

ÉVASION FISCALE : LE PLAN D'ATTAQUE COMMUNAUTAIRE

La Commission européenne présente un paquet de mesures sur la transparence fiscale destinées à lutter contre l'évasion fiscale pratiquée par les entreprises qui prive les États membres de recettes fiscales potentielles et génère une concurrence déloyale entre les États membres.

Revoir le code de conduite en matière de fiscalité des entreprises, abroger la directive sur la fiscalité de l'épargne, sécuriser la pratique des rescrits fiscaux pour mieux lutter contre les politiques abusives en matière de prix de transfert, chiffrer l'évasion fiscale : c'est un paquet de mesures sur la transparence fiscale que la Commission européenne a présenté le 18 mars dernier dans le cadre de son programme de lutte contre l'évasion fiscale des entreprises et la concurrence fiscale dommageable au sein de l'Union européenne. Pour le vice-président de la Commission européenne, Valdis Dombrovskis, responsable de l'euro et du dialogue social, « tout le monde doit payer sa juste part d'impôts. Ce principe vaut pour les multinationales comme pour tout autre contribuable. La proposition relative à l'échange automatique d'informations présentée aujourd'hui permettrait aux autorités fiscales de mieux identifier les lacunes fiscales ou les doubles impositions entre les États membres. Ces prochains mois, nous allons proposer des mesures concrètes visant à combler ces vides juridiques et à lutter contre la double imposition. Nous nous sommes engagés à mettre en œuvre nos promesses de manière concrète, crédible et juste », a précisé le vice-président de la Commission européenne.

Comme proposition phare, la Commission européenne souhaite introduire l'échange automatique d'informations entre les États membres en ce qui concerne leurs décisions fiscales ou *rulings*, afin de garantir que les États membres puissent disposer des informations dont ils ont besoin pour protéger leurs assiettes fiscales et cibler efficacement les entreprises qui tentent d'échapper au paiement de leur juste part d'impôts. Le paquet de transparence fiscale est la première étape d'un vaste agenda de la Commission contre l'évasion fiscale des sociétés. La prochaine étape consistera en un plan d'action sur la fiscalité des sociétés, qui sera présenté au cours de l'été 2015. Il comprendra le lancement d'un débat sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés (ACCIS) et des idées pour intégrer les nouvelles actions BEPS de l'OCDE/G20 au niveau de l'Union européenne.

Des pertes de recettes très significatives

Selon le rapport de l'eurodéputée slovène Mojca Kleva Kekuš sur la lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et les paradis fiscaux, publié en 2014, les pertes de recettes fiscales potentielles liées à l'évasion fiscale sont évaluées à 1 000 mrd d'euros, soit un coût annuel d'environ 2 000 € pour chaque citoyen européen (1). Outre cette perte de recette, l'évasion fiscale constitue un obstacle au partage équitable de la charge entre les contribuables et à l'exercice d'une concurrence loyale entre les entreprises. « Nous ne tolérerons plus les entreprises qui évitent de payer leur juste part d'impôts ni les régimes fiscaux qui permettent de tels comportements », a expliqué Pierre Moscovici, commissaire européen chargé des affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes. Nous devons garantir que le lieu où les entreprises réalisent réellement leurs bénéfices est aussi le lieu où elles sont imposées. À cette fin, les États membres doivent être plus transparents entre eux et collaborer. C'est précisément l'objectif du paquet sur la transparence fiscale que nous présentons aujourd'hui », a-t-il conclu.

Améliorer le processus de décision fiscale

La Commission européenne propose d'améliorer la coopération entre les États membres en ce qui concerne leurs décisions fiscales en matière transfrontière. Il s'agit de mieux sécuriser la pratique des *rulings* fiscaux au sein de l'Union européenne. En effet, la Commission européenne a récemment ouvert plusieurs enquêtes relatives aux *rulings* émis par les

(1) Cons. eur., 22 mai 2013, « Lutte contre la fraude fiscale, l'évasion fiscale et les paradis fiscaux, Rapport annuel sur la fiscalité : libérer le potentiel de la croissance économique de l'Union européenne ».

autorités fiscales d'États membres de l'Union européenne en matière de prix de transfert, c'est-à-dire les prix des biens vendus ou des services fournis par une filiale d'un groupe d'entreprises à une autre filiale du même groupe (2). Ces accords influencent la répartition du bénéfice imposable du groupe entre les filiales situées dans des pays différents facilitant, voire encourageant la planification fiscale agressive.

