



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 1<sup>er</sup> février 2022

#### Ordre du jour :

Échange avec Madame la ministre des Finances au sujet des prochaines étapes d'une réforme fiscale internationale (demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire CSV du 13 janvier 2022)

\*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, Mme Martine Hansen, M. Dan Kersch, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Yuriko Backes, Ministre des Finances  
M. Bob Kieffer, Directeur du Trésor, Ministère des Finances  
M. Carlo Fassbinder, Directeur de la Fiscalité, Ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire  
M. Micael Borges, de l'Administration parlementaire (Relations publiques)

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

**Échange avec Madame la ministre des Finances au sujet des prochaines étapes d'une réforme fiscale internationale (demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire CSV du 13 janvier 2022)**

Suite aux mots de bienvenue du Président de la Commission des Finances et du Budget, Monsieur André Bauler (DP), Monsieur le Député Laurent Mosar (CSV) prend la parole pour exposer ses motifs ayant donné lieu à la demande de son parti pour avoir un échange de vues avec la Ministre des Finances sur les prochaines étapes de la réforme fiscale internationale<sup>1</sup> :

<sup>1</sup> Voir demande en annexe du procès-verbal

1. Tout d'abord, l'orateur estime que, de manière générale, les récentes propositions législatives (non seulement fiscales) de la Commission européenne portent sérieusement atteinte à la compétitivité de l'Union européenne et l'affaiblissent par rapport aux pays tiers. Il échet de constater que les entreprises européennes sont de plus en plus soumises à des exigences strictes qui sont difficiles à mettre en œuvre et requièrent la mobilisation de ressources considérables. Les secteurs financiers de l'Union européenne risquent, à terme, de ne plus être concurrentiels et de ne plus être capable d'attirer voire promouvoir la création de grands groupes. On constate que certaines entreprises européennes ont décidé de renforcer leur présence dans les pays tiers, ce qui aux yeux de Monsieur Mosar peut devenir préoccupant. À cela s'ajoute le fait que le Royaume-Uni est sorti de l'Union européenne et n'a plus besoin de se conformer aux acquis européens. Au vu de ce qui précède, Monsieur Mosar aimerait connaître le point de vue de la Ministre des Finances relatif à ce sujet.
2. Ensuite, Monsieur Mosar se réfère plus particulièrement à la récente proposition de la Commission européenne visant à lutter contre l'utilisation abusive d'entités écrans à des fins fiscales au sein de l'Union européenne<sup>2</sup>. Cette proposition aura, aux yeux de Monsieur Mosar, un impact substantiel sur les sociétés de participations financières (SOPARFI). Dans ce contexte, il convient de préciser qu'un grand nombre de SOPARFI sont actives au Luxembourg et que celles-ci gèrent un montant substantiel d'avoirs. Il est revenu à Monsieur Mosar que cette proposition aurait, en particulier, un impact sur la substance et la présence physique de ces entités. La proposition de la Commission européenne exigerait, en effet, que ces sociétés renforcent leur présence dans la mesure où elles devraient recruter plus de personnes et se doter de locaux plus importants. Aux yeux de l'orateur, ces exigences auront des répercussions négatives sur le plan environnemental et immobilier au Luxembourg. Elles rendent en outre les pays tiers comme le Royaume-Uni plus intéressants pour ce type d'entités, au détriment de centres financiers européens comme le Luxembourg qui devront se conformer à la législation européenne. Le secteur des fonds d'investissement sera également impacté par cette proposition européenne étant donné qu'il est en lien direct avec le secteur des SOPARFI. Au vu de ce qui précède, Monsieur Mosar pose la question de savoir si la Ministre des Finances aurait des informations complémentaires à ce sujet. Il aimerait également savoir comment le Luxembourg devra se positionner par rapport à cette problématique.

Aux propos de Monsieur Mosar, Monsieur André Bauler ajoute encore que les recettes fiscales du Luxembourg sont assez concentrées sur le secteur financier et plus particulièrement sur les SOPARFI. De ce fait, ces propositions législatives européennes pourront également avoir un impact substantiel sur la structure des recettes luxembourgeoises.

