



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 15 octobre 2015

#### Ordre du jour :

1. 6900 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016  
Rapporteur: Monsieur Henri Kox
  
  - 6901 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 - 2019  
Rapporteur: Monsieur Henri Kox
    - Echange de vues sur les grandes lignes du projet de budget avec le Ministre des Finances, le Directeur de l'Inspection générale des Finances et des représentants du Trésor
    - Présentation du budget du département "Finances"
2. Divers

\*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter, M. Guy Arendt, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant M. Franz Fayot, Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Laurent Zeimet remplaçant M. Marc Spautz,  
M. Serge Urbany, député (*observateur*)

M. Pierre Gramegna, Ministre des Finances  
Mme Isabelle Goubin, Directeur du Trésor (Ministère des Finances)  
Mme Pascale Toussing, Ministère des Finances, Direction "Fiscalité"  
M. Jeannot Waringo, Directeur de l'Inspection générale des finances (IGF) (Ministère des Finances)  
M. Paul Hildgen, M. Etienne Reuter, M. Raoul Wirtz, du Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Franz Fayot, M. Marc Spautz, M. Michel Wolter

\*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

\*

**1. 6900 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2016**

**6901 Projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2015 - 2019**

En guise d'introduction, Monsieur le Ministre des Finances signale que, par souci d'améliorer l'accès du public aux informations concernant le budget de l'Etat, le site internet dédié à ce dernier a été étoffé et contient davantage d'informations qu'auparavant. (voir : <http://www.budget.public.lu/lu/index.html>)

Il fournit ensuite les informations suivantes :

- Les évolutions macro-économiques servant d'hypothèses de base pour l'établissement du budget 2016 correspondent à celles avancées par le STATEC. Même si, dans son communiqué du 12 octobre 2015, le STATEC a légèrement révisé certains chiffres portant sur les trimestres passés, il apparaît que tel n'est pas le cas pour les taux de croissance du PIB pour 2015 (3,7%) et 2016 (3,4%).
- Dans les hypothèses de base, il a été tenu compte du fait que le STATEC a revu à 7,5% son estimation de la croissance de l'indice boursier européen, alors qu'il signalait dans sa note de conjoncture de juin 2015 que cet indice était prévu de s'accroître de 16% environ en 2015. Sa croissance est désormais estimée à 7,3% pour l'année 2016.
- La détérioration du cours de l'euro par rapport au dollar et à d'autres devises et la forte baisse des prix des produits pétroliers expliquent en partie la reprise de l'industrie européenne.

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

- Les pertes de recettes de TVA provenant du secteur du commerce électronique avaient été estimées à 654 millions d'euros pour l'année 2015. Il semblerait que ce niveau sera effectivement atteint à la fin de l'année. Il est rappelé qu'une estimation exacte des pertes à venir est difficile en raison de l'incertitude du maintien ou non de l'établissement des entreprises de ce secteur au Luxembourg au cours des années à venir.
- Interrogé au sujet des hypothèses de croissance sur lesquelles se base le budget 2016, Monsieur le ministre se déclare, malgré les incertitudes existantes, mais suite aux réunions du G20 auxquelles il vient d'assister, plutôt optimiste quant à l'évolution de l'économie européenne. Cette évolution positive est soutenue par les prix des produits pétroliers faibles, un cours de l'euro faible et la croissance des investissements au sein de l'UE.

En ce qui concerne le financement de la crise des réfugiés en UE, la Commission européenne devra décider sous peu si les dépenses y relatives doivent être inscrites ou non dans le pacte de stabilité et de croissance (la dépense au Luxembourg devrait atteindre entre 45 et 50 millions d'euros).

A l'heure actuelle, il semblerait que les économies des pays émergents soient les plus fragiles en raison de la fuite des capitaux qu'ils subissent.

- Le ministre explique que l'augmentation nécessaire de la compétitivité des entreprises luxembourgeoises constitue la base de la future réforme fiscale. Il apparaît qu'un certain nombre de pays baissent la charge fiscale pesant sur les entreprises. La réforme fiscale devra tenir compte des résultats des travaux réalisés dans le cadre du « Base Erosion and Profit Shifting » (BEPS), créant un nouveau cadre fiscal international, et des travaux menés au sein de l'UE sur une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Ces derniers travaux ne sont pas encore prêts d'aboutir.

Tout en tenant compte du contexte international, un élargissement de la base imposable et un remaniement du calcul de base semblent d'ores et déjà inévitables. Les abattements seront revus et la fraude fiscale combattue plus fermement. Il sera difficile de quantifier l'effet qu'auront ces modifications sur les recettes ou un éventuel déchet fiscal. Les détails de la réforme fiscale seront présentés à la Commission des Finances et du Budget dès qu'ils seront prêts afin d'y être discutés.