À titre d'exemple, les rescrits fiscaux offrant un faible niveau d'imposition dans un État membre peuvent inciter les sociétés à déplacer artificiellement leurs bénéfices vers ce dernier, ce qui entraîne de graves pertes de recettes pour les autres États membres. Ces décisions anticipatives prises en matière fiscale prennent la forme de lettres d'intention émises par les autorités fiscales fournissant à une société déterminée un certain nombre d'explications sur la manière dont son impôt sera calculé. Si ces décisions anticipatives ne posent pas problème en tant que telles, elles peuvent toutefois impliquer des aides d'État au sens des règles de l'Union européenne si elles sont utilisées pour conférer des avantages sélectifs à une entreprise ou à un groupe d'entreprises déterminés. L'article 107, § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit, en effet, que les aides d'État qui affectent les échanges entre États membres et menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises sont en principe incompatibles avec le marché unique de l'Union européenne.

Un calendrier d'informations

Actuellement, les États membres échangent, en effet, peu d'informations sur leurs décisions fiscales. Chaque État membre a toute discrétion pour déterminer si une décision fiscale peut être pertinente pour un autre pays de l'Union européenne. En conséquence, les États membres ignorent souvent qu'une décision fiscale en matière transfrontière a été délivrée ailleurs dans l'Union européenne, qui pourrait avoir une incidence sur leurs propres assiettes fiscales. Ce manque de transparence en matière de décisions fiscales peut être utilisé par les entreprises afin de réduire artificiellement leur contribution fiscale.

Pour remédier à cette situation, la Commission européenne propose que les États membres aient désormais l'obligation d'échanger automatiquement des informations sur leurs décisions fiscales. La Commission propose de fixer un calendrier strict : tous les trois mois, les autorités fiscales nationales devront envoyer à tous les autres États membres un rapport succinct sur toutes les décisions fiscales en matière transfrontière qu'elles ont délivrées. L'échange automatique d'informations sur les rescrits fiscaux permettra aux États membres de détecter certaines pratiques fiscales abusives menées par les sociétés et prendre les dispositions nécessaires afin de répondre.

Si, à l'issue de ce premier échange, un État membre estime avoir besoin de davantage d'informations concernant un rescrit en particulier, il peut demander des informations complémentaires à ce sujet ou même l'intégralité du *ruling*. Une transparence accrue contribuera en outre à exercer une pression par les pairs sur les États membres pour les mener à adapter leurs pratiques fiscales nationales et leur permettre de prendre des mesures contre des pratiques fiscales nuisibles appliquées dans d'autres États membres. En outre, il devrait également encourager une concurrence fiscale plus saine, étant donné que les autorités fiscales seront moins susceptibles de proposer aux entreprises un traitement fiscal sélectif dès lors que leurs pratiques pourront être contrôlées par leurs pairs.

Réviser le code de conduite

Le train de mesures présenté par la Commission européenne propose également un certain nombre d'autres d'initiatives visant à faire progresser la transparence fiscale dans l'Union européenne. La Commission étudiera notamment la possibilité d'introduire de nouvelles exigences en matière de transparence pour les entreprises, comme la publication de certaines informations fiscales par les multinationales avec une étude d'impact. Afin de garantir

une concurrence fiscale loyale et transparente au sein de l'Union européenne, la Commission collaborera donc avec les États membres pour réviser le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises ainsi que le mandat du groupe « Code de conduite ». Adopté en 1997, il constitue un des principaux outils dont dispose l'Union européenne pour garantir une concurrence loyale dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Ce code n'est pas un instrument juridiquement contraignant, mais il possède une force politique certaine. Les États membres se sont, en effet, engagés à éliminer les mesures fiscales existantes qui engendrent une concurrence fiscale dommageable et à s'abstenir d'introduire toute nouvelle mesure ayant cet effet. Le code a été spécifiquement conçu pour ne dépister que les mesures qui faussent la localisation des activités économiques dans la Communauté par le fait qu'elles visent uniquement les non-résidents et leur accordent un traitement fiscal plus favorable que celui qui est normalement applicable dans l'État membre en cause. Le code fixe les critères qui déterminent si un régime fiscal est dommageable ou non et oblige les États membres à supprimer toute mesure fiscale préjudiciable allant à l'encontre de ce code. Les États membres se réunissent régulièrement pour évaluer leur conformité au code. Toutefois, au cours des dernières années, le code a perdu en efficacité pour lutter contre les régimes fiscaux dommageables car ses critères ne tiennent pas compte des mécanismes plus sophistiqués utilisés par les entreprises pour contourner l'impôt.

Chiffrer la fraude et l'évasion fiscales

De plus en plus d'éléments démontrent que la fraude et l'évasion fiscales sont généralisées et entraînent d'importantes pertes de recettes. Toutefois, à ce jour, l'ampleur et l'impact de ces problèmes n'ont pas été quantifiés avec précision. Le fait de disposer de statistiques fiables sur l'ampleur et l'impact de ces problèmes contribuerait à mieux cibler les mesures destinées à lutter contre ces phénomènes. La Commission, conjointement avec Eurostat, collaborera avec les États membres pour déterminer comment il est possible d'obtenir une estimation fiable du niveau de fraude et d'évasion fiscales.

