

III

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

508^e SESSION PLÉNIÈRE DU CESE DES 27 ET 28 MAI 2015

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal»

[COM(2015) 135 final — 2015/0068 (CNS)]

et la «Proposition de directive du Conseil abrogeant la directive 2003/48/CE du Conseil»

[COM(2015) 129 final — 2015/0065 (CNS)]

(2015/C 332/07)

Rapporteur général: M. Petru Sorin DANDEA

Le 31 mars 2015, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 115 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal»

[COM(2015) 135 final — 2015/0068 (CNS)]

et la

«Proposition de directive du Conseil abrogeant la directive 2003/48/CE du Conseil»

[COM(2015) 129 final — 2015/0065 (CNS)].

Le 17 mars 2015, le Bureau du Comité a chargé la section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale» de préparer les travaux du Comité en la matière.

Compte tenu de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a décidé, au cours de sa 508^e session plénière des 27 et 28 mai 2015 (séance du 27 mai 2015), de nommer M. Petru Sorin DANDEA rapporteur général, et a adopté le présent avis par 148 voix pour, 11 voix contre et 15 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1. Le CESE accueille favorablement la proposition de directive présentée par la Commission européenne, par laquelle celle-ci poursuit la mise en œuvre des mesures contenues dans le plan d'action visant à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 722 final — Plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

1.2. Le CESE se déclare favorable à ce que les informations concernant les décisions fiscales anticipées en matière transfrontière et les accords préalables en matière de prix soient incluses dans le cadre du mécanisme d'échange automatique et obligatoire d'informations réglementé par la directive 2011/16/UE du Conseil, dans la mesure où elles sont utilisées, dans certaines situations, par les entreprises exerçant des activités transnationales pour mettre en place des structures qui produisent une érosion de la base d'imposition dans les États membres et nuisent à l'efficacité du marché intérieur.

1.3. Le CESE se déclare opposé à l'évasion fiscale licite qui, sans avoir un caractère illicite, constitue néanmoins une pratique immorale dans la mesure où elle permet aux entreprises qui y ont recours de payer, en termes absolus, des taxes beaucoup moins élevées que les particuliers ou les petites et moyennes entreprises.

1.4. Le CESE estime que les mesures prévues dans le projet de directive peuvent conduire à une réduction sensible des pertes de recettes des États membres et, en conséquence, il recommande de les adopter dans les meilleurs délais.

1.5. Les informations relatives aux décisions fiscales anticipées et aux accords préalables en matière de prix sont très importantes et peuvent aider les États membres à repérer les transactions artificielles. Le CESE attire toutefois l'attention sur le fait qu'il peut s'avérer difficile, dans de nombreux cas, de qualifier juridiquement une transaction comme artificielle. Dès lors, il recommande aux États membres de s'efforcer de transposer le plus correctement possible les dispositions figurant dans le projet de directive.

1.6. Le CESE recommande à la Commission européenne d'intensifier ses efforts de négociation au niveau de l'OCDE afin que la norme EBITB (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéficiaires) soit adoptée et qu'elle inclue les dispositions figurant dans le projet de directive. La norme EBITB et la norme de l'OCDE en matière d'échange automatique et obligatoire d'informations constitueront les instruments les plus utiles pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales à l'échelle mondiale.

1.7. Le CESE se félicite de la proposition avancée par la Commission d'abroger la directive 2003/48/CE du Conseil sur la fiscalité des revenus de l'épargne («directive sur la fiscalité de l'épargne»). La directive 2014/107/UE du Conseil, qui a modifié la directive 2011/16/UE du Conseil, couvre tous les produits financiers, y compris ceux qui sont visés par la directive sur la fiscalité de l'épargne. Cette proposition d'abrogation vise à éviter que deux normes soient appliquées parallèlement et permet une simplification des réglementations.

2. Propositions de la Commission

2.1. Le 18 mars 2015, la Commission européenne a présenté trois documents⁽²⁾ visant la mise en œuvre de mesures prévues dans le plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales⁽³⁾. Le premier document, COM(2015) 135 final, est une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal. Le deuxième est la communication COM(2015) 136 final, qui présente les progrès réalisés dans le domaine de la transparence fiscale ainsi que les mesures envisagées par la Commission pour l'augmenter. Le troisième document, COM(2015) 129 final, est une proposition de directive du Conseil abrogeant la directive 2003/48/CE (directive sur la fiscalité des revenus de l'épargne, dite «directive sur la fiscalité de l'épargne»).

