



Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

La compétitivité fiscale du Luxembourg

Julie Kaprielian, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Estelle Mennicken, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Fabio Spirinelli, Service d'histoire parlementaire de la Chambre des Députés

Nora Paulus, Université du Luxembourg

Benoit Majerus, Université du Luxembourg



Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

Introduction générale

« Selon une étude récente de García-Bernardo & Janský (2022), le taux effectif applicable aux multinationales au Luxembourg était de 0,9% en 2016, comparé au taux statutaire de 29,22%, prévu par la loi. Comment peut-on interpréter scientifiquement ces chiffres ? Existe-t-il d'autres études scientifiques qui confirment ou infirment ces résultats ? Quels sont les principaux avantages et désavantages liés à la compétitivité de la politique fiscale du Luxembourg ? »

2024 : étude actualisée (données de 2017) : taux effectif de 1,8% et taux légal de 27,08% (Luxembourg).

Que nous montre l'analyse des deux auteurs ?

Proposition d'une étude réalisée par la Cellule scientifique



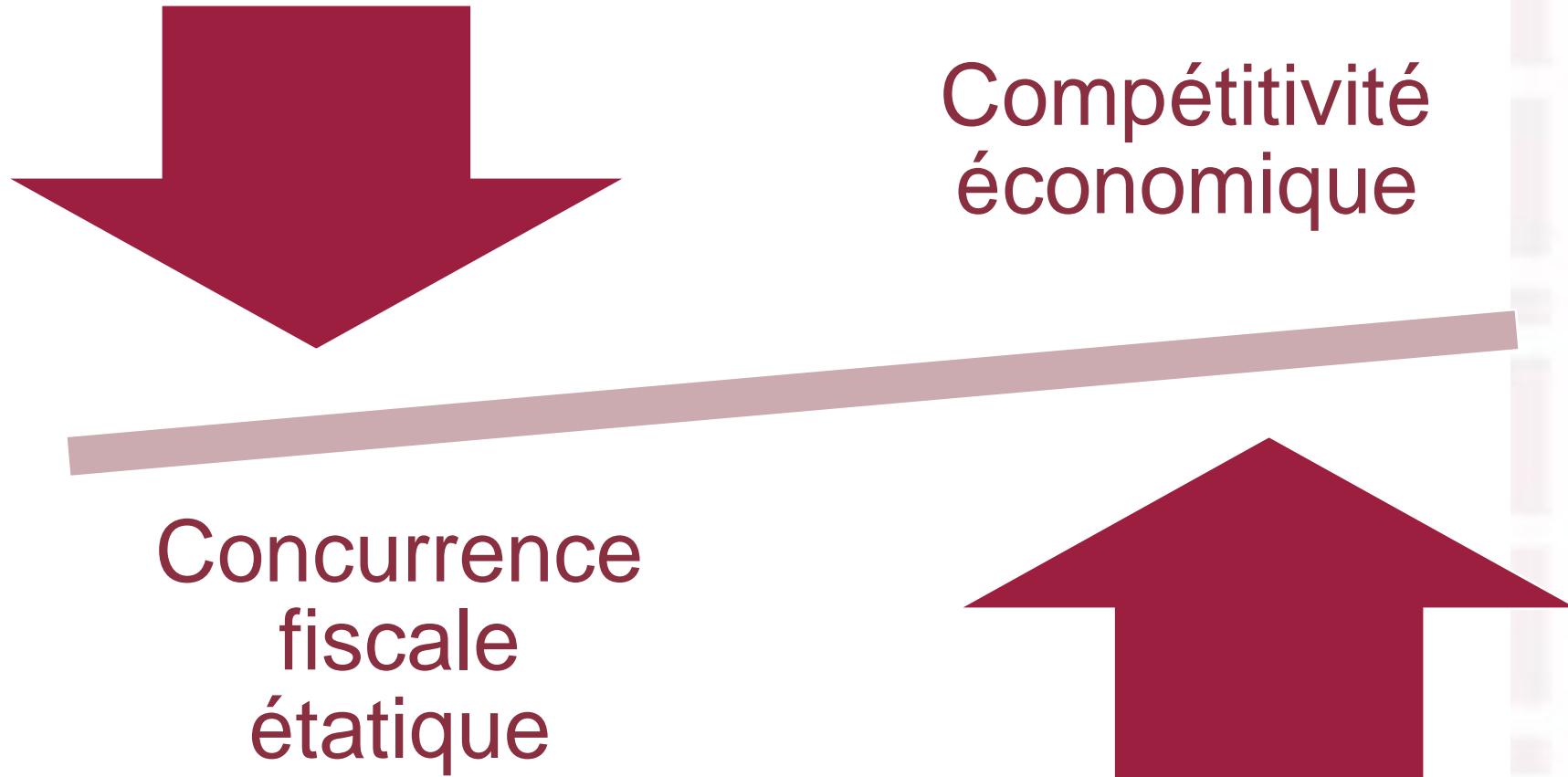
Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

Périmètre de l'étude

Périmètre de l'étude



Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG



Périmètre de l'étude (1)



Compétitivité économique

OCDE

Il s'agit de la « *Capacité d'entreprises, d'industries, de régions, de nations ou d'ensembles supranationaux de générer de façon durable un revenu et un niveau d'emploi relativement élevés, tout en étant et restant exposés à la concurrence internationale* »

