

## III

(Actes préparatoires)

## COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

### 472<sup>e</sup> SESSION PLÉNIÈRE DES 15 ET 16 JUIN 2011

#### **Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — “La taxation du secteur financier”»**

COM(2010) 549 final

(2011/C 248/11)

Rapporteur: **M. Stasys KROPAS**

Le 7 octobre 2010, la Commission a décidé, conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions “La taxation du secteur financier”»*

COM(2010) 549 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 31 mai 2011.

Lors de sa 472<sup>e</sup> session plénière des 15 et 16 juin 2011 (séance du 15 juin 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 102 voix pour, 16 voix contre et 28 abstentions.

#### **1. Conclusions et recommandations**

1.1 Le CESE salue les initiatives globales de la Commission visant à contribuer au rétablissement de la croissance, de la résilience et de la stabilité financière. La stabilité et l'efficacité du secteur financier et, partant, la limitation d'une prise de risques excessive, ainsi que la création de mesures incitatives opportunes pour les établissements financiers, devraient être avant tout garanties par une réglementation et une surveillance appropriées. À cet égard, le CESE a récemment exprimé son soutien à la mise en place d'un système de fonds de résolution des défaillances bancaires au sein du cadre de gestion des crises.

1.2 Au lendemain de la crise, les gouvernements ont dû déployer des efforts de consolidation budgétaire afin de pouvoir faire face aux coûts de la crise ainsi qu'à ses plus vastes conséquences sociales et économiques. Le CESE est d'avis que le secteur financier devrait contribuer à ces efforts de manière équitable et substantielle.

1.3 Comme le souligne la communication de la Commission à l'examen, un nombre croissant d'États membres a d'ores et

déjà pris des mesures unilatérales en matière de taxation du secteur financier. Ces États membres ont adopté différents dispositifs de taxation, avec différentes assiettes, différents taux effectifs et des champs d'application tout aussi différents. Le CESE estime qu'il convient d'harmoniser l'assiette de tels mécanismes fiscaux et de coordonner les mécanismes d'exonération en cas de double imposition. Si la Commission adopte des initiatives allant dans ce sens, elle devra tenir compte de la diversité de leurs possibles incidences sur chacun des États membres, de la taille et de la solidité des marchés financiers nationaux, des dispositifs fiscaux nationaux existants, ainsi que de la nouvelle taxe que l'État membre a éventuellement instaurée sur son secteur financier dans le sillage de la crise.

1.4 De nouveaux prélèvements, exigences et réglementations pourraient avoir des effets très variés sur le système financier et l'économie dans son ensemble. Il convient dès lors d'évaluer minutieusement leur impact sur les fonds propres et sur la capacité des banques et établissements financiers à jouer le rôle qui leur revient sur le plan du financement de l'économie, et des PME en particulier. La contribution fiscale totale du secteur financier de l'UE devrait être comparée à celle d'autres

secteurs. Il convient de tenir compte des effets que des taxes supplémentaires auraient sur la position concurrentielle des institutions financières européennes dans le monde.

1.5 Dès lors que les tensions en matière de liquidité et de solvabilité ont joué un rôle central durant les prémices de la crise, le CESE recommande que l'assiette de toute nouvelle taxe sur les établissements financiers soit conçue de manière à prendre en compte leur capacité à payer ainsi qu'à se mettre en conformité avec les nouvelles exigences en matière de capitaux propres.

1.6 Dans le cadre de cette étude d'impact, il y a lieu que la Commission s'attache tout particulièrement au principe de proportionnalité. Ce dernier veut que la charge administrative imposée aux acteurs du marché et aux établissements financiers qui résulte des exigences de conformité reste proportionnelle à l'objectif sous-jacent de cette nouvelle taxe. Si la Commission envisage d'instaurer une nouvelle taxe sur le modèle de la taxe sur les transactions financières (TTF), il convient alors qu'elle s'efforce de maintenir une cohérence avec la politique qu'elle a mise en œuvre ces dernières années afin de simplifier les procédures fiscales en tant qu'entraves aux activités post-marché. Si elle envisage d'instaurer une taxe sur les activités financières (TAF), il y a lieu d'en concevoir la base de manière à ce qu'elle soit compatible avec les informations auxquelles les établissements financiers ont aisément accès dans le cadre du système existant de rapport financier.

