



POLITIQUE FISCALE

Le pouvoir d'imposition relève de la compétence des États membres, l'Union européenne n'ayant que des compétences limitées dans ce domaine. Étant donné que la politique fiscale de l'Union vise à assurer le bon fonctionnement du marché unique, l'harmonisation de la fiscalité indirecte a été abordée plus tôt que la fiscalité directe. La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales délétères est une priorité politique récente. Les mesures de nature fiscale doivent être adoptées à l'unanimité par les États membres. Le Parlement européen a le droit d'être consulté sur les questions fiscales, sauf pour les questions budgétaires, pour lesquelles il est colégislateur.

BASE JURIDIQUE

Le chapitre sur les dispositions fiscales (articles 110 à 113) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([traité FUE](#)), qui porte sur l'harmonisation de la législation relative à la taxe sur le chiffre d'affaires, les droits d'accises et d'autres formes de fiscalité indirecte; le chapitre relatif au rapprochement des législations (articles 114 à 118 du traité FUE), qui couvre les taxes ayant un effet indirect sur la mise en place et l'instauration du marché intérieur, les dispositions fiscales n'étant pas soumises à l'application de la procédure législative ordinaire; d'autres dispositions relatives à la politique fiscale, concernant la libre circulation des personnes, des services et des capitaux (articles 45 à 66 du traité FUE), l'environnement (articles 191 à 192 du traité FUE) et la concurrence (articles 107 à 109 du traité FUE).

La coopération renforcée (articles 326 à 334 du traité FUE) peut être appliquée aux questions fiscales. La caractéristique principale des dispositions fiscales européennes en ce qui concerne l'adoption d'actes est le fait que le Conseil se prononce sur une proposition de la Commission à l'unanimité, le Parlement européen étant consulté. Les dispositions adoptées dans le domaine fiscal incluent les directives rapprochant les dispositions nationales et les décisions du Conseil. Fermement convaincue que le maintien de l'unanimité pour toutes les décisions concernant la fiscalité complique la réalisation de la coordination fiscale dont l'Europe a besoin, la Commission a présenté des propositions préconisant de passer au [vote à la majorité qualifiée](#) dans certains domaines fiscaux. Néanmoins, les États membres ont rejeté ces propositions.

La fiscalité directe désigne les impôts perçus sur le revenu, le patrimoine et les capitaux, qu'il s'agisse de personnes physiques ou de sociétés. L'impôt sur le revenu des personnes physiques n'est pas couvert en tant que tel par les dispositions européennes (l'action de l'Union dans ce domaine repose davantage sur



la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne). L'action de l'Union en matière d'impôt sur les sociétés est plus avancée, même si elle porte uniquement sur les mesures liées aux principes du marché unique. La fiscalité indirecte englobe les impôts qui ne sont perçus ni sur le revenu, ni sur les biens. Elle inclut la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les accises, les droits d'importation et les taxes sur l'énergie et autres taxes à caractère environnemental. Étant donné que le renforcement des dispositions fiscales de l'Union vise à assurer le bon fonctionnement du marché unique, l'harmonisation de la fiscalité indirecte a été abordée plus tôt et plus en profondeur que la fiscalité directe.

OBJECTIFS

La stratégie fiscale de l'Union a été expliquée dans la communication intitulée «[Politique fiscale de l'Union — Priorités pour les prochaines années](#)». Le pouvoir d'introduire, de supprimer ou d'ajuster des taxes reste du ressort des États membres. Chaque État membre peut librement choisir le système d'imposition qu'il juge le plus approprié, pour autant qu'il respecte le droit de l'Union. Dans le cadre ainsi défini, les principales priorités de l'Union en matière de politique fiscale consistent à éliminer les obstacles fiscaux pénalisant les activités économiques transfrontalières, à lutter contre les aspects délétères de la concurrence fiscale et de l'évasion fiscale et à promouvoir une coopération renforcée entre les administrations fiscales pour prévenir et combattre la fraude. En renforçant la coopération fiscale, les politiques nationales se donneraient les moyens d'appuyer les grands objectifs de l'Union énoncés dans la [stratégie Europe 2020](#) pour une croissance intelligente, durable et inclusive et dans l'[Acte pour le marché unique](#).

