



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 20 avril 2018

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 17 novembre 2017 et du 27 février 2018
2. 7249 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée aux fins de transposer l'article premier de la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
3. 7278 Projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
4. COM(2018)20 Examen des documents européens suivants:

Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée
 - Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a pris fin le 19 mars 2018.
COM(2018)21 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises
 - Le dossier précité relève du contrôle du principe de subsidiarité. Le délai de huit semaines a pris fin le 18 mars 2018.
5. Divers

*

Présents : Mme Diane Aدهم remplaçant M. Marc Spautz, M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Claude Haagen, Mme Viviane Loschetter, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth

M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité (Ministère des Finances)
Mme Sandra Denis, du Ministère des Finances
M. Romain Heinen, Directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED)
Mme Viviane Ries, M. Caude Steichen, de l'AED

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Spautz
M. Georges Bach, membre du Parlement européen

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 17 novembre 2017 et du 27 février 2018

Le projet de procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2017 est approuvé. Celui de la réunion du 27 février 2018 sera mis à l'ordre du jour d'une prochaine réunion.

2. 7249 Projet de loi modifiant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée aux fins de transposer l'article premier de la directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique.

La représentante de l'AED présente le contenu du projet de loi tel qu'il figure dans l'exposé des motifs et les commentaires des articles du document parlementaire n°7249.

La directive 2017/2455 a pour objectif, d'une part, l'imposition des biens vendus à distance par le biais d'une interface électronique au lieu de leur « consommation » (lieu d'arrivée du transport des biens à destination du client), et d'autre part, des simplifications administratives pour les entreprises vendant des biens à distance par le biais d'une interface électronique ou des services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision et des services électroniques.

Selon les dispositions du premier volet de cette directive, transposé par le biais du présent projet de loi, dans un premier temps, les mesures envisagées ne concernent que la fourniture de services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision ou de services électroniques, effectués par un assujetti à une personne non assujettie ayant sa résidence dans un autre État membre (EM) de la Communauté au sens de la TVA.

Le lieu d'imposition des services visés à l'alinéa ci-avant devient le lieu d'établissement du prestataire, lorsque le montant total annuel de tels services prestés par un assujetti est inférieur à 10.000 euros. En conséquence, des assujettis établis au Luxembourg et visés par cette mesure pourraient quitter le « guichet unique » luxembourgeois s'ils y sont inscrits au moment de l'entrée en vigueur de la loi projetée, et appliquer la TVA luxembourgeoise

sur ces prestations de services, jusqu'au moment où, au cours d'une année, leur chiffre d'affaires relatif auxdits services dépasse le seuil de 10.000 euros. De même, les assujettis qui commencent une telle activité après l'entrée en vigueur de la loi projetée pourraient facturer la TVA luxembourgeoise jusqu'au moment où le seuil des 10.000 euros est dépassé au cours d'une année civile. Il y a également lieu de noter que dans le cas où le chiffre d'affaires annuel total d'un assujetti est inférieur à 30.000 euros, il est exempt de l'application de la TVA luxembourgeoise sur les opérations réalisées par lui à l'intérieur du pays.

En matière de facturation, le présent projet de loi transpose la disposition selon laquelle un assujetti établi sur le territoire d'un EM de la Communauté et qui est identifié dans le « guichet unique » de cet EM ne doit appliquer que les règles de facturation de l'EM d'identification pour ses prestations de services de télécommunication, de radiodiffusion et de télévision et de services électroniques à des personnes non assujetties ayant leur résidence dans la Communauté. Il est précisé que le Luxembourg ne requiert pas de factures pour les transactions « B2C » (business to consumer). Il en découle que les prestataires en question établis et identifiés dans le « guichet unique » au Luxembourg n'auront plus besoin d'émettre de factures pour de telles prestations au sein de l'UE.

3. 7278 **Projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée**

Mme Joëlle Elvinger est nommée rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Le Directeur de l'AED présente en détail le contenu du projet de loi implémentant le régime de groupe TVA dans la législation nationale tel qu'il figure dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles du document parlementaire n°7278.

Il ajoute que le présent projet de loi a été soumis au comité de la TVA de la Commission européenne la semaine dernière. Cette consultation préalable obligatoire n'a donné lieu à aucun commentaire négatif de la part du comité.