Commission européenne

« *Un pays est compétitif à l'échelon international s'il remplit l'ensemble des critères suivants : (i) sa productivité augmente à un rythme similaire ou supérieur à celui de ses principaux partenaires commerciaux ayant un niveau de développement comparable ; (ii) il parvient à maintenir un équilibre extérieur dans le cadre d'une économie de marché ouverte ; (iii) il connaît un niveau d'emploi élevé* »

Rapport Fontagné (→ CES, ODC)

« *La capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un niveau d'emploi et de cohésion sociale tout en préservant l'environnement* »

L'objectif de compétitivité est intermédiaire, sa visée ultime étant surtout d'atteindre le bien-être de la population

Périmètre de l'étude (2)

Concurrence fiscale étatique

Horizontale :

Elle est observée entre autorités publiques de même niveau (par exemple, entre entités fédérées ou entre États membres de l'UE). Lorsque les bases imposables sont mobiles, chaque juridiction est incitée à fixer un taux d'imposition légèrement inférieur à celui de ses voisins pour attirer une plus grande part de bases imposables.

Verticale :

Elle résulte de la superposition des prélèvements effectués par plusieurs niveaux d'administration sur une même assiette fiscale. Ici, c'est l'élasticité de l'assiette au taux de prélèvement qui détermine l'intensité de la concurrence.

Dans l'UE, la concurrence fiscale est horizontale (fiscalité = compétence des Etats membres)



Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

Taux légal et taux effectif d'imposition

Petits États, grands flux d'investissements

- Pieretti et al. (2007): « *Dans le cadre d'une concurrence entre places financières, une juridiction de petite taille, bien intégrée dans l'Union européenne, peut-elle être incitée à surmonter son handicap d'absence de marché intérieur en mettant en œuvre des cadres réglementaires plus attractifs pour les investisseurs ?* »
- Une fiscalité attractive devient un levier clé pour attirer EMN, capital et talents, aidant les petits pays à compenser l'absence d'économies d'échelle (Helpman & Krugman, 1985; Rose, 2006).
- Les petits pays (≤ 2 millions d'habitants) présentent un ratio IDE/FBCF nettement supérieur à celui des grandes économies (≥ 30 millions) (Han et al., 2014).

Des leviers extra-fiscaux dans les décisions d'implantation des EMN

- Attractivité ≠ fiscalité seule → dépend aussi d'infrastructures, stabilité et prévisibilité du cadre réglementaire, main-d'œuvre.
- Ces facteurs, souvent conçus comme des compléments aux incitations fiscales, peuvent aussi se substituer à elles lorsque les marges de manœuvre fiscales se trouvent limitées, en particulier sous l'effet du renforcement de la coordination internationale (ATAD, OCDE Piller 2).



L'harmonisation des taux d'imposition ne suffit pas nécessairement à réduire les indications concurrentielles, dès lors que d'autres leviers demeurent disponibles non harmonisés (Paulus, 2022; Pulina & Zanaj, 2022).



Distinction entre taux légal et taux effectif d'imposition

Q Le taux d'imposition légal

Il s'agit d'un **taux théorique**, déterminé par la **législation fiscale d'un pays**, avant prise en compte des déductions, exonérations, crédits d'impôt ou autres mécanismes d'optimisation fiscale

Au Luxembourg, le taux légal d'imposition des sociétés n'est pas un taux unique fixé par la loi, mais il s'agit du résultat de l'addition de plusieurs prélèvements distincts prévus par la Loi de l'impôt sur le revenu :

IRC (16%) + Fonds pour l'emploi (1,2%) + ICC (différent selon la commune)

Distinction entre taux légal et taux effectif d'imposition

Q Le taux effectif d'imposition

Il reflète le **montant réel de l'impôt payé** par les entreprises multinationales par rapport à leurs bénéfices.

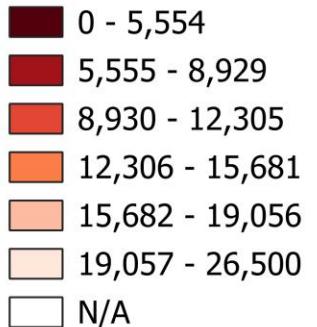
Il tient compte des dispositifs fiscaux spécifiques, des crédits d'impôt et des stratégies d'optimisation utilisés par les entreprises, offrant ainsi une image fidèle de la charge fiscale réellement supportée.





TEI 2017

Taux effectifs d'imposition (TEI) en 2017 (%)