INITIATIVES ET PROGRÈS

Le [rapport d'activité annuel de la Commission sur la fiscalité](#) présente les réalisations de l'Union et les questions fiscales devant encore être abordées. À la lumière des révélations de la presse sur l'ampleur du phénomène, la lutte contre la fraude fiscale et la planification fiscale agressive est une priorité stratégique de la législature actuelle (2014-2019). Par ailleurs, les travaux se poursuivent sur la réforme du cadre régissant l'impôt sur les sociétés afin de rendre l'imposition des sociétés dans l'Union plus juste et mieux adaptée à une économie numérique moderne au sein du marché intérieur et la conception d'un régime de TVA définitif est apparue comme une autre priorité politique. Les initiatives clés comprennent:

Un [train de mesures sur la transparence fiscale](#) (18 mars 2015), qui vise à améliorer la transparence et la coopération entre les États membres en ce qui concerne les décisions fiscales anticipées en matière transfrontière, en abrogeant la directive relative à la fiscalité de l'épargne pour simplifier la législation relative à l'échange automatique d'informations, en évaluant d'autres initiatives potentielles en matière de transparence, en liaison avec la publication d'informations pays par pays pour les multinationales, en révisant le code de conduite sur la fiscalité des entreprises afin de le rendre plus fonctionnel et efficace, en quantifiant plus précisément l'écart fiscal (qui ne peut être attribué uniquement à la fraude fiscale et à l'évasion fiscale) et en jouant le rôle de



précurseur pour ce qui est de la promotion d'une plus grande transparence fiscale dans le monde.

Un [plan d'action concernant la fiscalité des entreprises](#) (17 juin 2015), qui définit une série d'initiatives visant à lutter contre l'évasion fiscale, à assurer des recettes durables et à améliorer l'environnement des entreprises dans le marché unique. Le plan d'action décrit les quatre objectifs suivants: a) rétablir le lien entre la fiscalité et l'implantation géographique de l'activité économique; b) veiller à ce que les États membres puissent évaluer correctement les activités des entreprises dans leur juridiction; c) créer un environnement fiscal compétitif et propice à la croissance pour les entreprises de l'Union; d) protéger le marché unique et garantir une approche énergique de l'Union à l'égard des questions de fiscalité des entreprises extérieures, y compris des mesures visant à mettre en œuvre le cadre général de l'OCDE concernant [l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices](#) (BEPS), à faire face aux juridictions fiscales non coopératives et à améliorer la transparence fiscale. En octobre 2016, la Commission a proposé une relance du projet d'[assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés](#) (ACCIS).

Un [train de mesures contre l'évasion fiscale](#) (28 janvier 2016), qui contient des propositions relatives à des mesures concrètes visant à prévenir la planification fiscale agressive, à renforcer la transparence fiscale et à créer des conditions de concurrence équitables pour toutes les entreprises de l'Union. Ce train de mesures repose sur trois piliers: a) garantir une imposition effective dans l'Union (par la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale et la recommandation sur les conventions fiscales); b) améliorer la transparence fiscale (en révisant la directive relative à l'échange automatique d'informations); c) assurer des conditions de concurrence équitables (communication sur une stratégie extérieure pour une fiscalité effective et une liste noire des paradis fiscaux).

Un [plan d'action sur la TVA](#) (7 avril 2016), qui comprend: a) les principes d'un futur système de TVA unique dans l'Union; b) des mesures pour lutter contre la fraude à la TVA; c) une mise à jour du cadre pour la fixation des taux de TVA; d) des plans visant à simplifier et à moderniser les règles de TVA pour le commerce électronique; e) un paquet TVA en faveur des PME.