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

- Un représentant du groupe parlementaire CSV, salue l'initiative du gouvernement tout en regrettant qu'elle n'ait pas été prise plus tôt.
- En réponse à une question, il est expliqué que la Cour de justice européenne (CJUE) a, en invoquant l'argument de la confiance légitime, prévu dans ses arrêts du 21 septembre 2017 excluant les acteurs du secteur financier du bénéfice du régime d'exonération des groupements autonomes de personnes (cf l'exposé des motifs du doc. parl. n°7178) que les opérateurs des EM disposent d'une certaine marge de manœuvre pour trouver des solutions à l'égard des entreprises affectées par ces arrêts. Il est rappelé que, par le biais de l'arrêt de la CJUE du 4 mai 2017, le Luxembourg a été contraint d'abolir le règlement grand-ducal régissant les groupements autonomes de personnes, cette abolition étant intervenue au 31 décembre 2017. Même s'il est vrai que son champ d'application a été largement réduit, il faut noter que le régime en tant que tel reste toujours d'application.
- Il est encore précisé que le futur régime de groupe TVA diffère de celui des groupements autonomes de personnes à plusieurs égards et peut donc s'avérer inintéressant pour certaines entreprises/groupes contraints de renoncer à ce dernier. Dans la même logique, le groupe TVA peut devenir intéressant pour des entreprises qui ne bénéficiaient pas du régime du groupement autonome de personnes.

- Le Luxembourg deviendra le 17^e ou 18^e EM disposant d'un régime de groupe TVA. Sur la question si le régime proposé est plus strict ou moins strict que ceux d'autres Etats membres, il est souligné que, pour des motifs de sécurité juridique, il a été fait en sorte que le régime prévu soit tout à fait conforme aux exigences de la Commission européenne.
- Le nombre de groupes TVA envisageables au Luxembourg est difficilement prévisible.

4. COM(2018)20 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne les taux de taxe sur la valeur ajoutée

La Commission européenne (CE) a proposé, dans son plan d'action sur la TVA de 2016, de remplacer l'actuel régime transitoire de taxation des échanges entre les EM par un régime définitif reposant sur le principe de l'imposition dans l'EM de destination. Parallèlement, la CE a annoncé que l'imposition au lieu de destination permettrait d'accorder plus de souplesse aux EM pour la fixation des taux de TVA et de mettre ainsi à disposition de tous les EM les taux réduits actuellement appliqués, y compris les dérogations qui, actuellement, ne sont légalement appliquées que par certains EM, garantissant ainsi une égalité de traitement plus grande. Le programme de travail de la Commission pour 2017 comportait une proposition législative en ce qui concerne les taux de TVA.

Il est rappelé que ces dernières années, le taux normal minimum au sein de l'UE était fixé à 15% et qu'il était prévu que la CE révisé ce taux tous les deux ans. En vue de la mise en place du régime définitif, il a été proposé fin 2017 d'abolir cette révision et de fixer le taux normal de TVA définitivement à 15%¹.

La proposition de directive prévoit de permettre à l'ensemble des EM d'appliquer, outre les deux taux réduits d'au moins cinq pour cent et l'exonération avec droit à déduction de la TVA payée au stade antérieur actuellement autorisés, un taux réduit supplémentaire pouvant aller de cinq à zéro pour cent. En vue de permettre une plus grande flexibilité, au lieu d'étendre la liste actuelle déjà longue des biens et des services pouvant faire l'objet des taux réduits se trouvant dans l'annexe III de la directive TVA, cette annexe serait remplacée par une liste négative comportant les biens et les services ne pouvant pas faire l'objet de taux réduits.

Tout en étant moins restrictives, ces nouvelles règles permettraient une application plus large du principe d'égalité en matière d'application de taux, principe qui, dans le système TVA transitoire actuel, ne s'applique pas aux EM qui ne peuvent accéder ni aux dérogations temporaires liées audit régime transitoire, ni aux dérogations issues de la clause de stand-still (dispositions appliquées avant l'adhésion à l'UE respectivement l'entrée en vigueur de la 6^e directive TVA). Cependant, cette ouverture en matière de taux est liée à certaines conditions. Notamment, les EM seraient tenus de veiller à ce que les taux réduits soient avantageux pour le consommateur final² et que la fixation de ces taux poursuive un objectif d'intérêt général. Par ailleurs, les EM devraient veiller à ce que le taux moyen pondéré de TVA calculé sur base des opérations pour lesquelles la TVA ne peut être déduite soit toujours supérieur à 12 %.

Le taux moyen pondéré (TMP) est calculé pour les besoins d'un relevé à fournir chaque année par chaque EM et relatif à la base d'imposition statistique établie pour les besoins des

¹ Cette proposition de directive sera adoptée en point «A» de l'ordre du jour d'une des prochaines sessions du Conseil.

