



FICHE THEMATIQUE DU SEMESTRE EUROPEEN

LUTTER CONTRE LA PLANIFICATION FISCALE AGRESSIVE

1. INTRODUCTION

La planification fiscale agressive (PFA) est une manœuvre permettant aux contribuables de réduire l'impôt dont ils sont redevables par des arrangements qui, bien que légaux, sont en contradiction avec l'esprit de la loi. La PFA inclut l'exploitation des lacunes d'un système fiscal et des asymétries entre les régimes fiscaux. Elle peut également mener à une double non-imposition ou à des doubles déductions.

La lutte contre la PFA est capitale pour garantir des recettes fiscales permettant de financer les investissements publics, l'éducation, les soins de santé et la sécurité sociale, pour assurer un partage équitable des charges et préserver la moralité fiscale des contribuables et enfin pour éviter la distorsion de la concurrence entre les entreprises.

L'Union européenne (UE) a pris plusieurs mesures pour lutter contre la PFA, notamment la directive anti-évasion fiscale (ATAD) et la directive ATAD 2, qui prévoit des mesures pour lutter contre les dispositifs hybrides¹ faisant intervenir des pays tiers.

Pour encourager la transparence fiscale, le Conseil a adopté la proposition de la Commission concernant l'échange automatique d'informations sur les

¹ Les dispositifs hybrides exploitent les différences de traitement fiscal d'une entité ou d'un instrument existant dans la législation de deux juridictions ou plus en vue d'obtenir une double non-imposition.

décisions fiscales, qui devrait débiter au deuxième semestre de 2017. Le Conseil a également adopté la proposition de la Commission concernant l'échange automatique d'informations sur les déclarations pays par pays des multinationales. Cet échange automatique démarrera en 2018. En juin 2017, la Commission a adopté une proposition concernant des règles sur la divulgation obligatoire des systèmes de planification fiscale agressive par les intermédiaires. Récemment, grâce au code de conduite², une série de régimes fiscaux favorables aux brevets («*patent box*»)³ ont été abrogés ou modifiés. Une liste de juridictions fiscales non coopératives hors UE devrait être finalisée en décembre 2017. Enfin, l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés⁴, relancée en 2016 par la Commission, offrirait une solution globale au problème

² Le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises a été élaboré en 1997 pour détecter les mesures fiscales dommageables qui influencent indûment l'implantation de l'activité économique dans l'Union. Le code n'est pas un instrument juridiquement contraignant mais constitue sans conteste un engagement politique. En adoptant ce code, les États membres se sont engagés à ne pas introduire de nouvelle mesure fiscale dommageable et à modifier les lois ou pratiques jugées dommageables au regard des principes du code.

³ Le terme «*patent box*» désigne un régime fiscal spécial pour les revenus provenant de la propriété intellectuelle.

⁴ L'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) est une série unique de règles pour le calcul des bénéfices imposables des entreprises dans l'UE.

du transfert de bénéfiques, mais elle est toujours en négociation.

Malgré ces réalisations, les pouvoirs publics continuent à enregistrer un manque à gagner substantiel du fait de la PFA transfrontière. En outre, la nature transfrontière de l'évasion fiscale et l'intégration des économies des États membres appellent une approche coordonnée pour l'application des règles existantes.

2. DEFIS LIÉS À LA POLITIQUE FISCALE AUXQUELS SONT CONFRONTÉS LES ÉTATS MEMBRES

2.1. Conséquences économiques de la PFA

2.1.1. Perte de recettes fiscales

L'évasion fiscale coûte des milliards d'euros chaque année. Pour l'UE, on estime que la perte de recettes découlant du transfert de bénéfiques imposables au sein de l'UE s'élève à environ 50 à 70 milliards d'euros⁵.

Cette perte équivaut à 17 % des recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés (en 2013) et à 0,4 % du PIB (à la limite inférieure). Les gouvernements des pays dont l'assiette fiscale est érodée sont forcés de lever des fonds à partir d'autres taxes pour éviter une diminution des recettes destinées aux réformes visant à dopper la croissance et à la redistribution.

Les pratiques de PFA dans un territoire ont des répercussions dans d'autres territoires. Le transfert de bénéfiques vers un État membre ou à travers celui-ci entraîne une diminution de l'assiette fiscale d'un autre État membre. Pour l'Union dans son ensemble, la perte de recettes fiscales est évidente, même si, individuellement, certains États membres peuvent voir leurs recettes fiscales augmenter grâce à une assiette fiscale gonflée par le transfert de bénéfiques.

⁵ Voir Dover R., B. Ferrett B., D. Gravino, E. Jones et S. Merler (2015).

2.1.2. Inégalité des conditions de concurrence

La PFA engendre également une distorsion des conditions de concurrence entre les entreprises qui s'arrangent pour ne pas payer leur juste part de l'impôt et les autres entreprises qui n'ont pas accès aux mêmes possibilités de planification fiscale transfrontière (**essentiellement des entreprises nationales et/ou plus petites**). Des études révèlent que les multinationales dans les pays à forte pression fiscale paient environ 30 % d'impôts en moins que les entreprises nationales comparables⁶.

Une étude récente montre que les entreprises recourant à la planification fiscale agressive bénéficient d'une réduction potentiellement importante de leur imposition effective, au détriment de la société⁷. Les multinationales recourant à la planification fiscale bénéficient d'un avantage concurrentiel en termes de coûts, qui leur permet de remporter des parts de marché et de créer des barrières à l'entrée au détriment des autres entreprises. L'existence d'un lien entre planification fiscale et donc des marges plus élevées et une concentration industrielle plus importante a été démontrée⁸. Cette situation peut entraîner un niveau élevé des prix à la consommation, source d'inefficience.

2.1.3. Manque d'équité et incidence sur la moralité du contribuable

La PFA par les grandes multinationales a également une incidence négative sur la moralité générale des contribuables. Ceux qui s'acquittent de leurs obligations et paient leurs impôts considèrent la PFA comme une violation du contrat social. La connaissance de ces pratiques déloyales peut inciter d'autres contribuables à ne plus se conformer à leurs propres obligations fiscales. Des scandales récents ont suscité le mécontentement de l'opinion

⁶ Voir Egger, P., W. Eggert et H. Winner (2010).

⁷ Voir Centre pour la recherche européenne en économie, ZEW (2016).

⁸ Voir OCDE (2015), p. 181.

publique sur la question de l'évasion fiscale. Par ailleurs, la perte de recettes engendrée par la PFA peut avoir des conséquences sur les dépenses sociales, telles que l'accès à une éducation, à des soins de santé ou à une sécurité sociale de qualité, et sur la redistribution, qui elles-mêmes exacerbent les inégalités et peuvent attiser la grogne sociale.

2.2. Principaux mécanismes de la PFA

La PFA intervient par le biais de trois mécanismes principaux: 1) **le transfert de dette**, par lequel la dette interne est utilisée pour transférer artificiellement les bénéfices d'un pays à forte pression fiscale vers une juridiction appliquant un régime fiscal plus favorable; 2) **l'implantation stratégique des droits de propriété intellectuelle et des actifs immatériels**, par laquelle les actifs immatériels extrêmement mobiles sont artificiellement transférés vers des juridictions au régime fiscal plus favorable, et 3) **l'utilisation (abus) des prix de transfert**, par laquelle l'assiette fiscale des juridictions au régime fiscal plus favorable est artificiellement gonflée aux dépens de l'assiette fiscale des juridictions à plus forte pression fiscale⁹. En plus de ces mécanismes principaux, les multinationales peuvent tirer profit des dispositions des conventions fiscales bilatérales pour minimiser les taxes et le coût de rapatriement des dividendes (chalandage fiscal).

2.3. Principaux indicateurs de la PFA

2.3.1. Indicateurs légaux de la PFA

Les indicateurs de la PFA peuvent être dérivés de certaines règles fiscales ou de leur absence:

Absence de règles anti-fraude

Cette série d'indicateurs a trait à l'absence de règles permettant de contrecarrer l'évasion fiscale. **Parmi les règles anti-**

⁹ Pour un complément d'information sur la manière dont les multinationales structurent leurs systèmes d'évasion fiscale, voir Ramboll Management Consulting and Corit Advisory (2015).

fraude citons: les règles relatives à la limitation des intérêts et à la sous-capitalisation et les règles sur les sociétés étrangères contrôlées. Les règles relatives à la limitation des intérêts et à la sous-capitalisation entendent décourager les aménagements artificiels de la dette conçus pour minimiser les taxes, tandis que les règles sur les sociétés étrangères contrôlées visent à décourager le transfert de bénéfices vers un pays à imposition faible ou nulle. Il convient de noter que la directive anti-évasion fiscale, adoptée par le Conseil en juillet 2016 et devant entrer en vigueur en 2019, prévoit, quoiqu'avec certaines exceptions, des règles de limitation des intérêts et des règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées pour tous les pays de l'UE.

Indicateurs passifs

Cette série d'indicateurs fait référence aux règles fiscales qui ne promeuvent ou n'encouragent pas en elles-mêmes une structure de PFA particulière mais qui sont néanmoins nécessaires pour qu'une structure PFA fonctionne. **Un bon exemple serait les retenues d'impôt à la source.** L'absence de retenue à la source a généralement pour but d'éviter la double imposition. Toutefois, elle peut également faciliter la planification fiscale agressive dans certaines circonstances. L'existence d'une retenue à la source empêche le transfert de bénéfices exempts d'impôt vers des juridictions de pays tiers, et par conséquent décourage ou empêche la planification fiscale agressive, même si cela peut entraîner une double imposition ou des exigences fastidieuses pour l'éviter.

Indicateurs actifs

Certains régimes fiscaux peuvent à eux seuls encourager ou faciliter les structures de planification fiscale agressive. Les règles fiscales doivent être évaluées au cas par cas afin de tirer une conclusion sur leur lien avec les pratiques de PFA. Cette évaluation requiert une analyse détaillée de la conception et de l'application concrètes d'une règle fiscale, en tenant compte de la mesure dans laquelle les règles fiscales sont protégées,

par exemple par des dispositions anti-fraude.

2.3.2. Indicateurs économiques de la PFA

Il existe certains indicateurs économiques qui peuvent être utilisés pour déceler des pratiques de PFA. Par exemple, les pays qui sont utilisés dans le cadre de structures de PFA affichent généralement des flux financiers (anormalement) élevés. Il est par conséquent utile de vérifier s'il existe un décalage entre les activités financières et les activités économiques réelles. Des indicateurs tels que l'investissement direct étranger¹⁰ (IDE) total, l'IDE détenu par des entités à vocation spéciale et les flux de revenus financiers spécifiques tels que les dividendes, les intérêts et/ou les redevances, exprimés en part du PIB, sont pertinents.

L'IDE reflète les investissements consentis au niveau transfrontière entre entreprises liées. Bien que l'IDE ne soit pas en tant que tel un indicateur d'évasion fiscale, une partie de ces investissements peut être motivée par des pratiques d'évasion fiscale. Les flux de redevances reflètent la localisation des droits de propriété intellectuelle et des actifs immatériels. Parmi les autres indicateurs pertinents citons les recettes de l'impôt sur les sociétés en part du PIB, les anomalies au niveau des prix à

l'importation bilatéraux¹¹ et les indicateurs de chalandage fiscal.

Les recettes de l'impôt sur les sociétés en part du PIB montrent que certains pays sont en mesure de prélever des recettes particulièrement élevées auprès des entreprises.

Les anomalies au niveau des prix à l'importation bilatéraux permettent de détecter si un produit a un prix trop élevé ou trop faible. Certains pays ont tendance à importer les mêmes produits intermédiaires à des prix différents, certains à un prix inférieur, en particulier s'il s'agit d'entreprises installées dans des pays à faible fiscalité, et d'autres à un prix plus élevé, particulièrement lorsqu'il s'agit d'entreprises installées dans des pays à forte pression fiscale. Cela peut être le signe d'un mauvais prix de transfert et d'une érosion de l'assiette fiscale dans certains pays à forte pression fiscale.

Les indicateurs de chalandage fiscal reflètent le fait que l'utilisation d'une combinaison de traités peut minimiser le coût de rapatriement des dividendes. Plutôt qu'investir directement dans un pays hôte, les multinationales dirigent l'investissement vers un pays tiers pour tirer profit des dispositions d'un traité non disponibles entre les pays hôte et d'origine de l'investissement.

Si aucun des indicateurs ne peut établir à lui seul une causalité irréfutable avec la planification fiscale agressive, ils peuvent être utilisés dans le cadre des éléments de preuve révélant l'existence d'une structure de PFA.

3. LEVIERS POLITIQUES POUR ABORDER LES DEFIS DE LA POLITIQUE FISCALE

Les États membres peuvent lutter contre la fraude fiscale en renforçant le cadre juridique et en réformant les régimes nationaux pouvant mener à la PFA, mais également en renforçant la coopération et la transparence. Il est

¹⁰ L'investissement direct étranger est une catégorie d'investissement international dans laquelle une entité résidant dans un pays (l'investisseur direct) acquiert un intérêt durable dans une entreprise résidant dans un autre pays (l'entreprise d'investissement direct), y compris via une entité à vocation spéciale, une entité juridique créée dans un but très spécifique, strictement défini et limité dans le temps. Une entreprise d'investissement direct est une entreprise dans laquelle un investisseur direct détient 10 % ou plus des actions ordinaires ou des droits de vote (ou l'équivalent pour une entreprise non constituée en société).