Le [Paquet Marché unique numérique TVA](#) (1^{er} décembre 2016), qui vise à moderniser les règles de TVA pour le commerce électronique transfrontière. Ce train de mesures vise à réduire les coûts de mise en conformité liés à la TVA encourus par les entreprises lorsqu'elles vendent à l'étranger, à faciliter les échanges transfrontières et à garantir une concurrence loyale pour les entreprises de l'Union, à lutter contre la fraude à la TVA et à remédier à la situation spécifique des livres numériques qui, à l'heure actuelle, ne bénéficient pas de taux réduits. L'un des objectifs importants du/des paquet(s) «Réforme de la TVA» est de mettre un terme à la fameuse «fraude carrousel». Les nouvelles règles en matière de TVA devraient être plus simples et plus cohérentes, en introduisant un espace TVA unique, nouveau et définitif. En résumé, le nouveau système de TVA est conçu pour être plus étanche à la fraude et mieux adapté à l'économie numérique et mobile d'aujourd'hui.



Les initiatives relatives à la [fiscalité équitable de l'économie numérique](#) (21 mars 2018), qui visent à garantir un système fiscal équitable et effectif, adapté à l'environnement numérique, à avoir recours à des propositions législatives pour tirer pleinement parti de la présence numérique en adaptant la définition de l'«établissement stable» et à introduire une définition de la «substance économique minimale». La proposition de la Commission alimentera également les travaux internationaux dans ce domaine, notamment par le G20 et l'OCDE.

Au 1^{er} janvier 2018, de nouvelles règles sont entrées en vigueur, obligeant les États membres à donner aux autorités fiscales l'accès aux données collectées dans le cadre de la législation sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les autorités fiscales nationales auront directement accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés, des fiducies et d'autres entités, ainsi qu'aux rapports relatifs aux obligations de vigilance à l'égard de la clientèle des sociétés. Les nouvelles règles permettront aux autorités fiscales de réagir rapidement et efficacement aux cas de fraude et d'évasion fiscales et de lutter contre les types de structures mises en évidence dans les «[Paradise Papers](#)».

Dans le cadre de l'objectif plus large d'améliorer l'équité et l'efficacité des systèmes fiscaux de l'Union, le défi particulier que représente la manière d'imposer la numérisation a fait l'objet de discussions, tant au sein de l'Union que dans les enceintes internationales, y compris dans le contexte du plan d'action BEPS de l'OCDE (sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices). Lors du discours sur l'état de l'Union de 2017, le président Juncker a annoncé la «proposition de la Commission établissant des règles à l'échelle de l'UE pour l'imposition des bénéfices issus de l'économie numérique générés par des multinationales», tandis que le Conseil a adopté des conclusions sur la fiscalité de l'économie numérique en décembre 2017.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen a globalement approuvé les grandes lignes des programmes de la Commission dans le domaine de la fiscalité, la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales et le blanchiment de capitaux étant une priorité stratégique de la législature actuelle. Ses recommandations se sont notamment concentrées sur le rôle de certains territoires fiscaux et des établissements financiers en matière de planification fiscale agressive.

La résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur les [rescrits fiscaux et autres mesures similaires par leur nature ou par leur effet](#) est le fruit des travaux de la commission spéciale sur les rescrits fiscaux ([TAXE 1](#)). Le texte attire l'attention sur un paradoxe flagrant: à savoir que la libre concurrence entre les États membres en matière de fiscalité et le manque de coopération ont abouti à dissocier le lieu où la valeur est créée de celui où les bénéfices sont imposés, ce qui entraîne l'érosion de la base d'imposition des entreprises et la perte de recettes fiscales. Dans cette résolution, le Parlement demande:

- une plus grande transparence, grâce au partage systématique des rescrits fiscaux et des informations fiscales et la communication des informations à la Commission ainsi qu'à l'introduction de la publication d'informations pays par pays pour les



multinationales sur les bénéfices réalisés, les impôts payés et les subventions reçues;

- la fin des régimes préférentiels et des divergences entre les régimes fiscaux nationaux, avec un accord sur la manière dont les transactions sont évaluées au sein de la même entreprise (prix de transfert) et une définition claire de la notion de «substance économique»;
- une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) obligatoire à l'échelle de l'UE, en tant que réponse globale aux questions relatives à l'assiette de l'impôt des sociétés;
- un cadre pour les aides d'État dans le domaine fiscal et des lignes directrices pour définir des prix de transfert appropriés; le recouvrement des aides d'État illicites pour constituer un moyen de dissuasion efficace contre les aides illicites dans le domaine fiscal;
- la réforme du code de conduite sur la fiscalité des entreprises afin d'accroître la transparence, l'obligation de rendre des comptes et la participation des parlements tant européen que nationaux;
- l'intégration de la lutte contre l'évasion fiscale dans les autres politiques et les pratiques commerciales des entreprises, notamment par les sociétés multinationales, les banques, les prestataires de services financiers et les conseillers fiscaux;
- une meilleure protection des lanceurs d'alerte.

Dans le contexte des révélations des Panama Papers et des Lux Leaks, qui ont révélé la nécessité d'une plus grande coopération et transparence, non seulement au sein de l'Union mais dans le monde entier, les résultats des travaux de la commission TAXE 1 devaient former la base des travaux de la commission [TAXE 2](#). En invoquant les conclusions de la commission TAXE 2, la [résolution](#) du Parlement du 6 juillet 2016:

- demande que les sanctions à l'encontre des pays et territoires non coopératifs figurant sur une liste noire des paradis fiscaux soient également appliquées aux entreprises, aux banques et aux cabinets d'expertise juridique et comptable, avec la possibilité de révoquer leurs autorisations d'exercer;
- souligne les conséquences négatives des régimes fiscaux favorables aux brevets qui, dans la plupart des cas, sont utilisés par des entreprises multinationales à des fins d'évasion fiscale;
- réitère les propositions relatives à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) et aux prix de transfert, qui jouent un rôle important dans le transfert de bénéfices.

La résolution conclut que les dispositions relatives aux aides d'État n'ont pas toujours été respectées et demande que des mesures soient prises pour remédier à la situation.

La commission d'enquête du Parlement européen chargée d'examiner les allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union en matière de blanchiment de capitaux, d'évasion fiscale et de fraude fiscale (la



commission [PANA](#)) s'appuie sur les résultats des travaux sur la fiscalité qui ont été au centre de l'attention un peu plus tôt au sein de la législature actuelle, notamment sur les résolutions adoptées par le Parlement et préparées par les commissions TAXE 1 et TAXE 2, et sur la [résolution en vue de favoriser la transparence, la coordination et la convergence des politiques en matière d'impôt sur les sociétés](#), qui recensent les défis concernant la réglementation et la surveillance dans le domaine fiscal. La [recommandation du Parlement du 13 décembre 2017](#), fondée sur un rapport de la commission PANA, a souligné la nécessité:

- d'une mise en œuvre complète, d'une véritable application et de mécanismes de surveillance efficaces, du renforcement des instruments juridiques et d'un rôle de premier plan de la Commission dans la lutte mondiale contre l'évasion fiscale, la fraude fiscale et le blanchiment de capitaux;
- d'une transparence accrue et effective, de la consolidation de l'information standardisée et des liens entre les autorités, l'accès aux registres et la création de registres;
- d'efforts concertés pour adopter une liste efficace et crédible des juridictions opaques;
- de mesures visant à garantir la mise en conformité des juridictions fiscales, des contribuables et des intermédiaires;
- de la prévention de l'évasion et de la fraude fiscales et de la protection des bénéficiaires effectifs;
- de l'utilisation d'instruments internationaux (principe de la liste positive), tout en soutenant les pays en développement dans la lutte contre l'évasion fiscale et le blanchiment de capitaux;
- d'instruments de protection des lanceurs d'alerte;
- de la rationalisation du fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne l'adoption de dispositions fiscales; et
- du renforcement des droits d'enquête du Parlement européen et du suivi rapide des recommandations.

Le 1^{er} mars 2018, le Parlement a instauré la commission spéciale sur la criminalité financière, la fraude fiscale et l'évasion fiscale ([TAX3](#)). S'appuyant sur les travaux de ses prédécesseurs (TAXE 1, TAXE 2 et PANA), la commission examinera des questions clés, notamment la fiscalité numérique, les programmes de citoyenneté nationale et la fraude à la TVA.

Dario Paternoster
10/2018