1.7 Tout en confirmant les conclusions et recommandations présentées dans son avis du 15 juillet 2010 en faveur de l'introduction d'une taxe sur les transactions financières<sup>(1)</sup>, le CESE tient à souligner qu'il convient de privilégier l'introduction de cette TTF à l'échelon mondial plutôt qu'à l'échelon européen, car, à défaut, elle risque d'inciter à ce que les activités financières soient délocalisées dans des centres financiers de pays tiers. Toutefois, s'il devait apparaître que l'adoption d'une TTF au niveau mondial n'est pas réalisable, le CESE envisagerait alors l'adoption d'une telle taxe au niveau de l'UE, en prenant en compte les conclusions de l'évaluation d'impact effectuée par la Commission européenne.

1.8 Une taxe sur les activités financières peut présenter des lacunes similaires à celles de la TTF, y compris un effet de délocalisation. Il conviendrait que la Commission étudie ce risque dans le cadre d'une étude préliminaire d'impact.

1.9 L'instauration d'une nouvelle taxe sur les flux de trésorerie, hors du champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et le maintien d'un régime d'exonération de la TVA insatisfaisant seraient susceptibles de créer un système fiscal très complexe pour les établissements financiers. En conséquence, sous réserve des conclusions de l'étude d'impact que devrait mener la Commission, le CESE estime que si une nouvelle taxe sur le secteur financier venait frapper les flux de trésorerie ou une base similaire, alors il conviendrait que la Commission évalue les avantages de l'inscrire dans le cadre de la TVA, afin d'assurer une approche administrative plus aisée pour le secteur et d'alléger le fardeau du non-recouvrement de la TVA. Il convient de prêter attention aux conséquences non attendues que pourrait avoir l'introduction d'une taxe sur le secteur financier, et de façon particulière l'essor de systèmes

alternatifs non soumis à des réglementations, supervisions ou contrôles, et susceptibles à leur tour d'engendrer de graves problèmes.

1.10 Il convient de ne pas ignorer les conséquences sur le plan concurrentiel de nouvelles taxes sur le secteur bancaire, que ces conséquences aient trait à la compétitivité du secteur bancaire par rapport au secteur non bancaire, ou qu'elles concernent la capacité du secteur bancaire à continuer à répondre aux besoins financiers de l'économie réelle. Il s'agit d'un point particulièrement important au moment où l'économie s'efforce de sortir de la récession.

## 2. Contexte

2.1 Au sortir de la crise, les gouvernements nationaux du monde entier sont confrontés à un double problème majeur. D'une part, ils doivent de toute urgence réformer le secteur bancaire et financier, et d'autre part, ils ont besoin de nouvelles sources de recettes.

2.2 Des objectifs fiscaux divers sont envisagés, notamment réduire les externalités négatives, consolider les finances publiques, faire contribuer le secteur financier aux frais encourus pour le soutenir, respecter les engagements en faveur du monde en développement et en matière de lutte contre le changement climatique et, en partant du principe que le secteur financier est sous-imposé, veiller à ce que celui-ci contribue de manière équitable et substantielle aux budgets publics. À l'heure actuelle, les objectifs des taxes sur le secteur financier restent assez larges, et leur nature et leurs mécanismes sont encore à l'examen.

2.3 Le 7 octobre 2010, la Commission européenne a présenté une communication sur la taxation du secteur financier à l'avenir<sup>(2)</sup>, appuyée par un document de travail des services de la Commission<sup>(3)</sup>, dans laquelle sont envisagés deux instruments:

- une taxe sur les activités financières (TAF) devrait être mise en place au niveau de l'UE afin de générer des recettes pour le budget des États membres, tout en contribuant à assurer une plus grande stabilité des marchés financiers. La Commission estime qu'une telle taxe, pour autant qu'elle soit soigneusement conçue et mise en œuvre, ne poserait pas de risque excessif pour la compétitivité de l'UE;
- au niveau mondial, la Commission soutient l'idée d'une taxe sur les transactions financières qui pourrait, selon elle, contribuer à financer des défis internationaux comme le développement ou le changement climatique.