- Selon les dernières estimations du STATEC, la prochaine indexation des salaires devrait intervenir au mois de décembre 2015 et la suivante en juillet 2017. Le budget 2016 tient compte de ces données.
- Selon la règle du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance sur le taux de croissance des dépenses publiques ajustées des mesures discrétionnaires du côté des recettes, les dépenses publiques ajustées au niveau de l'administration publique exprimées en termes réels ne devraient croître que de 1.1% en 2016 alors que le taux projeté pour le Luxembourg en 2016 s'élève à 3.7%. Le Luxembourg risque donc de ne pas respecter cette règle, qui reste toutefois subsidiaire dans la surveillance budgétaire tant que la règle sur l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) est respectée, ce qui sera le cas pour le Luxembourg.

Les limites de l'application de la méthode communautaire en matière de calcul de la croissance potentielle à une économie telle que l'économie luxembourgeoise sont soulignées dans la mesure où l'approche de la Commission européenne se base sur un concept d'économie fermée. Ces calculs sont également soumis à de fortes volatilités et des révisions ex-post importantes.

- Le ministère des Finances est en train d'actualiser la liste reprenant les 258 mesures du paquet d'avenir. La dernière version de cette liste sera communiquée à la Commission des Finances et du Budget dans les prochains jours. Il est rappelé que les mesures non quantifiées jusqu'ici n'ont pas eu d'impact sur le budget 2016 ou les projections pluriannuelles. Les mesures prises en compte dans le budget de l'Etat sont celles pour lesquelles il existe une « certitude juridique », c'est-à-dire qu'elles font l'objet d'un projet de loi voté ou sur le point d'être voté par la Chambre des Députés.
- Il est rappelé que seuls les chiffres portant sur la première année de la période couverte par la loi de programmation pluriannuelle sont juridiquement contraignants, alors que ceux portant sur les années suivantes y figurent à titre indicatif.
- Un représentant du parti politique CSV trouve que l'exposé des motifs du projet de budget 2016 est mal structuré (il est par exemple extrêmement difficile d'y retrouver rapidement le solde nominal de l'administration publique); il souhaiterait que l'exposé des motifs soit rendu plus lisible à l'avenir. Il critique ensuite le contenu de la documentation distribuée au cours du dépôt du projet de budget qui est, selon lui, beaucoup moins précise que celle fournie par son prédécesseur (absence des données relatives à l'évolution des

soldes sur plusieurs années). Il déplore finalement que l'exposé des motifs ne comporte pas de chapitre dédié à l'évolution de la dette publique.

Le ministre des Finances recommande la consultation du site internet dédié au budget de l'Etat. En ce qui concerne les diagrammes et graphiques accompagnant le dépôt du projet de budget, le ministre estime qu'ils illustrent les éléments essentiels du budget de manière plus claire et plus simple que cela n'était le cas dans la documentation fournie par son prédécesseur.

Le Directeur de l'IGF précise que la page 15\* du projet de loi de programmation financière pluriannuelle (doc. parl. n° 6901) contient un tableau fournissant les soldes nominaux des composantes de l'administration publique. De plus, le point 8 (page 25\*) de ce même document parlementaire est consacré à l'évolution de la dette publique.

- Quant à l'endettement de l'Etat, le ministre conçoit que la situation économique de l'époque (2008 et 2009) ait conduit à la souscription d'emprunts. Il regrette toutefois que des mesures de stabilisation de l'endettement n'aient pas été prises plus rapidement. Ces deux dernières années, l'Etat a réussi à éviter tout recours à l'emprunt et de ce fait à stabiliser la dette.

#### Présentation du budget du département « Finances »

Le ministre des Finances attire l'attention sur les points suivants du budget de son département :

- Afin de poursuivre l'informatisation des différentes administrations et des services offerts, les investissements suivants ont été réalisés : 1 million d'euros consacré à l'Administration des Contributions directes (ACD), 2,9 millions d'euros à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines (AED) et 2,8 millions d'euros à l'Administration des Douanes et Accises.
- Le personnel de l'ACD et de l'AED est renforcé respectivement de 25 personnes et de 4 personnes.
- La subvention à l'égard de « Luxembourg for Finance » est augmentée de 450.000 euros afin de renforcer le soutien au domaine des FinTech.
- Le montant consacré à la participation du Luxembourg à la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures a été ajusté.
- La dotation de 50 millions d'euros destinés au Fonds souverain apparaît au niveau des « dépenses générales » du ministère des Finances (p. 102 du doc. parl. n°6900).

Le ministre revient ensuite aux deux dispositions suivantes inscrites dans le projet de loi de budget 2016 :

- L'article 5 du projet de loi abroge l'article 50bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (régime fiscal de la propriété intellectuelle) à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016 et le paragraphe 60bis de la loi modifiée du 16 octobre 1934 sur l'évaluation des biens et valeurs et fixation des mesures transitoires, à partir de la date clé du 1<sup>er</sup> janvier 2017, afin de donner suite à l'accord qui a été trouvé fin 2014 tant sur le plan de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (« OCDE »)

que sur le plan de l'Union européenne pour l'approche du lien modifiée pour les régimes de propriété intellectuelle.