² Selon la Commission, il y a lieu d'entendre par cette disposition que les taux réduits ne peuvent s'appliquer qu'à des biens ou des services destinés quasi exclusivement à la consommation finale.

ressources propres de l'UE (d'une manière simplifiée, les recettes TVA divisées par le taux moyen pondéré donnent la base d'imposition en matière de ressources propres TVA).

Le respect de ce seuil TMP représente une contrainte non négligeable, sachant que le taux moyen pondéré du Luxembourg s'est situé légèrement au-dessus de 13% dans le relevé établi en 2017 pour l'année 2016 (données statistiques de l'année 2014, fournies par le STATEC).

Il est rappelé que la présente proposition de directive fera encore l'objet de discussions et que son contenu risque donc encore d'évoluer au fil des prochains mois.

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

- Le secteur de l'immobilier ne figure a priori pas sur la liste négative prévue par la CE. Il est cependant prévisible qu'une baisse des taux de TVA sur les transactions immobilières (portant sur les résidences secondaires) au Luxembourg, aurait un impact négatif sur le taux moyen pondéré de TVA du pays en raison des prix élevés pratiqués dans ce secteur.

Il est encore précisé que le taux moyen pondéré de TVA pour une année N est calculé en N+1 sur base des données statistiques de l'année N-2. L'estimation du respect d'un TMP de 12% en cas de changements de taux au niveau national s'en avère d'autant plus difficile.

Un membre du groupe parlementaire CSV signale que le montant de base hors TVA jusqu'auquel un citoyen peut se voir accorder le taux TVA de 3% (immobilier) s'élève, depuis l'augmentation du taux normal à 17%, à 357.000 euros (contre 416.000 à l'époque d'un taux normal de 15%). En réponse à sa question, il est précisé qu'une augmentation du crédit d'impôt accordé par le biais de l'application du taux de TVA de 3% aurait également un impact sur le taux moyen pondéré de TVA.

Le membre du groupe parlementaire CSV s'insurge contre les publicités mensongères selon lesquelles l'acheteur d'un bien immobilier d'une valeur supérieure à 400.000 euros pourrait bénéficier du taux de TVA super-réduit sur le prix hors TVA total de ce bien, alors que l'application de ce taux est limitée à la partie du prix hors TVA correspondant au maximum à 357.000 euros, tout montant dépassant cette limite étant soumis au taux normal de TVA (17%).

- Un autre membre du groupe parlementaire CSV soulève une question concernant la taxation des transactions blockchain. Il constate que certains EM prennent des initiatives dans ce secteur et regrette l'absence de guidelines claires de la part de la CE. Selon lui, le Luxembourg devrait également prendre des initiatives dans ce secteur.

La représentante du ministère des Finances indique que ce type de transactions a déjà été évoqué au sein de la CE, sans toutefois donner lieu à l'élaboration de textes allant dans le sens d'une réglementation du secteur en question. En cas d'intensification de la demande des EM en faveur d'une réglementation, la CE pourrait, par le biais du Groupe TVA, en initier l'élaboration.

COM(2018)21 Proposition de DIRECTIVE DU CONSEIL modifiant la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne le régime particulier des petites entreprises

La présente initiative s'inscrit dans le paquet de réformes annoncé dans le plan d'action sur la TVA.

Le réexamen de la directive TVA vise à créer un régime moderne et simplifié en faveur des PME. En particulier, il s'efforce i) de diminuer les coûts de conformité liés à la TVA pour les PME tant au niveau national qu'à celui de l'Union; ii) de réduire les distorsions de concurrence tant au niveau national qu'à celui de l'Union; iii) d'atténuer l'incidence négative de l'effet de seuil; et iv) de faciliter le respect des obligations par les PME et le contrôle des autorités fiscales.

La proposition de directive contient une définition des « petites entreprises » (PME). Elle concernerait l'ensemble des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel (CA) dans l'Union dans le cadre du marché unique ne dépasse pas 2 millions d'euros. Pour ce qui est de leur traitement TVA, l'insertion de cette définition permet de prendre des mesures de simplification ciblant les entreprises qui, sur le plan économique, sont petites même si leur chiffre d'affaires dépasse le seuil de franchise nationale. La catégorie élargie des PME intègre par conséquent les entreprises bénéficiant de la franchise de taxe, ainsi que les entreprises qui peuvent bénéficier de la franchise, mais qui ont choisi d'appliquer les règles normales ou celles dont le chiffre d'affaires dépasse le seuil de franchise et qui sont dès lors taxées sur la base des règles normales.