2.4 Eu égard à la nature mondiale et systémique de la crise financière, la Commission affirme également que la taxation bancaire pourrait avoir un effet dissuasif face à une prise de risques excessive. Elle estime que les taxes complèteraient de manière appropriée les réformes du cadre de réglementation et de surveillance, en renforçant l'efficacité, la résistance et la stabilité des marchés financiers et en réduisant leur volatilité.

2.5 Dans le contexte du cadre de gestion des crises, la Commission a également proposé de nouvelles initiatives, notamment la création d'un fonds de résolution des défaillances bancaires<sup>(4)</sup>, lequel a déjà fait l'objet d'un avis du CESE<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 549/5.

<sup>(3)</sup> SEC(2010) 1166/3.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 254 final.

<sup>(5)</sup> Avis du CESE sur «Les fonds de résolution des défaillances bancaires», JO C 107 du 6.4.2011, p. 16.

<sup>(1)</sup> Avis du CESE sur la «Taxe sur les transactions financières», JO C 44 du 11.2.2011, p. 81.

### 3. Contribution équitable et substantielle du secteur financier aux finances publiques

3.1 Vu le rôle qu'ont eu les acteurs du secteur financier au cours de la période qui a mené à la crise, laquelle a contraint les gouvernements à renflouer les établissements financiers, beaucoup estiment que les coûts connexes ne devraient pas être pris en charge par les citoyens ou d'autres secteurs. Ce point de vue est reflété dans l'objectif de «faire contribuer le secteur financier de manière équitable et substantielle aux budgets publics». Dans ce contexte, la Commission envisage d'inclure dans l'étude économique qu'elle mène actuellement une évaluation d'impact approfondie, dans laquelle seraient analysées plusieurs options en matière de taxation, afin de dégager une proposition équilibrée.

Le CESE recommande que la Commission mène une enquête sur la contribution fiscale totale du secteur des services financiers dans l'UE qui mesure l'ensemble des différentes taxes que les entreprises de services financiers versent actuellement. Cette étude pourrait mettre en évidence le cadre général des paiements d'impôt des entreprises, le non-recouvrement de la TVA et les charges sociales versées par les banques en tant qu'employeurs. Par ailleurs, les impôts liés au personnel devraient être pris en compte pour mesurer la contribution économique élargie du secteur. Il pourrait ensuite s'agir là de vérifier s'il existe une symétrie entre la taxation et la plus-value apportée par le secteur bancaire, et si la contribution fiscale générale du secteur bancaire est inférieure ou supérieure à celle d'autres secteurs clés. Enfin, il pourrait être procédé à une estimation de l'ensemble où la nouvelle taxe bancaire s'ajoute à la contribution fiscale totale actuelle.

3.2 Le CESE est d'avis que si une taxe sur le secteur financier était instaurée, une telle étude contribuerait au réglage fin de sa portée, à la fois en matière de champ d'application et de taux effectif. L'étude devrait examiner soigneusement la capacité des banques à reconstruire et à renforcer leurs fonds propres et leur capacité à financer les ménages et les entreprises de l'UE, en particulier les PME.

3.3 De l'avis du CESE, les propositions liées à la contribution que le secteur financier pourrait apporter afin d'absorber les coûts d'une éventuelle nouvelle crise ne peuvent être séparées du débat mené au sujet des modifications plus générales du système réglementaire et de la vaste panoplie de mesures visant à réduire la probabilité et l'incidence d'une défaillance financière.

3.3.1 La taxation du secteur financier serait optimale si elle remplissait de manière équilibrée d'une part l'objectif fiscal de génération de recettes et d'autre part l'objectif de limitation de la prise de risques.

### 4. Taxe sur les transactions financières (TTF)

4.1 La TTF devrait remplir de multiples fonctions, notamment limiter les activités non productives sur les marchés financiers en atténuant la spéculation et la volatilité, tout en permettant aux pouvoirs publics de récupérer leurs fonds.