2.2. Par la proposition de directive modifiant la directive 2011/16/UE, la Commission entend que soit assurée une coopération administrative globale et efficace entre les administrations fiscales en mettant en place un échange automatique et obligatoire d'informations concernant les décisions fiscales anticipées en matière transfrontière et les accords préalables en matière de prix utilisés par les entreprises. Ces pratiques peuvent concourir, dans certains cas, à instaurer un faible taux d'imposition dans l'État membre ayant délivré la décision et peuvent ainsi avoir pour conséquence de diminuer considérablement le montant des revenus restant à imposer dans les autres États membres concernés.

⁽²⁾ COM(2015) 135 final — Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

COM(2015) 136 final — Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la transparence fiscale pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

COM(2015) 129 final — Proposition de directive du Conseil abrogeant la directive 2003/48/CE du Conseil.

⁽³⁾ COM(2012) 722 final — Plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

2.3. La proposition de directive du Conseil abrogeant la directive 2003/48/CE du Conseil (directive sur la fiscalité des revenus de l'épargne, dite «directive sur la fiscalité de l'épargne») répond à une nécessité, étant donné qu'à la suite de l'adoption, le 9 décembre 2014, de la directive 2014/107/UE du Conseil modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal, qui met en œuvre dans la législation européenne la norme mondiale d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers, elle couvrira également l'épargne, à côté des autres catégories de revenus. C'est la raison pour laquelle il convient d'abroger la directive sur la fiscalité de l'épargne, afin d'éviter que deux normes soient appliquées parallèlement, ce qui induirait aussi une charge administrative supplémentaire et disproportionnée pour les entreprises.

2.4. Quant à elle, la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la transparence fiscale pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales présente les progrès qui ont été réalisés dans la mise en œuvre des mesures contenues dans le plan d'action visant à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales. La Commission y présente aussi les mesures qui pourraient être mises en œuvre à l'avenir.

3. Observations générales

3.1. En avançant un projet de directive modifiant la directive 2011/16/UE relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal, la Commission poursuit la mise en œuvre des mesures contenues dans le plan d'action visant à lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, qu'elle a présenté à la fin de 2012 à la demande du Conseil européen. Dans son avis afférent⁽⁴⁾, le CESE avait salué la présentation dudit plan et exprimé son soutien à la Commission dans sa lutte contre ces pratiques qui affectent le marché intérieur.

3.2. Le projet de directive entend faire entrer dans les catégories d'information soumises à l'échange automatique et obligatoire celles qui concernent les décisions fiscales anticipées en matière transfrontière et les accords préalables en matière de prix de transfert. Ces décisions sont souvent demandées par les entreprises aux administrations fiscales afin d'obtenir la confirmation que leurs activités commerciales sont légales. En soi, les décisions fiscales ne constituent pas un problème et sont utilisées par de nombreux États membres. Toutefois, elles sont parfois utilisées par les entreprises pour mettre en place des structures leur permettant de payer moins d'impôts, ce qui produit une érosion de la base d'imposition dans les États membres et nuit à l'efficacité du marché intérieur. Le CESE se déclare favorable à ce que ces informations entrent dans la catégorie de celles soumises à l'échange automatique et obligatoire, dans la mesure où elles sont nécessaires aux États membres dans le cadre des efforts qu'ils développent pour lutter contre la planification fiscale agressive.

3.3. Les modifications préconisées par la Commission permettront aussi aux États membres de repérer les éventuelles structures mises en place par les entreprises qui conduisent à une érosion des assiettes fiscales nationales, par exemple en pratiquant des prix de transfert leur permettant de bénéficier d'un faible taux d'imposition des revenus dans des pays distincts de l'État membre où ces revenus ont été réalisés. Le CESE s'est à plusieurs reprises déclaré opposé à ces pratiques qui, sans avoir un caractère illicite, sont néanmoins immorales dans la mesure où elles incitent les États membres à augmenter le niveau d'imposition des petits contribuables, qu'il s'agisse d'entreprises ou de personnes physiques, lesquels finissent, en termes absolus, par payer davantage de taxes que les grandes entreprises.

3.4. La Commission reconnaît que l'évasion fiscale licite ainsi que la fraude et l'évasion fiscale illicite présentent une importante dimension transfrontière, ces phénomènes étant favorisés par la mondialisation et la mobilité accrue des contribuables. Le CESE estime que les mesures prévues dans le projet de directive peuvent conduire à une réduction sensible des pertes de recettes des États membres et, en conséquence, il recommande de les adopter dans les meilleurs délais.

3.5. Le fait d'inclure l'épargne dans les catégories de revenus soumises à l'échange automatique et obligatoire d'informations régi par la directive relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal est de nature à simplifier le régime réglementaire tout en augmentant la transparence du processus d'imposition. Le CESE est favorable au projet de directive abrogeant la directive 2003/48/CE du Conseil (directive sur la fiscalité des revenus de l'épargne, dite «directive sur la fiscalité de l'épargne»), dont le champ d'application est repris et étendu dans la directive 2014/107/UE du Conseil qui a modifié la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal.