La Ministre des Finances prend ensuite la parole pour répondre aux propos de Monsieur Mosar. À titre liminaire, elle explique que les sujets qui ont été abordés par le Député relèvent d'une extrême importance pour le Luxembourg. Elle précise qu'elle a eu une entrevue avec Monsieur Pascal Saint-Amans, Directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, pour ce qui concerne les mesures mises en œuvre par l'OCDE, à savoir celles relatives aux Pilier 1 et Pilier 2. La Ministre affirme également rejoindre les inquiétudes de Monsieur Mosar relatives à la nouvelle proposition de la Commission européenne sur les entités écrans. Pour cette raison, il est important de former les alliances nécessaires pour défendre dès le départ les intérêts de l'économie luxembourgeoise.

Pour ce qui concerne les mesures mises en œuvre au niveau de l'OCDE, la Ministre explique que l'OCDE a établi un cadre inclusif pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le

---

<sup>2</sup> Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU, COM(2021) 565 final, Brussels 22/12/21

transfert de bénéfices. Ce cadre ouvre la possibilité aux États membres d'apporter leurs contributions respectives afin de veiller à des règles de jeux équivalentes pour tous (« level playing field »).

La Ministre rappelle que le Pilier 1 vise à réallouer les profits des entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 20 milliards d'euros. Une centaine d'entreprises sera impactée par cette mesure, donc pas que les fameux GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon). Le Pilier 2 détermine quant-à-lui une imposition minimale de 15% pour les entreprises multinationales qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros. Ces deux mesures garantissent des règles équitables en matière fiscale pour tous les pays. Alors qu'un environnement fiscal attractif continuera toujours à jouer un rôle clé dans la compétitivité d'un pays, ce facteur a néanmoins vocation à perdre progressivement en importance pour les entreprises multinationales. Grâce à ces initiatives, le Luxembourg pourra se mesurer aux autres pays sur base de facteurs compétitifs autres que fiscaux.

L'impact de ces mesures pour le Luxembourg est difficile à estimer, car il dépend de plusieurs variables. On sait aujourd'hui que les services financiers sont exclus du champ d'application du Pilier 1 et que le secteur des fonds d'investissement est exclu du Pilier 2. Pour ce qui concerne le Pilier 2, l'OCDE part du principe que son impact sera plus important et négatif sur les petites économies ouvertes. Les répercussions de ces mesures sur le Luxembourg dépendront fortement du comportement des entreprises.

Le 22 décembre 2021, la Commission européenne a publié une proposition de directive visant à mettre en œuvre le Pilier 2<sup>3</sup>. La présidence du Conseil de l'Union européenne est actuellement assurée par la France et celle-ci s'est donnée comme priorité de parvenir rapidement à un accord sur cette proposition de directive. Le Conseil des « Affaires économiques et financières » qui s'est réuni le 18 janvier 2022 a confirmé « le caractère prioritaire de ce dossier ainsi que la nécessité de transposer dans les plus brefs délais les règles convenues en matière de fiscalité internationale des entreprises<sup>4</sup> ». Le Luxembourg a néanmoins souligné que le calendrier retenu pour la transposition de la directive est ambitieux.

Le lien entre le Pilier 1 et le Pilier 2 reste ambigu, certains pays ayant plaidé pour qu'un lien explicite soit créé entre les deux. En effet, pour ces pays la mise en place d'une taxation minimale des entreprises dans l'Union européenne ne peut se réaliser que du moment où une masse critique de pays ait adhéré au Pilier 1. Les négociations autour de la directive mettant en œuvre le Pilier 2 sont en cours et visent à veiller essentiellement que la proposition de la Commission reflète fidèlement l'accord Pilier 2 trouvé au niveau de l'OCDE.

Les négociations autour du Pilier 1 sont en cours au niveau de l'OCDE. L'idée est de faire approuver cette mesure par la ratification d'une convention multilatérale. Le calendrier prévoit que les négociations soient achevées d'ici début de l'été et que la convention soit signée en marge de la réunion ministérielle de l'OCDE en Juin 2022. La Commission européenne a déjà annoncé vouloir présenter une proposition pour mettre en œuvre le Pilier 1 du moment où les travaux au niveau de l'OCDE sont achevés. Le contenu de la proposition n'est pas encore connu. Par ailleurs, elle a l'intention de proposer qu'une partie des recettes issue de la réallocation des profits fasse partie des ressources propres de l'Union européenne.