4.2 Le Parlement européen a adopté en mars 2010 une résolution sur les taxes sur les transactions financières et en

mars 2011 un rapport sur les financements innovants à l'échelon mondial et à l'échelon européen <sup>(6)</sup>.

4.3 En appliquant la TTF, les pouvoirs publics cherchent à réduire le nombre de transactions financières risquées et spéculatives («dénudées d'utilité pour la collectivité») <sup>(7)</sup>. Il se peut que cela soit également un moyen d'empêcher les banques de devenir trop grandes, ou de mener trop de transactions trop risquées à l'avenir.

4.4 Le CESE a exprimé son point de vue sur la TTF dans son avis d'initiative sur cette question, notamment les conclusions et recommandations suivantes:

— L'objectif primordial d'une taxe sur les transactions financières serait de modifier le comportement du secteur financier en réduisant le volume des transactions financières spéculatives à court terme. De cette manière, le mécanisme de formation des prix sur le marché peut s'appliquer aux activités du secteur financier. L'effet escompté pourrait être obtenu dès lors que cette taxe frapperait le plus durement les opérations les plus fréquentes.

— Le deuxième objectif d'une taxe sur les transactions financières est de dégager des recettes pour les caisses publiques. Cette nouvelle source de rentrées pourrait servir à soutenir le développement économique dans les pays en voie de développement, financer des politiques climatiques dans ces pays ou alléger le fardeau supporté par les finances publiques. Il découle de cette dernière utilisation que le secteur financier remboursera les subventions publiques. À long terme, ces recettes devraient constituer une nouvelle source générale de recettes publiques.

4.5 Eu égard aux nombreuses réserves exprimées quant au risque d'effet de délocalisation qui surviendrait si la taxe était appliquée au niveau local, c'est donc d'abord à l'échelon mondial qu'il conviendrait d'envisager une TTF, comme le soutient la Commission. Toutefois, s'il devait apparaître que l'adoption d'une TTF au niveau mondial n'est pas réalisable, le CESE serait alors favorable à l'adoption d'une telle taxe au niveau de l'UE, en prenant en compte les conclusions de l'évaluation d'impact effectuée par la Commission européenne.

4.6 Le CESE estime qu'il convient d'élaborer cette taxe sur les transactions financières de manière à faciliter sa collecte au moyen de systèmes centraux de dépôts. Il faut également tenir compte des problèmes et des frais liés à la perception et au contrôle de l'application d'une TTF de vaste portée, ainsi que de l'incertitude juridique régnant pour ceux qui seraient chargés de percevoir la taxe pour les transactions de gré à gré de titres et produits dérivés non cotés en bourse.

4.7 Enfin, le CESE relève qu'il reste un grand nombre de juridictions qui constituent des centres financiers offshore, caractérisés par une opacité qui va de pair avec le secret bancaire et une taxation faible, voire nulle. Eu égard à la facilité

<sup>(6)</sup> Voir la résolution du Parlement européen du 10 mars 2010 sur la taxation des transactions financières et le projet de rapport sur les financements innovants à l'échelon mondial et à l'échelon européen (2010/2105(INI)).

<sup>(7)</sup> Taxing the Speculators (Taxer les spéculateurs), <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>.

d'y établir des succursales financières et d'opérer par l'intermédiaire d'internet, il est impératif que, parallèlement à l'adoption d'une taxe sur les transactions financières, soit instaurée l'obligation d'accroître la transparence et de coopérer effectivement dans les domaines judiciaire et fiscal.

### 5. Taxe sur les activités financières (TAF)

5.1 La taxe sur les activités financières se distingue principalement de la taxe sur les transactions financières par le fait que la première taxe les entreprises du secteur financier, tandis que la deuxième taxe les acteurs du marché financier. En outre, si la première grève les opérations de négociation, qui sont concentrées dans un nombre réduit de centres financiers, la seconde porte sur les bénéficiaires et les rémunérations du secteur financier, qui se répartissent de manière plus homogène.

5.2 Sur la base du rapport du FMI, la Commission estime qu'il existe un autre instrument susceptible d'améliorer la taxation du secteur financier et de réduire les externalités négatives potentielles: la taxe sur les activités financières (TAF).