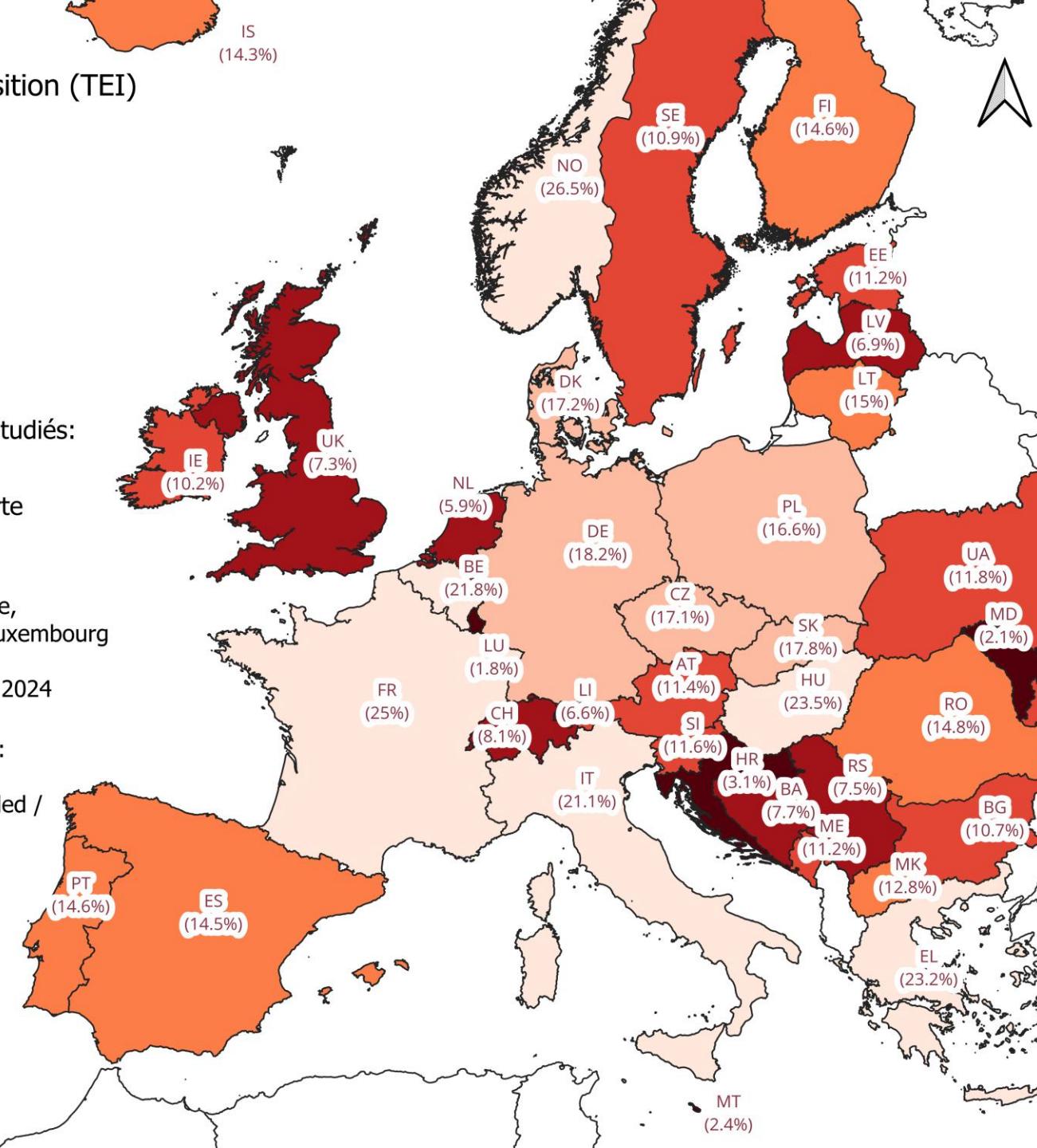


Moyenne des pays étudiés:
12,305 %

— Europe (Fond de carte
Eurostat, 2020)

- Auteur: Cellule Scientifique, Chambre des députés du Luxembourg
- Sources des données: Garcia-Bernardo et Jansky, 2024 (effective tax rates 2017)
- Méthode de discréétisation: moyenne écart-type
- Projection ETRS89-extended / LAEA Europe