Abroger la directive sur la fiscalité de l'épargne

La Commission propose également d'abroger la directive sur la fiscalité de l'épargne. La directive sur l'imposition des revenus de l'épargne a été adoptée en juin 2003 et mise en œuvre depuis le 1^{er} juillet 2005, pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et lutter contre l'évasion fiscale. La directive s'applique aux intérêts payés à des particuliers qui résident dans un État membre différent de celui où ce paiement est effectué. Le 24 mars 2014, le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté une version révisée de la directive sur l'imposition des revenus de l'épargne sur la base de la proposition législative que la Commission a présentée le 13 novembre 2008 à la suite de son premier examen du fonctionnement de la directive, afin de clore les lacunes existantes et de mieux prévenir l'évasion fiscale.

La Commission européenne estime que ces dispositions sont dépassées depuis que l'Union européenne a adopté une législation plus ambitieuse qui prévoit un champ d'application maximal pour l'échange automatique d'informations sur les comptes financiers, y compris les revenus de l'épargne. L'abrogation de la directive sur la fiscalité de l'épargne permettra de créer un cadre simplifié pour l'échange automatique d'informations financières et d'éviter toute insécurité juridique ou toute charge administrative supplémentaire pour les autorités fiscales et les entreprises, conclut la Commission européenne.

Un rétro-planning précis

Les deux propositions législatives de ce paquet de mesures seront soumises au Parlement européen pour consultation et au Conseil pour adoption. Les États membres devraient se mettre d'accord sur la proposition relative aux décisions fiscales avant la fin de l'année 2015 de manière à ce qu'elle puisse entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Dans la mesure où le

(2) Décisions SA.38373, SA.38374, SA.38375 et SA.38944.

Conseil européen de décembre 2014 a demandé à la Commission de présenter cette proposition, la détermination politique de tous les acteurs devrait permettre de conclure un accord en temps utile. La prochaine étape consistera à présenter avant l'été un plan d'action sur la fiscalité des entreprises. Ce deuxième plan d'action sera axé sur des mesures visant à faire en sorte que la fiscalité des entreprises soit plus équitable et plus efficace au sein du marché unique. Il comprendra notamment la proposition sur l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS), qui sera de nouveau soumise à la discussion. Le projet communautaire ACCIS remonte à 2001 et des groupes de travail ont été constitués entre les différents États. Il vise à réduire les incohérences entre les systèmes fiscaux des différents États membres, améliorer l'efficacité et la transparence de la fiscalité des entreprises et finaliser l'établissement d'un véritable marché unique.

Pour ce faire, la Commission européenne a conclu à la nécessité d'adopter une assiette la plus large et la plus simple possible. En effet, les travaux effectués montrent que plus la base d'imposition est élargie, plus l'assiette est simple, neutre et efficace. Les États membres conserveront leur totale souveraineté en matière de recettes fiscales ; la Commission n'entendant pas uniformiser les taux d'impôt sur les sociétés qui resteront fixés par chaque État membre. La future assiette commune sera consolidée. L'ACCIS permettra donc aux sociétés membres d'un même groupe et localisées dans différents États membres du territoire communautaire d'établir leur base d'imposition à l'impôt sur les sociétés selon des règles identiques et surtout de dégager un résultat imposable unique au niveau du groupe. L'assiette consolidée sera attribuée à chaque État membre selon un mécanisme de répartition préalablement convenu qui devrait vraisemblablement tenir compte de trois éléments : main-d'œuvre, actifs et ventes.

En outre, indique la Commission européenne, une réflexion sera lancée sur la manière d'intégrer au niveau de l'Union européenne les nouvelles mesures de l'OCDE/G20 destinées à lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS). Après la Déclaration sur BEPS adoptée lors de la réunion du Conseil ministériel 2013 et à la demande des ministres des Finances du G20, l'OCDE a, en effet, lancé en juillet 2013 un plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, qui recense 15 actions spécifiques à engager afin de doter les pouvoirs publics des instruments nationaux et internationaux permettant de relever ce défi. Ce plan reconnaît l'importance de prendre en compte l'économie numérique sans frontières, et de développer un nouvel ensemble de normes visant à éviter la double exonération.

Le plan d'action table sur une coopération internationale plus étroite, une transparence accrue et des règles renforcées en matière de communication d'informations et de données. Le plan d'action a été approuvé par les ministres des Finances du G20 et les gouverneurs de banque centrale réunis à Moscou en juillet 2013 ainsi que par les chefs d'État des pays du G20 à leur réunion de Saint-Petersbourg. L'objectif est de déployer les actions décrites dans le plan dans les 18 à 24 mois à venir. Des pays non membres de l'OCDE et du G20 participent sur un pied d'égalité, une première dans l'histoire de la fiscalité.

Frédérique PERROTIN