5.3 Dans le cadre de l'élaboration d'une TAF, la Commission pourrait définir une assiette qui se réfère au bilan.

5.4 Il y a lieu que les notions utilisées à cet effet soient compréhensibles dans le cadre des normes comptables existantes, qu'il s'agisse de normes internationales d'information financière (IFRS) ou, le cas échéant, si des établissements financiers n'appliquent pas ces dernières, des principes de comptabilité généralement admis (GAAP) locaux.

5.5 L'instauration d'une TAF qui frappe les mouvements de trésorerie peut avoir une incidence sur la liquidité et renchérir ces mouvements, alors que ce sont précisément les tensions en matière de liquidités qui ont joué un rôle central durant les prémices de la crise. C'est pourquoi il convient lors de la définition de l'assiette de cette TAF d'accorder une attention toute particulière à la capacité des établissements visés à payer ainsi qu'à se mettre en conformité avec les nouvelles exigences en matière de capitaux propres, ainsi qu'à l'interaction TAF-TVA.

### 6. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

6.1 De l'avis de la Commission, l'introduction d'une nouvelle taxe est notamment étayée par l'exonération de la TVA dont jouissent les services financiers conformément à la directive du Conseil 2006/112/CE sur le système commun de taxe sur la valeur ajoutée (dite «directive TVA»).

6.2 Le CESE entend souligner que la principale raison de l'exonération tient au fait qu'il est difficile, sur le plan conceptuel et pratique, de mesurer la valeur liée aux services financiers fournis par les banques. C'est particulièrement vrai dans le cas des services classiques d'intermédiation financière que sont les dépôts et les prêts. Ce qui est pris en compte pour ces services se traduit par l'écart entre les intérêts prélevés sur les prêts et les intérêts versés sur les dépôts. Cette marge est un indicateur synthétique global des services d'intermédiation fournis par une banque aux déposants comme aux emprunteurs, ces services ne pouvant pas être mesurés aisément pour chaque transaction aux fins d'application de la TVA ou de toute autre forme d'impôt de consommation fondé sur les transactions. Il est difficile de mettre au point une méthodologie permettant d'allouer cette marge à chaque transaction aux fins d'application de la TVA dans le cadre d'une méthode de facturation. Des questions semblables se posent en ce qui concerne la taxation des assurances et d'autres services financiers, par exemple les opérations de change et la négociation de valeurs mobilières.

6.3 L'exonération de la TVA pour les services financiers s'accompagne de l'impossibilité, ou d'un droit limité, de déduire la TVA collectée. Cela signifie que les établissements financiers ne peuvent pas pleinement déduire la TVA encourue sur leurs propres dépenses, laquelle constitue dès lors un coût net. Le montant de ces «coûts cachés liés à la TVA» peut être élevé, étant donné que les services sous-traités et les transactions internes subissent l'effet de la taxe en cascade.

6.4 En 2007, la Commission a présenté une proposition de directive visant à réformer le régime de la TVA pour les services financiers qui s'appuie sur trois piliers, dont une proposition relative à l'option de taxation sur les services financiers. Le CESE estime que le débat sur la taxe sur le secteur financier ne saurait être dissocié de la proposition de réforme de la TVA <sup>(8)</sup>.

6.5 Le CESE est également préoccupé par le champ d'application de la taxe et le poids qu'elle représentera cumulativement si on y ajoute les montants de TVA non déductible. Bien qu'elle puisse être conçue afin de cibler spécifiquement les rentes économiques et/ou les risques, la taxe sur les activités financières porte, dans sa forme la plus étendue (TAF additive), sur le bénéfice total et les salaires. Si une nouvelle taxe frappait les mouvements de trésorerie ou des éléments semblables, il conviendrait alors que la Commission évalue les avantages de la concevoir dans le champ d'application de la TVA, de manière à alléger le fardeau de la non-déductibilité de la TVA et, partant, à éviter le risque d'augmenter le coût du crédit pour tous les acteurs économiques en Europe.

Bruxelles, le 15 juin 2011.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(8)</sup> COM(2007) 746 final et COM(2007) 747 final.