En vertu de l'accord international, les régimes fiscaux de propriété intellectuelle qui ne sont pas en ligne avec cette nouvelle approche peuvent être maintenus de manière temporaire pendant une période transitoire commençant le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et expirant en principe le 30 juin 2021.

Il n'est pas à exclure que, dans le cadre de la future réforme fiscale, un nouveau régime de propriété intellectuelle, respectant l'accord, voit le jour, alors qu'il y aura lieu de tenir compte du fait que les nouvelles règles du « modified nexus » (*Agreement on Modified Nexus Approach for IP Regimes*) ne permettent un allègement fiscal du bénéfice afférent à la propriété intellectuelle uniquement en relation avec les coûts de R&D réalisés dans le pays même (et non pour ceux de R&D effectués à l'étranger).

- L'article 4 du projet de loi a pour objectif d'introduire en droit interne luxembourgeois un régime temporaire triennal de régularisation des avoirs et des revenus détenus par des personnes ayant leur résidence fiscale au Luxembourg.

Toute personne est déclarée libre des sanctions applicables en matière de fraude fiscale intentionnelle, d'escroquerie fiscale et de fraude fiscale involontaire prévues par la loi modifiée du 28 janvier 1948 tendant à assurer la juste et exacte perception des droits d'enregistrement et de succession, en rapport avec la détention d'avoirs non déclarés ou la perception de revenus non déclarés, lorsque ceux-ci sont régularisés au Grand-Duché de Luxembourg.

Afin de bénéficier du régime temporaire de régularisation, le contribuable doit d'une part déposer une déclaration rectificative, et, d'autre part, s'acquitter du paiement intégral des impôts éludés. Des majorations supplémentaires sont cependant prévues. Pour les déclarations rectificatives déposées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 31 décembre 2016, le supplément s'élève à 10%, alors que pour celles remises entre le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et le 31 décembre 2017, le supplément correspond à 20% du montant total des impôts éludés.

Cette offre de régularisation est en relation directe avec les échanges d'informations ayant désormais lieu entre administrations fiscales et qui alimentent les administrations fiscales luxembourgeoises en nouvelles informations sur les résidents fiscaux luxembourgeois.

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

- Des travaux concernant la création d'un fonds regroupant les participations de l'Etat sont toujours en cours, mais aucune décision n'a encore été prise à son sujet. Les réflexions portant sur la représentation de l'Etat par des fonctionnaires au sein des conseils d'administration sont menées indépendamment de ces travaux.
- Un membre du groupe parlementaire CSV est d'avis que la croissance du domaine des FinTech au Luxembourg devrait également être soutenue par des mesures en relation avec les « patent boxes ». Le ministre des Finances signale que des travaux allant dans ce sens sont en cours.

Suite à l'oubli de son insertion dans l'annexe du projet de loi de programmation financière pluriannuelle (doc. parl. n°6901), une page reprenant l'évolution du fonds de la dette publique de 2014 à 2019 est distribuée aux membres de la commission. (voir annexe)

## **2. Divers**

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 23 octobre 2015

La secrétaire,  
Caroline Guezennec

Le Président,  
Eugène Berger

### Annexe:

Fonds de la dette publique – à insérer dans l'annexe 1 du document parlementaire n°6901

## FONDS DE LA DETTE PUBLIQUE

1) Base légale:

Loi du 24 décembre 1999 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000.

2) Objet:

Aux termes de l'article 13 de la loi, "ses avoirs sont destinés au paiement des intérêts et au remboursement du capital des emprunts et certificats de trésorerie émis par l'Etat".

3) Recettes et Dépenses:

Aux termes de l'article 13 le fonds est alimenté par des crédits inscrits au budget de l'Etat.

4) Evolution prévisionnelle de la situation financière du fonds:

	(en milliers d'euros)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>I. Mouvements du fonds</b>						
- Avoir au 01.01. ....	53 340	59 375	64 569	76 384	96 783	122 859
- Alimentation normale .....	233 100	234 645	230 453	246 956	245 326	239 301
- Refinancement .....	-	-	400 000	132 000	700 000	200 000
- Dépenses .....	227 065	229 451	618 638	358 557	919 250	401 776
- Avoir au 31.12. ....	59 375	64 569	76 384	96 783	122 859	160 384
<b>II. Programme des dépenses</b>						
- Dépenses:						
- intérêts .....	211 458	212 330	199 849	207 239	203 025	186 777
- amortissements .....	3	-	400 000	132 000	700 000	200 000
- bons du trésor .....	15 604	17 121	18 789	19 318	16 225	14 999
<b>- Total des dépenses .....</b>	<b>227 065</b>	<b>229 451</b>	<b>618 638</b>	<b>358 557</b>	<b>919 250</b>	<b>401 776</b>