



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 24 novembre 2017

Ordre du jour :

1. 7200 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018 et modifiant :
 - 1) la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;
 - 2) la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs ;
 - 3) la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune ;
 - 4) la loi modifiée du 1er décembre 1936 concernant l'impôt commercial ;
 - 5) la loi modifiée d'adaptation fiscale du 16 octobre 1934 ;
 - 6) la loi du 29 juin 2016 portant modification d'une disposition en matière d'impôts directs
 - 7) la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;
 - 8) la loi du 25 novembre 2014 prévoyant la procédure applicable à l'échange de renseignements sur demande en matière fiscale ;
 - 9) la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits et tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques ;
 - 10) la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
 - 11) la loi modifiée sur le droit de succession du 27 décembre 1817 ;
 - 12) la loi modifiée du 13 juin 1984 portant révision de certaines dispositions législatives régissant la perception des droits d'enregistrement, de succession et de timbre ;
 - 13) le Code du Travail ;
 - 14) la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un fonds de dotation globale des communes ;
 - 15) la loi modifiée du 21 décembre 2001 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2002 ;
 - 16) le Code de la sécurité sociale ;
 - 17) la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements dénommés :
 - 1) Centres, foyers et services pour personnes âgées
 - 2) Centres de gériatrie ;
 - 18) la loi modifiée du 27 juin 2016 concernant le soutien au développement durable des zones rurales ;
 - 19) la loi modifiée du 9 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ;
 - 20) la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques ;
 - 21) la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances

22) la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse
- Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger

7201 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021

- Rapporteur: Madame Joëlle Elvinger

- Présentation des amendements gouvernementaux

2. 7166 Projet de loi

- portant transposition de la directive (UE) 2016/1065 du Conseil du 27 juin 2016 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le traitement des bons;

- modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

- Rapporteur: Monsieur André Bauler

- Présentation du projet de loi

3. Examen du document européen suivant:

COM(2017)569 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée et instaurant le système définitif de taxation des échanges entre les États membres

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 16 octobre 2017 et prend fin le 12 décembre 2017.

4. Divers

*

Présents : M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Claude Haagen, Mme Joëlle Elvinger, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler
M. Charles Goerens, membre du Parlement européen

M. Etienne Reuter, du Ministère des Finances (pour le point 1)

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances)

M. Thomas Dominique, Directeur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale (IGSS) (pour le point 1)

M. Pierre Lammar, Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région (pour le point 1)

M. Lex Folscheid, Mme Anne Reinstadler, du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (pour le point 1)

M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) (pour les points 2 et 3)

Mme Viviane Ries, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) (pour les points 2 et 3)

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Haagen, Mme Viviane Loschetter, M. Roy Reding

M. Claude Turmes, membre du Parlement européen

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. **7200** **Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018 et modifiant (...)**
- 7201** **Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021**

Le représentant du ministère des Finances présente les amendements gouvernementaux tels qu'ils figurent dans les documents parlementaires n°7200/02 et n°7201/04. Des précisions supplémentaires ou réponses aux questions sont apportées aux amendements suivants :

Amendement 3 :

Le présent amendement prolonge le passage de l'imposition de la plus-value immobilière réalisée dans le cadre du patrimoine privé au 1/4 du taux global jusqu'au 31 décembre 2018.

En réponse à une question, il est précisé que l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) a constaté, entre le 1^{er} octobre 2016 et le 1^{er} octobre 2017, une croissance de 20% des droits d'enregistrement prélevés sur les transactions portant sur les immeubles éligibles à la mesure prolongée par le biais de l'amendement 3.

Amendement 7 :

La loi du 29 août 2017 entrant en vigueur le 2 octobre 2017 a introduit le programme d'éducation plurilingue visant les enfants non scolarisés à partir d'un an ; cette mesure représente un coût s'élevant à 18 millions d'euros. Selon la même loi, le taux d'encadrement a été augmenté de 10% pour l'accueil des enfants bénéficiant du programme d'éducation plurilingue ; cette mesure coûte 23 millions d'euros. Finalement, la loi prévoit l'augmentation du nombre d'heures gratuites pour une partie des ménages ; cette mesure représente un budget de 40 millions d'euros.

Dans le cadre de la récente loi, il avait également été procédé à une modification administrative du barème du chèque-service (passage d'un modèle de facturation décroissant à un modèle linéaire). Il s'est cependant avéré que ce nouveau modèle pouvait être désavantageux (par rapport à l'ancien système) dans certains cas de figure où tous les enfants d'une même famille ne sont pas ou plus dans le système. Afin d'éviter de tels cas de rigueur, le modèle décroissant précédent est repris et adapté aux mesures politiques évoquées ci-avant. Cette modification fait l'objet de l'amendement 7 de la loi budgétaire 2018. L'impact budgétaire de la modification se chiffre à 440.000 euros. Cet impact entraîne l'adaptation de plusieurs articles budgétaires par le biais des amendements 17 à 20.

L'amendement 9 prévoit une entrée en vigueur au 2 octobre 2017, donc rétroactive, de la présente modification.

Les amendements gouvernementaux apportés au projet de loi budgétaire 2018 représentent un montant d'environ 20 millions d'euros qui ont également été répercutés

dans le projet de loi de programmation financière pluriannuelle par le biais de 3 amendements gouvernementaux.

2. 7166 Projet de loi

- portant transposition de la directive (UE) 2016/1065 du Conseil du 27 juin 2016 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le traitement des bons;
- modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée

La représentante de l'AED présente le contenu du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°7166. Elle apporte les informations supplémentaires suivantes :

Les dispositions introduites par la directive (UE) 2016/1065 n'apportent pas de changements considérables pour le Luxembourg où il a toujours été considéré que la TVA devait être perçue au moment de la consommation d'un produit ou d'un service, donc dans le cadre du présent projet de loi, au moment de l'échange d'un « bon » contre un produit ou un service. Suite à l'intensification de l'usage des cartes de crédits téléphoniques prépayés, l'AED a d'ailleurs publié une circulaire dans ce sens en 2008.

Seule nouveauté pour le Luxembourg suite à la transposition de la directive (UE) 2016/1065 sera l'introduction de bons à usage unique (« single purpose voucher » ou « SPV ») pour lesquels le paiement de la TVA n'incombe pas au fournisseur (ou au prestataire), mais à l'émetteur du bon (s'ils ne sont pas identiques). Vu l'existence de quatre taux de TVA différents au Luxembourg, il est cependant vraisemblable que peu de bons à usage unique soient émis au Luxembourg.

En réponse à une question, il est précisé que les émetteurs de bons (chèques-cadeau), vendus au Luxembourg et destinés à la prestation d'un service précis à l'étranger, doivent s'être immatriculés dans le pays de prestation et avoir inclus le montant de la TVA au taux du pays de prestation dans le prix du bon. Il s'agit alors clairement de bons à usage unique.

3. Examen du document européen suivant:

COM(2017)569 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'harmonisation et la simplification de certaines règles dans le système de taxe sur la valeur ajoutée et instaurant le système définitif de taxation des échanges entre les États membres

Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a débuté le 16 octobre 2017 et prend fin le 12 décembre 2017.

Avant de procéder à la présentation du contenu de la proposition de directive sous rubrique, le Directeur de l'AED signale que cette directive prévoit un bouleversement total du système de perception de la TVA établi au sein de l'UE depuis 1993 en ce qui concerne les livraisons intracommunautaires de biens entre assujettis (B2B). Il signale que la Commission européenne a décidé de devenir plus active dans le domaine de la TVA ces prochaines années. Début décembre 2017, le Conseil ECOFIN adoptera une proposition de directive portant sur l'imposition en matière de TVA des livraisons dans le secteur du commerce électronique. La présente proposition de directive sera encore suivie en 2017-2018 d'une

autre portant sur les taux de TVA, d'une suivante prévoyant des mesures de simplification pour les PME et d'une dernière portant sur le renforcement de la coopération administrative en matière de TVA.

Depuis la réalisation du marché intérieur en 1993 (libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux, directive dite de l'intérieur), l'UE fonctionne sur base d'un régime provisoire de taxation. La présente initiative de la Commission européenne a pour objectif de remplacer ce régime par un nouveau régime définitif.

En 1993, date d'entrée en vigueur du Marché intérieur, les frontières douanières au sein de l'UE ont été supprimées, mais les frontières fiscales ont dû être maintenues. Jusque-là, les livraisons de biens entre Etats membres étaient qualifiées, d'une part, d'exportations dans l'Etat membre de départ (en exonération de la TVA) et, d'autre part, d'importation au pays de destination (soumises à la TVA du pays de destination au moment du passage en douane). Le système de taxation initialement prévu pour 1993 prévoyait que l'Etat membre exportateur (vers un autre Etat membre) verse la TVA récoltée à son taux à l'administration de la TVA du pays destinataire (principe de taxation dans le pays d'origine, « Ursprungslandprinzip »). Ce système présupposait une forte harmonisation des taux de TVA. Faute d'accord, ce rapprochement n'a jamais eu lieu de manière suffisante et le système prévu n'a jamais pu être activé. De ce fait, le système provisoire actuel (depuis 1993) fonctionne encore sur base de l'ancien : livraisons (exonérées) et acquisitions intra-communautaires taxées dans le pays de destination, la caractéristique intrinsèque de la TVA étant de parvenir à la taxation au pays de consommation. Afin d'établir les liens entre livraisons et acquisitions intra-communautaires, les administrations des Etats membres de l'UE en charge de la TVA ont accès à un système informatique commun, le VIES (VAT Information Exchange System). Le système actuel permet ainsi à tout Etat membre de contrôler et de recouvrer la TVA nationale : les responsabilités sont clairement définies.

La Commission européenne critique le régime actuel, soi-disant en raison des risques élevés de fraude qu'il représente (50 milliards d'euros sur une recette totale de TVA de 1.000 milliards d'euros étant estimés être liés à la fraude-carrousel intracommunautaire, soit 5%), alors que ces dernières années un certain nombre d'initiatives de lutte contre la fraude ont été entreprises, mais sont ignorées par la Commission européenne dans la proposition de directive. Parmi ces initiatives, il y a lieu de citer la mise en place d'un procureur européen, du réseau Eurofisc entre administrations fiscales de l'UE, d'une bonne coopération administrative et l'incrimination de la fraude fiscale comme infraction sous-jacente en matière de blanchiment et de lutte contre le terrorisme.

La Commission européenne critique encore la charge administrative que représente le système actuel pour les entreprises livrant des biens et services dans un autre Etat membre. Selon elle, ces livraisons devraient être mises sur le même pied d'égalité avec les livraisons à l'intérieur d'un même Etat membre (concept de « l'espace TVA unique » dans le Marché intérieur).

La proposition de directive marque le début d'une architecture finale imaginée par la Commission européenne. Selon cette architecture, une entreprise du Luxembourg livrant un bien dans un autre Etat membre en B2B devra déclarer la TVA de cet Etat au taux de celui-ci au Luxembourg et l'AED luxembourgeoise devra s'assurer du contrôle et du versement de cette TVA à l'Etat membre. En cas de problème ou de doute, l'administration de cet Etat membre pourra requérir l'AED d'effectuer des contrôles supplémentaires pour elle (principe du « home country control »). Ainsi sera créée une interdépendance croissante entre administrations fiscales européennes, reposant sur le principe de la confiance mutuelle. Afin d'assurer le rendement budgétaire actuel à chaque Etat membre, le système proposé connaîtra comme condition préalable une harmonisation, voire une communautarisation, du fonctionnement des administrations de la TVA dans l'UE.

Cette perte de contrôle national prévue par le système ainsi projeté permet de soulever la question de la nature de la TVA à long terme – s’agira-t-il encore d’un impôt national ou deviendra-ce un impôt européen ?

Egalement, le système projeté ouvrirait la porte à d’autres typologies de fraude.

Quant au contenu de la proposition de directive COM(2017)569, il démantèle la base juridique du régime provisoire de taxation actuel. Cette façon de procéder met en danger les dérogations accordées au Luxembourg en matière de taux de TVA, aussi longtemps que les intentions de la Commission en matière de taux ne sont pas connues.

Au cours de la première réunion technique consacrée au Groupe des questions fiscales du Conseil à la proposition de la présente proposition de directive, le Luxembourg a émis ses réserves en raison de l’absence d’explications portant sur l’avenir de ces dérogations (dont il sera bientôt question dans le cadre d’une nouvelle proposition de directive). Il est apparu, au cours de cette première réunion, que seuls trois pays soutiennent le contenu de la proposition de directive pour l’instant.

Alors que la proposition de directive COM(2017)569 détruit la base légale du régime transitoire actuel, elle n’établit toutefois pas de régime définitif concret, et le Conseil est renvoyé à des propositions ultérieures.

De plus, la Commission européenne prévoit, par le biais de la présente proposition de directive, l’introduction de la notion d’assujetti certifié ; le statut d’assujetti certifié sera accordé aux assujettis « fiables » par les autorités fiscales sur base de critères définis à l’article 1^{er} de la proposition de directive¹. Les assujettis ainsi certifiés resteront dans le régime transitoire actuel, les non-certifiés seront d’office taxés selon le nouveau régime. Une telle pratique impliquerait l’intervention permanente de l’AED dans l’évaluation et la certification d’assujettis à la TVA. Il paraît douteux que ce concept permette d’éviter les fraudes à l’avenir, sachant que les fraudeurs utilisent souvent des sociétés dormantes inactives et donc fiables pendant un long laps de temps pour opérer soudainement pendant 2-3 mois avant qu’une faillite ne soit prononcée. Or, une évaluation régulière, voire quotidienne, de l’ensemble des assujettis d’un Etat membre par une administration fiscale relève de l’impossible en pratique.

En sus des nouvelles règles présentées ci-dessus, la proposition de directive COM(2017)569 comporte encore quelques solutions techniques destinées à résoudre des problèmes ponctuels soulevés par le Conseil dans le passé. Ces dispositions sont en fait indépendantes du futur régime de taxation et auraient pu faire l’objet d’une proposition de directive à part sur laquelle un accord aurait pu être trouvé rapidement, mais il apparaît que la Commission européenne ait préféré les combiner avec les dispositions relatives au futur régime de taxation.

¹ Tous les critères suivants doivent être remplis afin d’obtenir le statut d’assujetti certifié:

- (a) l’absence d’infractions graves ou répétées aux dispositions fiscales et à la législation douanière, ainsi que de toute infraction pénale grave liée à l’activité économique du demandeur;
- (b) la démonstration, par le demandeur, qu’il exerce un niveau élevé de contrôle sur ses opérations et les mouvements de biens au moyen d’un système de gestion des écritures commerciales et, le cas échéant, des documents relatifs au transport, permettant d’exercer les contrôles fiscaux nécessaires ou au moyen d’une piste d’audit interne fiable ou certifiée;
- (c) l’attestation de la solvabilité financière du demandeur, qui est considérée comme prouvée dès lors que le demandeur présente une situation financière satisfaisante lui permettant de s’acquitter de ses engagements, en tenant dûment compte des caractéristiques du type de l’activité économique concernée, ou qu’il produise des garanties constituées par des compagnies d’assurances ou d’autres institutions financières ou par d’autres tiers fiables sur le plan économique.

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Vu la taille et l'ouverture de son économie, le Luxembourg est beaucoup plus touché par des mesures portant sur les livraisons intra-communautaires que certains grands Etats membres disposant d'un vaste marché domestique.
- Par crainte d'une délocalisation des achats dans les zones frontalières, une réglementation s'appliquant aux « ventes à distance » dans le secteur B2C (vente aux consommateurs finaux) avait été instaurée en 1993. Cette réglementation contraint les fournisseurs de biens ou services vers un autre Etat membre, à l'immatriculation à la TVA dans l'Etat membre destinataire à partir d'un chiffre d'affaires dépassant un certain seuil dans cet Etat membre (au Luxembourg : 100.000 euros). La Commission européenne prévoit l'abolition de ce régime précis et souhaite le remplacer par le régime du Guichet unique.
- L'introduction de la notion d'assujetti certifié entraînera la classification des entreprises européennes en deux classes distinctes : les certifiées et les non-certifiées. Cette certification, mettant la réputation de la dernière catégorie publiquement à néant, engage la responsabilité des administrations fiscales et l'expose à des procès en justice.
- La Commission européenne a publié la proposition de directive COM(2017)569 début octobre 2017. Les discussions au sein des instances techniques du Conseil ECOFIN viennent de débuter et le Parlement européen devra rendre son avis. Le délai dont disposent les parlements nationaux pour rendre un avis motivé ou politique expire le 12 décembre 2017.

Après un bref échange de vues, la Commission préfère se renseigner sur les intentions de réaction des autres parlements nationaux de l'UE avant de décider si la Chambre des Députés rédigera un avis motivé ou non.

4. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 29 novembre 2017

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
Eugène Berger