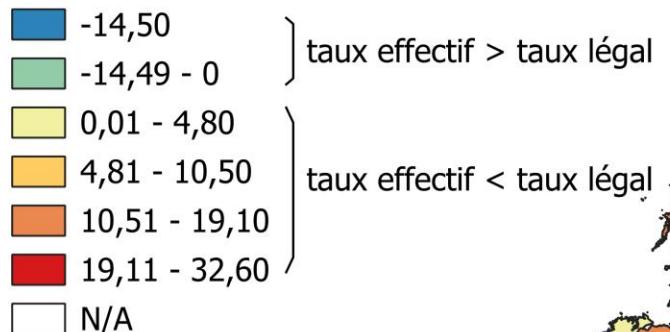
0 250 500 km



Écart entre taux légal et taux effectif en 2017

Écart: taux légal - taux effectif

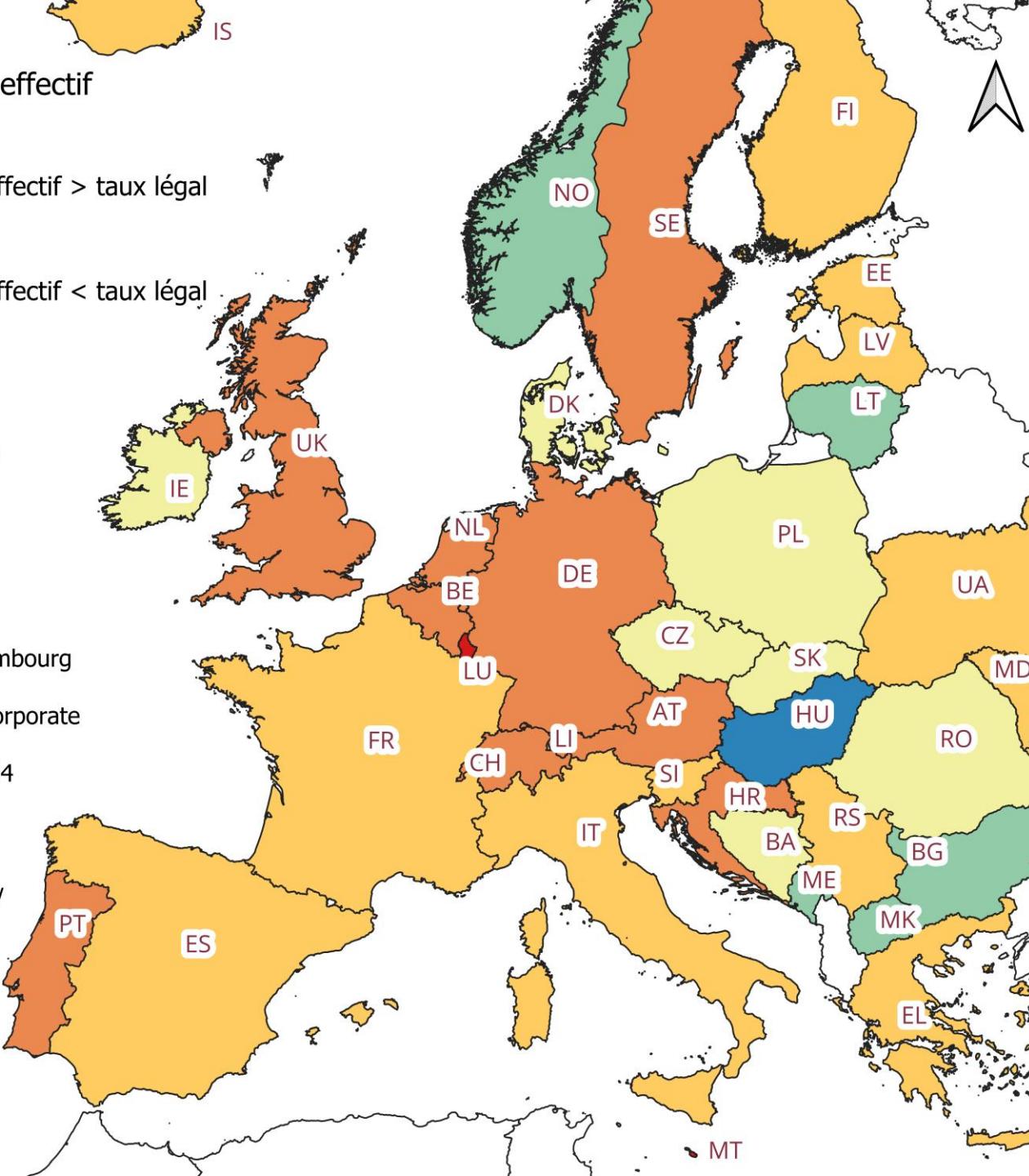
(2017)



— Europe (Fond de carte
Eurostat, 2020)

- Auteur: Cellule Scientifique, Chambre des députés du Luxembourg
- Sources des données: Tax foundation (2023) (legal corporate tax rates 2017)
Garcia-Bernardo et Jansky, 2024 (effective tax rates 2017)
- Méthode de discréétion: Seuils naturels (Jenks)
- Projection ETRS89-extended / LAEA Europe

0 250 500 km



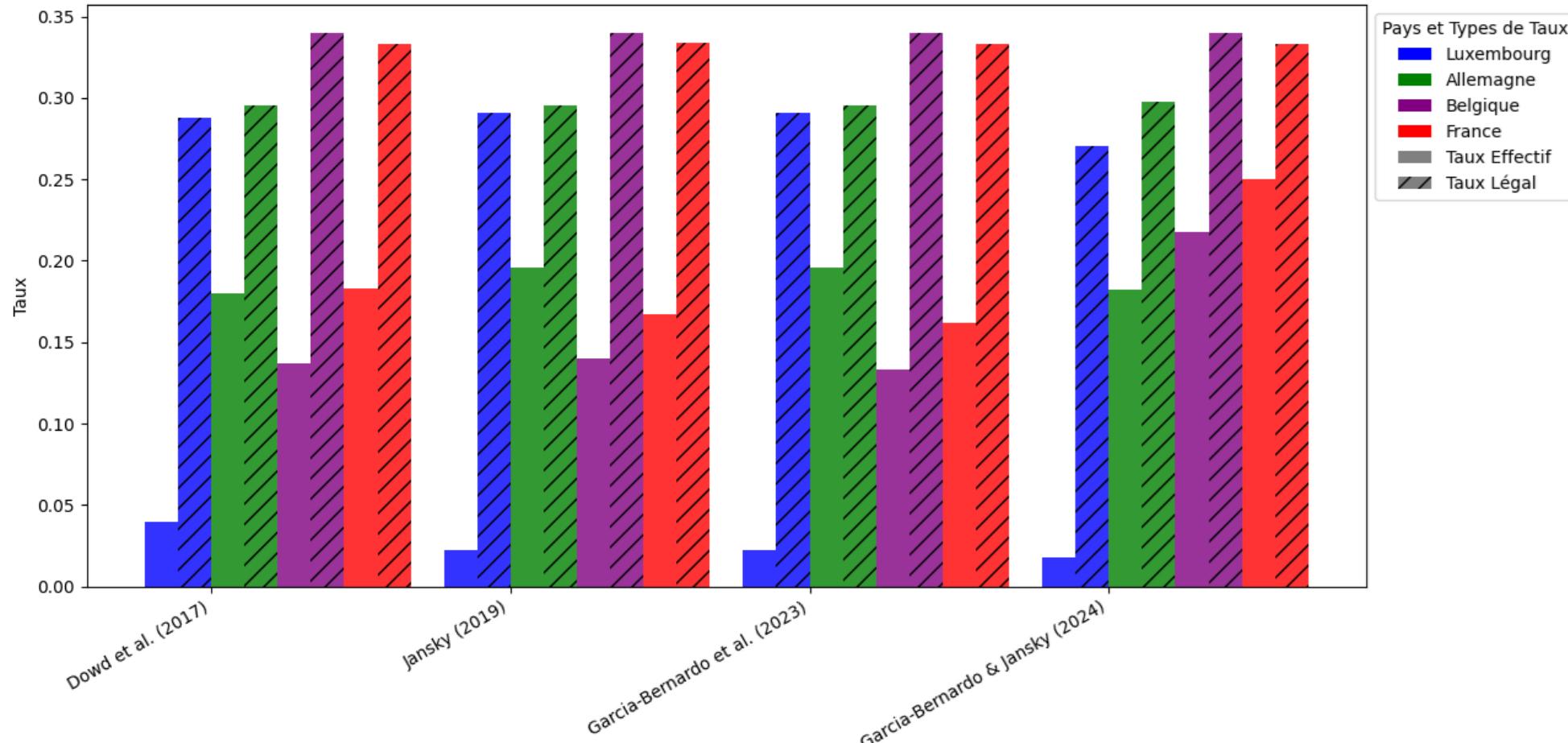
Les TEI des sociétés au Luxembourg relevés dans les études scientifiques



Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

Recherche scientifique	Taux effectif estimé au Luxembourg
Dowd et al. (2017) [Données se rapportant à l'année 2012]	4 %
Janský (2019) [Données se rapportant aux années 2011 à 2015]	2,2 %
Reurink & Garcia-Bernardo (2021) [Données se rapportant aux années 2007 à 2017]	3,9 %
Garcia-Bernardo et al. (2023) [Données se rapportant aux années 2011 à 2015]	Entre 1 % et 8 %
Garcia-Bernardo & Janský (2024) [Données se rapportant à 2017]	1,8 %

Les TEI des sociétés au Luxembourg relevés dans les études scientifiques



Source: calcul propre basé sur les données fournies par Dowd et al. (2017), Jansky (2019), Garcia-Bernardo et al. (2023) et Garcia-Bernardo & Jansky (2024).

Ex.: Garcia-Bernardo, J. & Janský, P. (2024)

« Profit shifting of multinational corporations worldwide ». World Development, 177, 106527.

- Origine des données:

La déclaration pays par pays (en anglais: Country by Country Reporting, CBCR)

- Multinationales >750 M€ : obligation de déclarer leur structure, leurs prix de transfert et leurs transactions internes.
- Trois avantages clés: couverture géographique étendue, définitions harmonisées, deux niveaux de données distincts.

- Méthodologie:

$$TEI_{i, \text{pondéré}} = \frac{TEI_i \pi_i}{\sum \pi_i}$$

- Résultat:

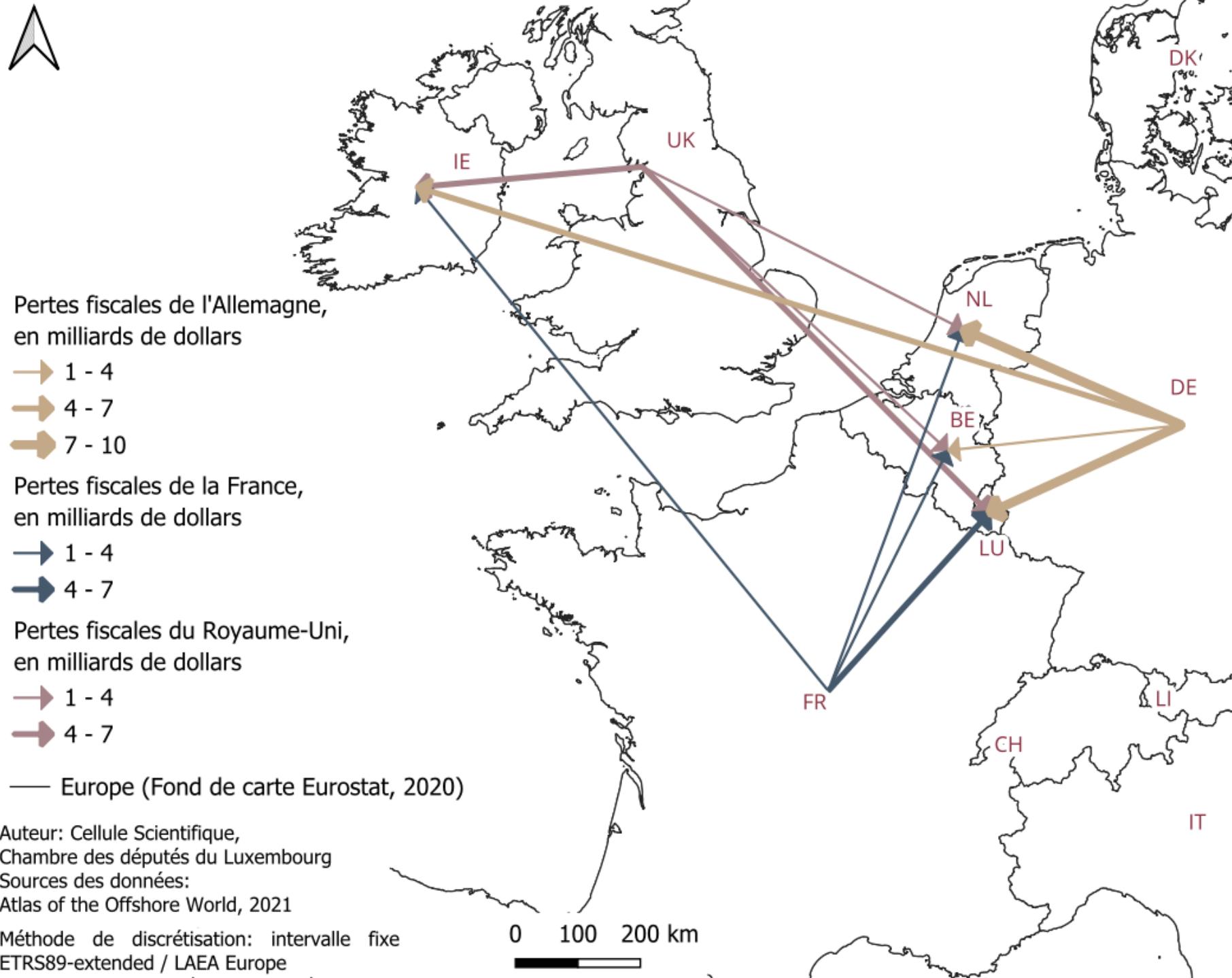
L'estimation du TEI de García-Bernardo et Janský (2024) pour l'année 2017 est de **1,8%** pour le Luxembourg.