⁽⁴⁾ Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — Plan d'action pour renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales» (JO C 198 du 10.7.2013, p. 34).

4. Observations spécifiques

4.1. La planification fiscale agressive qui est encouragée par certaines entreprises exerçant des activités transnationales est responsable de pertes budgétaires pour les États membres, de l'ordre de centaines de milliards d'euros par an. Le CESE est favorable à ce que tant les décisions fiscales anticipées que les accords préalables en matière de prix arrêtés par les administrations nationales soient intégrés dans la catégorie des informations devant être soumises à l'échange automatique et obligatoire régi par l'article 8, paragraphe 5, point a), de la directive 2011/16/UE; il estime en outre que cette modification est une étape nécessaire pour augmenter la transparence fiscale et lutter contre ce phénomène négatif.

4.2. Le fait que les États membres, selon les dispositions de la proposition de directive, auront accès aux informations relatives aux deux types de décisions ne garantit pas pour autant que les structures utilisées par les entreprises pour éviter de payer les taxes seront éradiquées. Dans la plupart des cas, ces structures exploitent les lacunes des législations nationales ou les asymétries entre ces dernières. Le CESE préconise que la Commission et les États membres poursuivent la tâche de simplifier et d'harmoniser le cadre juridique existant, au niveau européen comme au niveau national.

4.3. Les informations relatives aux décisions fiscales anticipées et aux accords préalables en matière de prix sont très importantes et peuvent aider les États membres à repérer les transactions artificielles. Grâce à la mise en œuvre de la règle anti-abus générale, que prévoit la directive 2011/96/UE (directive concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents), les États membres pourront récupérer les pertes de recettes d'impôts subies à la suite d'une transaction artificielle. Le CESE attire toutefois l'attention sur le fait qu'il peut s'avérer difficile, dans de nombreux cas, de qualifier juridiquement une transaction comme artificielle.

4.4. Le CESE réitère la proposition qu'il a avancée dans un précédent avis selon laquelle les États membres devraient établir une procédure pour interdire l'accès aux fonds publics et aux fonds européens aux entreprises qui encouragent l'évasion fiscale licite, ou conduisent leurs activités via des territoires reconnus comme étant des paradis fiscaux.

4.5. Compte tenu de l'important volume d'informations qui sera soumis à l'échange automatique et obligatoire, sachant que de nouveaux types d'informations vont s'ajouter à ceux déjà couverts par l'article 8 de la directive, le CESE recommande aux États membres de garantir les ressources humaines et les technologies de l'information nécessaires à une mise en œuvre correcte des dispositions prévues dans le projet de directive. Par ailleurs, le CESE estime nécessaire que le personnel des autorités fiscales nationales chargées de l'échange automatique et obligatoire d'informations soit formé tant à l'utilisation appropriée des formulaires qui seront établis conjointement avec la Commission et faciliteront cet échange d'informations, qu'à l'enregistrement de ces informations dans le futur répertoire central qui sera administré par la Commission.

4.6. À la suite des modifications apportées en 2013 et sous l'effet de celles préconisées dans le projet de directive à l'examen, la directive 2011/16/UE prévoit l'échange d'informations pour tous les principaux types de revenus des personnes physiques, et plus encore des personnes morales. Cela signifie que les États membres auront à leur disposition les informations relatives aux revenus engrangés sur le territoire de l'Union européenne. Les structures mises en place par les entreprises qui encouragent la planification fiscale agressive impliquent aussi, dans bien des situations, des États ou territoires extérieurs à l'Union européenne. Dans la mesure où la proposition avancée par la Commission dans le projet de directive à l'examen est plus ambitieuse que le projet de norme EBITB (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices) qui est en cours de négociation au niveau de l'OCDE, le CESE recommande à la Commission et aux États membres d'intensifier leurs efforts de coopération afin que la norme EBITB et la norme en matière d'échange automatique et obligatoire d'informations deviennent véritablement des normes mondiales.

4.7. Le CESE se félicite de la proposition avancée par la Commission d'abroger la directive 2003/48/CE du Conseil sur la fiscalité des revenus de l'épargne («directive sur la fiscalité de l'épargne»). Concrètement, comme nous l'avons expliqué, la directive 2014/107/UE du Conseil, qui a modifié la directive 2011/16/UE du Conseil, couvre tous les produits financiers, y compris ceux qui sont visés par la directive sur la fiscalité de l'épargne. L'objet de la proposition de directive à l'examen est d'éviter que deux normes soient appliquées parallèlement concernant l'échange de renseignements relatifs aux comptes financiers. De la sorte, les réglementations en matière de fiscalité se trouvent simplifiées et gagnent en transparence.

Bruxelles, le 27 mai 2015.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE