises ;
- L'exemption d'une fraction (90%) des revenus nets perçus en tant que « bailleur social » (GLS) ;
- L'amortissement (accélééré, pour usure) des logements locatifs ;
- La possibilité de reporter des revenus nets de la location négatifs sur d'autres revenus non locatifs (e.g. revenu résultant de pensions, revenu provenant d'une occupation salariée) ;
- L'exemption d'impôt sur le revenu des bénéficiaires de cession et de spéculation sur des biens immobiliers aliénés respectivement à l'État, aux communes, aux syndicats de communes, et au Fonds du Logement ;
- L'exemption de la plus-value de cession de la résidence principale ;
- L'exonération de droits d'enregistrement sur les acquisitions immobilières effectuées par les promoteurs publics ;
- Le mécanisme de splitting particulier qui bénéficie aux individus récemment divorcés et aux couples imposés collectivement dont un conjoint est fonctionnaire de l'Union européenne à taxation des contribuables âgés de plus de 64 ans en classe 1a ;
- La taxation préférentielle des intéressements aux plus-values ;
- L'absence de taxe sur le kérosène consommé par l'aviation commerciale ;
- L'évaluation forfaitaire (à un taux relativement avantageux) de la mise à disposition par l'employeur de certains types de voitures de fonction que l'employé peut utiliser pour ses déplacements privés ;
- La déductibilité des « frais de déplacement » ;
- La déductibilité d'un minimum forfaitaire au titre des dépenses spéciales.