Les EM pourront prévoir un « régime de déclaration d'après les recettes » pour les entreprises dont le CA ne dépasse pas les 2 millions d'euros : l'assujetti deviendra redevable de la TVA à l'Etat uniquement s'il a perçu la TVA de son client et il ne pourra demander un remboursement de la TVA uniquement dans le cas où il se sera lui-même acquitté de la TVA auprès de son fournisseur.

La représentante de l'AED signale que jusqu'à présent un tel régime n'était applicable d'office que pour les assujettis ayant un CA jusqu'à 500.000 euros. Le Luxembourg dispose d'ailleurs d'un tel régime. Pour des CA entre 500.000 euros et 2 millions d'euros, les EM doivent obtenir l'aval du Comité TVA pour l'instauration d'un tel régime.

La proposition de directive prévoit que les EM peuvent fixer, sur la base de critères objectifs, des seuils de franchise différenciés pour des secteurs d'activité différents. Toutefois, ces seuils ne peuvent excéder 85 000 euros chacun, ou leur contre-valeur en monnaie nationale, et se limitent aux opérations nationales. Actuellement, la franchise luxembourgeoise est limitée à un CA de 30.000 euros et est valable jusqu'en fin 2019.

La proposition de directive prévoit en outre une « franchise communautaire », c'est-à-dire que les EM qui ont mis en place la franchise pour les PME exonèrent également les livraisons de biens et les prestations de services effectuées sur leur propre territoire par des entreprises établies dans un autre EM, pour autant que les conditions suivantes soient remplies:

- a) le chiffre d'affaires annuel dans l'Union de cette PME n'excède pas 100 000 euros;
- b) le montant des livraisons et des prestations dans l'EM dans lequel l'entreprise n'est pas établie n'excède pas le seuil applicable dans cet EM pour l'octroi de la franchise nationale aux entreprises établies dans cet EM.

Les EM devront prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les PME bénéficiant de la franchise satisfont à ces conditions.

La proposition de directive prévoit les simplifications suivantes :

- les EM conserveront la possibilité de dispenser les PME bénéficiant de la franchise d'autres obligations ;
- les EM dispenseront les PME bénéficiant de la franchise de l'obligation d'émettre une facture ;

- les EM mettront en place une procédure simplifiée pour permettre aux PME ne bénéficiant pas de la franchise d'obtenir un numéro d'identification individuel ;
- les EM détermineront des obligations simplifiées en ce qui concerne le stockage des factures par les PME ;
- pour les PME dont le CA se situe entre 85.000 euros et 2 millions d'euros, la période imposable devant être couverte dans une déclaration de TVA sera d'une année civile ;
- les EM n'exigeront pas que les PME soumises au régime déclaratif annuel effectuent le paiement d'acomptes provisionnels..

Au Luxembourg, les déclarations et paiements suivent trois périodicités : annuelle, trimestrielle et mensuelle. Tout assujetti dont le CA annuel est inférieur à 112.000 euros, déclare et paie sa TVA sur une base annuelle. Pour les CA entre 112.000 euros et 620.000 euros, un régime sur base trimestrielle s'applique et pour les CA au-delà de 620.000 euros, les déclarations et paiements ont lieu sur une base mensuelle. A l'heure actuelle, 52% des assujettis luxembourgeois déclarent annuellement, 29% trimestriellement et 19% mensuellement.

L'application des dispositions de la proposition de directive ferait en sorte qu'au Luxembourg il ne resterait plus que 7-10% d'assujettis (au CA supérieur à 2 millions d'euros) ne déclarant pas uniquement sur une base annuelle (c'est-à-dire que plus de 90% des assujettis déclareraient uniquement sur une base annuelle).

Le Directeur de l'AED ajoute que la proposition de directive reflète bien les intérêts conflictuels existants en matière de TVA : d'un côté, la CE pousse vers une simplification administrative pour les PME et, d'un autre côté, elle demande aux EM d'être efficaces dans le prélèvement des recettes TVA. Or, une annualisation générale des déclarations de TVA ne permettra pas d'œuvrer de manière effective dans ce sens et ne va pas de pair avec les mesures mises en place dans la lutte anti-abus en matière de TVA.

La représentante du ministère des Finances confirme que la proposition de directive dont l'application est, selon la CE, facultative, contient des dispositions contradictoires.

5. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 8 mai 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

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