La Ministre revient ensuite à la proposition de la Commission européenne relative aux entités écrans (« shell companies »), également publiée le 22 décembre 2022. Cette initiative vise à limiter le recours abusif à des entités écrans pour des fins fiscales. Elle précise ne pas avoir

---

<sup>3</sup> Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on ensuring a global minimum level of taxation for multinational groups in the Union, COM(2021) 823 final, Brussels, 22/12/2021

<sup>4</sup> Conseil « Affaires économiques et financières », 18 janvier 2021, Principaux résultats (<https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/ecofin/2022/01/18/>)

apprécié que l'exposé des motifs de la proposition ait fait explicitement référence à l'affaire « OpenLux »<sup>5</sup>.

Le Grand-Duché a de sérieuses réserves à l'égard de la proposition de la Commission européenne et doute de sa valeur ajoutée à la lumière de toutes les initiatives qui ont été mises en œuvre par l'Union européenne pour remédier à la planification fiscale agressive (notamment les directives DAC et ATAD).

Le champ d'application de ladite proposition est formulé de façon très extensive et le critère « transfrontalier » y retenu est en particulier problématique, car il défavorise les petites entreprises. Cette proposition porte sérieusement atteinte au fonctionnement normal du marché unique, puisqu'elle crée des entraves dans la liberté d'établissement des entreprises. Elle affaiblit en outre la compétitivité de l'Union européenne par rapport à des pays tiers. Le principe à la base de la proposition législative semble être celui du « guilty until proven innocent », approche qui est contestable dans un contexte de marché unique. Cette proposition impactera directement le secteur des SOPARFI.

La position sceptique du Luxembourg ne poursuit pas le but de protéger de manière générale des sociétés écrans mais d'éviter que des sociétés ayant de réelles et légitimes raisons d'être ne soient pas négativement impactées par la proposition européenne. Les efforts administratifs pour les sociétés d'investissement seront en effet très élevés.

Les négociations relatives à cette proposition de directive n'ont pas encore débuté puisque la présidence française poursuit en priorité le but de finaliser les négociations autour du Pilier 2. Entretemps, la Ministre a déjà eu une entrevue avec les Commissaires européens Gentiloni, Dombrovskis et McGuinness. Il convient néanmoins de préciser que les propos du Luxembourg suscitent peu de compréhension, au motif que la pression du citoyen européen et du Parlement européen pour pallier à ce problème serait très forte.

La Ministre affirme qu'elle s'est donnée comme objectif de continuer à mener des discussions bilatérales avec la Commission européenne et les États membres afin de défendre les intérêts du Luxembourg. Il faut néanmoins préciser que les potentiels alliés ne seront pas aussi impactés par cette mesure que le Grand-Duché. Des efforts seront également faits visant à adapter le texte proposé, notamment pour ce qui concerne les critères prévus dans le champ d'application.

La Ministre précise enfin qu'elle aimerait régulièrement tenir la Commission des Finances et du Budget au courant des discussions autour du sujet.

À la suite de l'exposé de la Ministre des Finances, Monsieur André Bauler intervient pour constater que les récentes propositions européennes en matière fiscale de la Commission européenne sont une problématique qui doit être prise au sérieux, surtout en raison de la concentration des recettes budgétaires sur le secteur financier. Il précise qu'il serait intéressant d'essayer de chiffrer le déchet fiscal de ces mesures.

Monsieur Mosar prend la parole pour rejoindre les propos de la Ministre des Finances. Il précise que dans l'estimation de l'impact budgétaire de ces mesures, il faut également tenir compte du fait que bon nombre d'emplois et d'activités sont liés au secteur des SOPARFI. Ces mesures auront donc un impact aussi bien direct qu'indirect sur les recettes budgétaires.

---

<sup>5</sup> "While important progress has been made in this area in the last years, especially with the adoption of the anti-tax avoidance directive (ATAD) and the expansion of scope of the directive on administrative cooperation (DAC), legal entities with no minimal substance and economic activity continue to pose a risk of being used for improper tax purposes, such as tax evasion and avoidance, as confirmed by recent massive media revelations", note de bas de page n°4 de l'exposé des motifs : "See, for example, the OpenLux investigation and, more recently, the Pandora Papers"

L'orateur regrette l'approche adoptée actuellement par la Commission européenne, consistant à freiner systématiquement la compétitivité de l'Union européenne. Avec cette façon de procéder, la Commission n'arrivera pas à poursuivre l'objectif recherché puisque ces entités ne cesseront pas leurs activités mais choisiront plutôt de se délocaliser vers des pays tiers. Partant, Monsieur Mosar indique que le parti CSV supportera toutes les initiatives du Gouvernement visant à limiter les répercussions négatives de la proposition de la Commission européenne sur le Grand-Duché.

Enfin, Monsieur Mosar fait remarquer que la proposition de directive relative aux sociétés écrans aura également des conséquences sur le fonctionnement de l'Administration des contributions directes, car ladite administration devra veiller au contrôle de la conformité des activités des SOPARFI par rapport à la législation européenne.

Aux propos de Monsieur Mosar, la Ministre des Finances répond qu'elle se réjouit du fait que le parti du CSV supporte les démarches du Gouvernement en la matière. Elle indique avoir été dès le départ consciente de la gravité de la proposition européenne, raison pour laquelle elle s'est immédiatement engagée dans des discussions bilatérales avec les parties concernées. Elle rejoint les propos de Monsieur Mosar selon lesquels cette proposition impactera tout un écosystème. Elle confirme également qu'avec la proposition actuelle, la Commission n'arrivera pas à lutter efficacement contre la problématique des entités écrans étant donné que ces activités seront très probablement délocalisées vers des pays tiers. La proposition aura surtout comme conséquence d'affaiblir substantiellement le Luxembourg, dont le secteur financier dépend beaucoup des activités transfrontalières.

La Ministre ajoute encore que l'Administration des contributions directes a déjà soumis - bien avant et indépendamment de la proposition européenne - une proposition visant à renforcer ses effectifs. Elle précise que des contrôles sont d'ores et déjà réalisés aujourd'hui. Si la charge de travail est susceptible de s'accroître davantage avec ces propositions de directives, il va de soi que l'administration devra voir ses moyens se renforcer.

Monsieur le Député Dan Kersch (LSAP) prend la parole pour exprimer son accord avec les propos de la Ministre des Finances. Il affirme que, dans ce contexte, il est important de défendre les intérêts du Luxembourg, car une industrie entière en dépend. Cela dit, Monsieur Kersch demande si la Ministre des Finances peut donner une estimation des recettes fiscales provenant actuellement des SOPARFI.

Monsieur le Député Gilles Roth (CSV) intervient pour rejoindre les propos de Monsieur Kersch et affirme qu'il est important que le ministère des Finances informe la Chambre des Députés sur les recettes budgétaires qui seraient potentiellement en jeu.

La Ministre des Finances répond que l'avis du Conseil économique et social renseigne sur les recettes provenant de ce secteur. Elle précise néanmoins qu'elle tâchera de transmettre à la Commission parlementaire une note qui reprendra le détail des chiffres demandés<sup>6</sup>.

Luxembourg, le 10 mars 2022

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

---

<sup>6</sup> Voir en annexe du procès-verbal.



Monsieur Fernand Etgen,  
Président de la Chambre  
des Députés

Luxembourg, le 13 janvier 2022

Concerne : Demande de convocation

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 23 (3) du Règlement de la Chambre des Députés, notre groupe politique souhaiterait voir convoquer dans les meilleurs délais une réunion de la Commission des Finances et du Budget.

La réunion aura pour objet :

#### **Prochaines étapes d'une réforme fiscale internationale**

Il y a deux jours une conférence sur le sujet s'est tenue, en présence du directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, Pascal Saint-Amans, dans les locaux de la Chambre de commerce. Madame le Ministre des Finances a, à cette occasion, déclaré vouloir rapidement se conformer aux exigences de l'OCDE.

C'est ainsi que nous vous prions d'inviter Madame le Ministre à la réunion de la commission concernée pour présenter les détails et l'échéancier de mise œuvre de ces exigences.

Nous vous prions de transmettre la présente demande à Monsieur le Président de la commission concernée afin que ce dernier puisse conformément à l'article 23 (2) du Règlement de la Chambre convoquer une réunion de ladite commission.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre très haute considération.

Laurent Mosar  
Député

Martine Hansen  
Co-Présidente du groupe politique CSV

Gilles Roth  
Co-Président du groupe politique CSV



Chambre des Députés

A l'attention de Monsieur le Président  
de la Commission des Finances et du  
Budget

Référence : 83cx5e898

Luxembourg, le 4 février 2022

**Concerne :** Informations supplémentaires concernant les données fiscales relatives aux sociétés de participations financières (Soparfi)

Monsieur le Président,

Me référant à notre réunion du 1<sup>er</sup> février 2022, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après des informations supplémentaires concernant les données fiscales relatives aux sociétés de participations financières (Soparfi).

Comme indiqué lors de notre réunion, les données disponibles ont été publiées, en date du 18 janvier 2022, dans la troisième édition de l'avis du Conseil économique et social (CES) dénommé « Analyse des données fiscales au Luxembourg ». Ce document se focalise sur les années budgétaires 2018, 2019, et 2020. Pour chaque type d'impôt, une répartition sectorielle est présentée, qui met en avant le domaine d'activité contribuant majoritairement aux différentes recettes fiscales. En ce qui concerne plus précisément les Soparfi, je me permets de vous renvoyer aux références suivantes :

- A la section 312, l'on observe que le secteur des Soparfi contribue à hauteur de 28,18% aux recettes de l'**impôt sur le revenu des collectivités (IRC)**, suivi par les banques, avec 23,69%. Le graphique 13 met en évidence l'évolution suivant la répartition sectorielle de 2011 à 2020 ;
- A la section 322, l'on observe que le secteur des Soparfi contribue à hauteur de 25,91% aux recettes de l'**impôt commercial communal (ICC)**, suivi par les banques, avec 25,04%. Le tableau 19 présente l'évolution de la répartition sectorielle de l'ICC en 2011 et de 2017 à 2020 ;





- A la section 342, l'on observe que le secteur des Soparfi contribue à hauteur de 69,69% aux recettes de l'**impôt sur la fortune (IF)**. Le tableau 24 présente l'évolution de la répartition sectorielle de l'IF en 2011 et de 2017 à 2020 ;
- A la section 372, l'on observe que le secteur des Soparfi contribue à hauteur de 75,03% aux recettes de l'**impôt sur le revenu des capitaux (IRCAP)**. Le graphique 52 présente l'évolution de la répartition sectorielle de l'IRCAP de 2011 à 2020 ;
- A la section 38, l'on observe que le secteur des Soparfi contribue à hauteur de 56,91% aux recettes de l'**impôt sur le revenu des tantièmes**. Le tableau 56 présente l'évolution de la répartition sectorielle en 2011 et de 2017 à 2020.

Dans ce contexte, je me permets de renvoyer également à l'encadré 2, dans lequel le CES a mis en évidence que le terme « Soparfi » est une notion ambiguë. En effet, dans le cadre de la répartition sectorielle, l'Administration des contributions directes se base sur l'attribution du code de la Nomenclature statistique des Activités économiques dans la Communauté Européenne (« NACE ») par les services du STATEC. Ce code est attribué aux entreprises par le STATEC en principe sur base des informations renseignées dans le cadre de l'enquête sur les activités économiques. Le CES souligne que *« Même si l'attribution du code NACE permet indubitablement de classer de manière adéquate les entreprises suivant leur secteur d'activité dans la majorité des cas, des incohérences de classification sont néanmoins apparues en ce qui concerne le code 64.202 Sociétés de participation financière ('Soparfi'). Cette sous-classe comprend les sociétés de participation financière et toute autre forme de société holding de type similaire. »*.

Le CES conclut qu'il *« est donc probable que la catégorie 'Soparfi' contienne des entreprises qui pourraient dans le cadre d'une analyse indirecte plus granulaire être reclassées dans d'autres secteurs d'activité »*.

Lors de la réunion précitée, certains Députés ont voulu rapprocher l'impact fiscal potentiel de la directive « unshell » des recettes fiscales des Soparfi.

Les développements précités du CES illustrent la complexité d'un tel exercice, ceci d'autant plus que toute Soparfi n'est pas nécessairement une « shell company », et inversement, toute « shell company » ne correspond pas nécessairement à une Soparfi.

Par ailleurs, l'impact de cette directive pour le Luxembourg, ainsi que pour l'Union européenne dans son ensemble, dépendra évidemment de l'effet dynamique potentiellement engendré.

Or, à ce stade, l'initiative de la Commission est une proposition de directive pour laquelle les négociations n'ont pas encore été entamées, et dont le texte n'est partant pas final.



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère des Finances

Ainsi, il est à l'heure actuelle impossible d'en déterminer le périmètre exact, d'anticiper le comportement des entreprises concernées le cas échéant, et donc de modéliser l'impact potentiel au niveau des finances publiques du Luxembourg.

Veillez agréer, monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

**Yuriko Backes**  
Ministre des Finances