Données de l'Atlas of the Offshore World





Transfert de bénéfices (profit shifting)



Conclusion

- Les estimations disponibles indiquent que les taux effectifs d'imposition au Luxembourg se situent généralement entre 1% et 8%.
- Sur les périodes considérées dans les différentes études présentées –entre 2004 et 2017 –, le taux effectif d'imposition apparaît systématiquement inférieur au taux légal en vigueur.
- Temporalité des données (estimations antérieures à 2018 avant l'introduction de certaines réformes européennes visant à lutter contre l'évasion fiscale) → nécessité d'actualisation empirique.



Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

Le développement historique de la place financière luxembourgeoise

Le développement historique de la place financière (1/2)

Genèse et structuration de la place financière internationale (1929–1970)

- Avant 1929, place financière sans vocation internationale
- L'année 1929 comme année de rupture: Loi sur les « holding companies » de 1929
 - Régime fiscal avantageux pour les holdings
 - Essor dans les années 1930, acteurs spécialisés dans la domiciliation
 - Arrêt avec la Seconde Guerre mondiale, mais reprise à partir de 1945 (sans atteindre le même dynamisme)
- Deuxième envol: Fonds d'investissement (années 1960)
 - Bénéficient des mêmes avantages fiscaux que les holdings
 - Frein au début des années 1970 (scandale OIS)
- Troisième envol: Euromarché (années 1960-1970)
 - Circulation de dollars en dehors des Etats-Unis, surtout en Europe
 - Cotation d'obligations internationales à la Bourse de Luxembourg, absence de régulation
 - Implantation de nombreuses filiales de banques étrangères



Le développement historique de la place financière (2/2)

Diversification et consolidation de la place financière (depuis les années 1970)

- Une place financière multifonctionnelle, écosystème administratif et juridique
- Trois services qui structurent la place financière aujourd’hui
- Domiciliation
 - Diversification des acteurs (banques, notaires, avocats, fiduciaires, entreprises spécialisées)
 - Première loi en 1999
- Private banking (depuis les années 1970)
 - Attractivité: secret bancaire (loi de 1981), évasion fiscale
 - Mesures depuis les années 2000 : introduction de la retenue à la source, abolition du secret bancaire
 - Toujours intéressant pour les « high-net-worth individuals »
- Fonds d’investissement
 - Loi de 1983, coopération entre acteurs privés et publics
 - Essor depuis les années 1980

Cas d’études: analyser les raisons historiques de l’implantation de multinationales au Luxembourg

- Exemple: la création de la holding SODEC en 1938





Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

Le droit fiscal comme outil d'attractivité et facteur d'exposition à la concurrence fiscale étatique

Le contexte international et l'évolution de la position luxembourgeoise (1)



Contexte général

Depuis les années 1990, l'UE et l'OCDE cherchent à limiter la **concurrence fiscale dommageable**

Objectif : éviter que certains régimes attirent artificiellement des profits sans réelle activité économique

Premiers signaux d'alerte (1992–1997)

1992 – Rapport Ruding :
met en évidence des distorsions fiscales dans le marché intérieur

1996–1997 – ECOFIN & G7 :
Volonté politique d'encadrer les régimes préférentiels et d'accroître la transparence.

1997 – “Paquet fiscal” de l'UE :

- Engagement des États à supprimer les régimes dommageables.
- Adoption d'un **Code de conduite fiscal**

Le contexte international et l'évolution de la position luxembourgeoise (2)



<p>Critères OCDE (1998) Un régime est considéré comme dommageable s'il présente :</p>	<p>Un échange d'informations limité</p>	<p>Un taux d'imposition très faible</p>	<p>Un manque de transparence</p>	<p>Une absence d'activité réelle / de substance</p>
<p>Rapport Primarolo (1999) :</p> <p>Les holdings luxembourgeoises de 1929 sont des régimes fiscaux dommageables.</p>	<p>Avantages sélectifs = potentiel d'aide d'État</p>	<p>Peu ou pas de substance</p>	<p>Forte mobilité et impact sur la localisation des activités économiques</p>	<p>Risques : délocalisation artificielle de profits, concurrence déloyale.</p>
<p>Intervention de la Commission européenne (2005–2006)</p> <p>Procédure d'examen du régime au regard des aides d'État (art. 107 TFUE).</p>	<p>La Commission estime que :</p> <ul style="list-style-type: none">Le régime octroie un avantage fiscal sélectif, financé par l'État.Il peut fauisser la concurrence et affecter les échanges intra-UE.	<p>Demande envers le Luxembourg :</p> <ul style="list-style-type: none">Fermer le régime aux nouveaux entrants,Supprimer progressivement le régime ou le réviser (conforme au droit de l'UE)		

Le contexte international et l'évolution de la position luxembourgeoise (3)

21 octobre 2005:
Mesures proposées par la
Commission européenne
pour réformer le régime
des sociétés holdings 1929

Juillet 2006:
Condamnation par la
Commission européenne
du régime des sociétés
holdings 1929

31 juillet 2006:
Publication de la décision
de la Commission
européenne au Mémorial
A

Décembre 2006:
Loi d'abrogation de la Loi
des sociétés holdings 1929

Le tournant de 2006

Le plan BEPS à l'échelle européenne et luxembourgeoise

Actions BEPS (OCDE/G20)	Transposition UE	Législation luxembourgeoise
Action 1: Défis de l'économie numérique	Directive 2022/2523 (Pilier 2)	Loi du 22/12/2023 – imposition minimale
Action 2: Dispositifs hybrides	ATAD 2 (2017/952)	Loi du 20/12/2019
Action 3: Sociétés étrangères contrôlées (CFC)	ATAD 1 (2016/1164), art. 7-8	Loi du 21/12/2018
Action 4: Limitation des intérêts	ATAD 1, art. 4	Loi du 21/12/2018
Action 5: Pratiques fiscales dommageables; substance)	Travaux OCDE + Code de conduite	Abrogation ancien IP Box – Loi du 18/12/2015
Action 6: Clauses anti-abus	ATAD 1, art.6 + soutien MLI	Loi du 18/12/2015 (mères-filiales)
Action 7: Établissements stables artificiels	MLI (OCDE)	Loi du 07/03/2019 (ratification MLI)
Action 8-10: Prix de transfert	Lignes OCDE + DAC6/DAC7	Loi du 25/03/2020
Action 12: Déclaration des montages agressifs	DAC6 (2018/822)	Loi du 23/12/2016
Action 13: Country-by-Country Reporting	DAC4 (2016/881)	Loi du 20/12/2016
Action 14: Règlement des différends	Directive (UE) 2017/1852	Loi du 20/12/2019
Action 15: Instrument multilatéral	Soutien UE au MLI	Loi du 07/03/2019

Des exemples d'enjeux fiscaux persistants pour le Luxembourg (1) – Les rulings



Luxembourg has met all aspects of the terms of reference (OECD, 2021^[1]) (ToR) for the calendar year 2023 (year in review), and no recommendations are made.

Luxembourg can legally issue four types of rulings within the scope of the transparency framework.

In practice, Luxembourg issued rulings within the scope of the transparency framework as follows:

Type of ruling	Number of rulings
Past rulings	1 922
Future rulings in the period 1 April 2016 – 31 December 2016	73
Future rulings in the calendar year 2017	18
Future rulings in the calendar year 2018	9
Future rulings in the calendar year 2019	3
Future rulings in the calendar year 2020	0
Future rulings in the calendar year 2021	6
Future rulings in the calendar year 2022	0
Future rulings in the year in review	1

Peer input was received from one jurisdiction in respect of the exchanges of information on rulings received from Luxembourg. The input was positive, noting that information was complete, in a correct format and received in a timely manner.

OECD, *Harmful Tax Practices – 2023 Peer Review Reports on the Exchange of Information on Tax Rulings: Inclusive Framework on BEPS: Action 5*, 2024, Paris, Éditions OCDE, p. 259 <https://doi.org/10.1787/efbad00d-en>.

Des exemples d'enjeux fiscaux persistants pour le Luxembourg (2) – La jurisprudence EU

Affaire	Problème identifié par la Commission	Décision des juges de l'UE	Enjeu pour le Luxembourg
Fiat	Ruling ayant potentiellement réduit artificiellement la base imposable.	CJUE annule la décision : mauvais cadre de référence utilisé par la Commission (non conforme au droit luxembourgeois).	Importance de la définition du « régime fiscal normal » national dans l'analyse des aides d'État.
Amazon	Prix de transfert validés par ruling, susceptibles de procurer un avantage sélectif.	Annulation confirmée : la Commission n'a pas démontré que le principe OCDE de pleine concurrence était bien intégré dans le droit luxembourgeois.	Renforce la nécessité pour la Commission de respecter strictement le droit fiscal national.
McDonald's	Situation de double non-imposition (Luxembourg/États-Unis).	Pas d'aide d'État : application correcte de la convention fiscale.	Luxembourg modifie sa législation (2017) pour éviter de futures double non-impositions.
Engie	Rulings validant un schéma aboutissant à une exonération de certains revenus.	CJUE annule : cadre fiscal de référence mal défini par la Commission.	Les rulings restent légalement possibles, mais sous contrôle strict du droit de l'Union.
ATAD 1 (contentieux en cours)	Inclusion des entités de titrisation dans les exemptions, non prévues par la directive.	Recours en manquement en cours devant la CJUE.	Tension entre attractivité financière et obligation de transposition fidèle du droit de l'UE.



Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

Au-delà de la fiscalité : approche multidimensionnelle de la compétitivité luxembourgeoise

Au-delà de la fiscalité

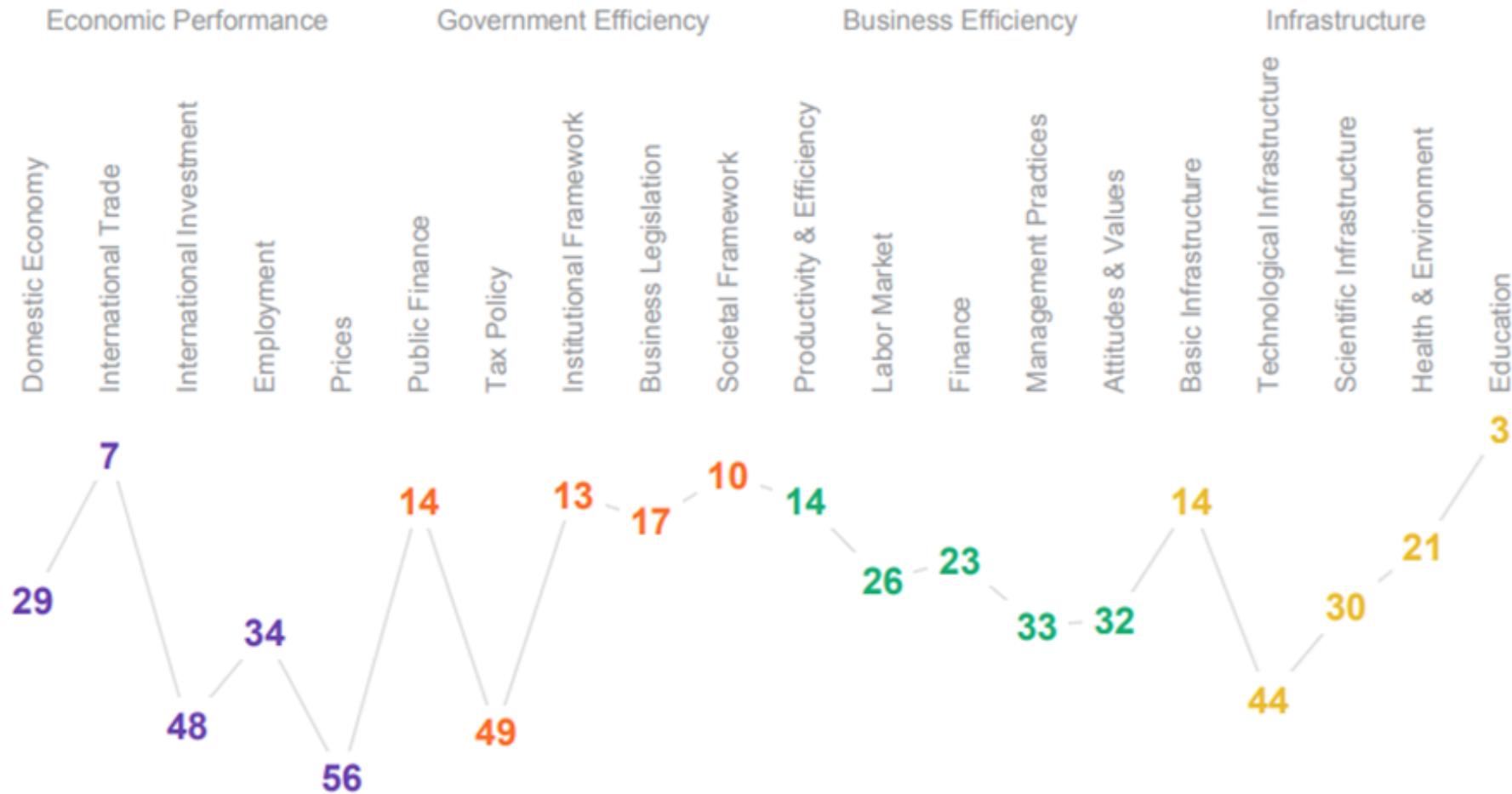
La politique de taxation des EMN constitue un élément d'évaluation de la compétitivité économique, mais ce n'est pas le seul à prendre en compte :

Pilier	Performance économique	Facteurs d'attractivité structurels	Cohésion sociale et durabilité
Thématisques	Croissance du PIB, productivité, commerce extérieur, stabilité macroéconomique.	Éducation et compétences, innovation et recherche, digitalisation, infrastructures, environnement des affaires, stabilité institutionnelle.	Emploi et inclusion, protection sociale, environnement, qualité de vie.
Exemples d'indicateurs	Revenu national brut par habitant, taux de croissance du PIB réel, taux de chômage, taux d'inflation, etc.	Dépenses annuelles par élève/étudiant au titre des établissements d'enseignements publics, part des ressources humaines en science et technologie en % de l'emploi total, jeunes ayant prématûrement quitté l'école, etc.	Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux, espérance de vie à la naissance, écart des rémunérations entre hommes et femmes, total des émissions de gaz à effet de serre, déchets municipaux collectées, etc.

Au-delà de la fiscalité



COMPETITIVENESS LANDSCAPE





Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

Merci pour votre attention !