¹¹ Elles désignent les anomalies dans le prix moyen des produits faisant l'objet de flux commerciaux bilatéraux (entre deux pays).

également important d'inculquer une culture de respect des obligations fiscales. Cette section mettra l'accent sur le premier aspect, c'est-à-dire le renforcement du cadre juridique et la réforme des régimes nationaux: en mettant en œuvre des règles anti-évasion fiscale strictes, en changeant des règles qui peuvent indirectement encourager la PFA et en s'attaquant aux régimes nationaux qui facilitent la PFA.

3.1. Mise en œuvre de règles strictes pour éviter l'évasion fiscale

Comme expliqué ci-dessus, les règles anti-fraude ont pour objectif explicite d'empêcher les structures de PFA. Une mise en œuvre rapide des règles anti-fraude est nécessaire. Si la directive anti-évasion fiscale compte introduire cinq règles anti-fraude en 2019¹², l'absence actuelle de ces règles dans certains États membres ne protège pas l'UE contre des pratiques de PFA aujourd'hui.

3.2. Modification des règles qui peuvent être utilisées à mauvais escient et mener à la PFA

La retenue à la source en ce qui concerne les pays tiers, si elle est correctement mise en place, pourrait être un outil efficace pour lutter contre la PFA. La retenue à la source est mise en œuvre par chaque État membre et pour chaque type de flux financier (intérêts, dividendes et redevances).

3.3. Correction des régimes nationaux qui facilitent la PFA

Le Semestre européen permet de corriger les pratiques fiscales nationales qui encouragent la PFA transfrontière ou la facilitent mais qui sont difficiles à contrer avec les outils existants (tels que les directives ou les codes de conduite).

4. EXAMEN CROISE DE L'ETAT D'AVANCEMENT

4.1. Mise en œuvre de règles strictes pour éviter l'évasion fiscale

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'**absence** de deux types de **règles anti-fraude** à travers les États membres: règles relatives à la limitation des intérêts et la sous-capitalisation. La directive ATAD introduit des règles anti-fraude, notamment des règles de limitation des intérêts et des règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées. Toutefois, dans le cas des règles de limitation des intérêts, les États membres, avec des règles nationales tout aussi efficaces, peuvent retarder la mise en œuvre des dispositions sur les limitations des intérêts contenues dans l'ATAD jusqu'en 2024.

¹² Certaines dispositions seront appliquées à une date différente.

Tableau 1: Aperçu de certaines règles anti-évasion fiscale manquantes dans la législation nationale des États membres, 2017

	BE	BG	CY	EE	HR	LU	MT	NL	RO	SI	AT	CZ	IE	LV	LT	PL	SK	DE	EL	FI	HU	PT	FR	IT	SE	UK	DK	ES
Règles de limitation des intérêts ou relatives aux problèmes de sous-capitalisation	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Règles sur les sociétés étrangères contrôlées	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Source: Ramboll Management Consulting and Corit Advisory (2015).

4.2. Modification des règles qui peuvent être utilisées à mauvais escient et mener à une PFA

PFA qui utilisent les flux d'intérêts, de dividendes et/ou de redevances. Toutefois, d'autres États membres l'ont déjà fait.

Certains États membres n'appliquent pas une retenue à la source vis-à-vis des pays tiers qui pourrait protéger leur régime fiscal des pratiques de

Tableau 2: Retenue à la source dans les États membres de l'UE vis-à-vis des pays tiers, 2017

	HU	MT	CY	EE	LU	NL	IE	SK	UK	AT	DE	FI	SE	BE	BG	CZ	DK	EL	ES	FR	HR	IT	LT	LV	PL	PT	RO	SI	SK
Redevances	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Intérêts	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dividendes	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Sources: ZEW (2016), avec des mises à jour basées sur les réformes nationales.

Remarques:

1) Le tableau ci-dessus met l'accent sur les taux nationaux de retenue à la source, c'est-à-dire les taux qui sont précisés dans la législation nationale sur l'impôt des sociétés. Il ne reflète donc pas les taux de retenue à la source précisés dans les conventions de double imposition.

2) Une croix signifie que l'État membre n'applique pas une retenue à la source (dépassant 0 %)

4.3. Correction des régimes nationaux qui facilitent la PFA

Certains États membres ont pris des mesures pour ajuster leurs régimes de boîte à brevets conformément à l'Action 5 du projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices¹³, tel qu'approuvé par le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises.

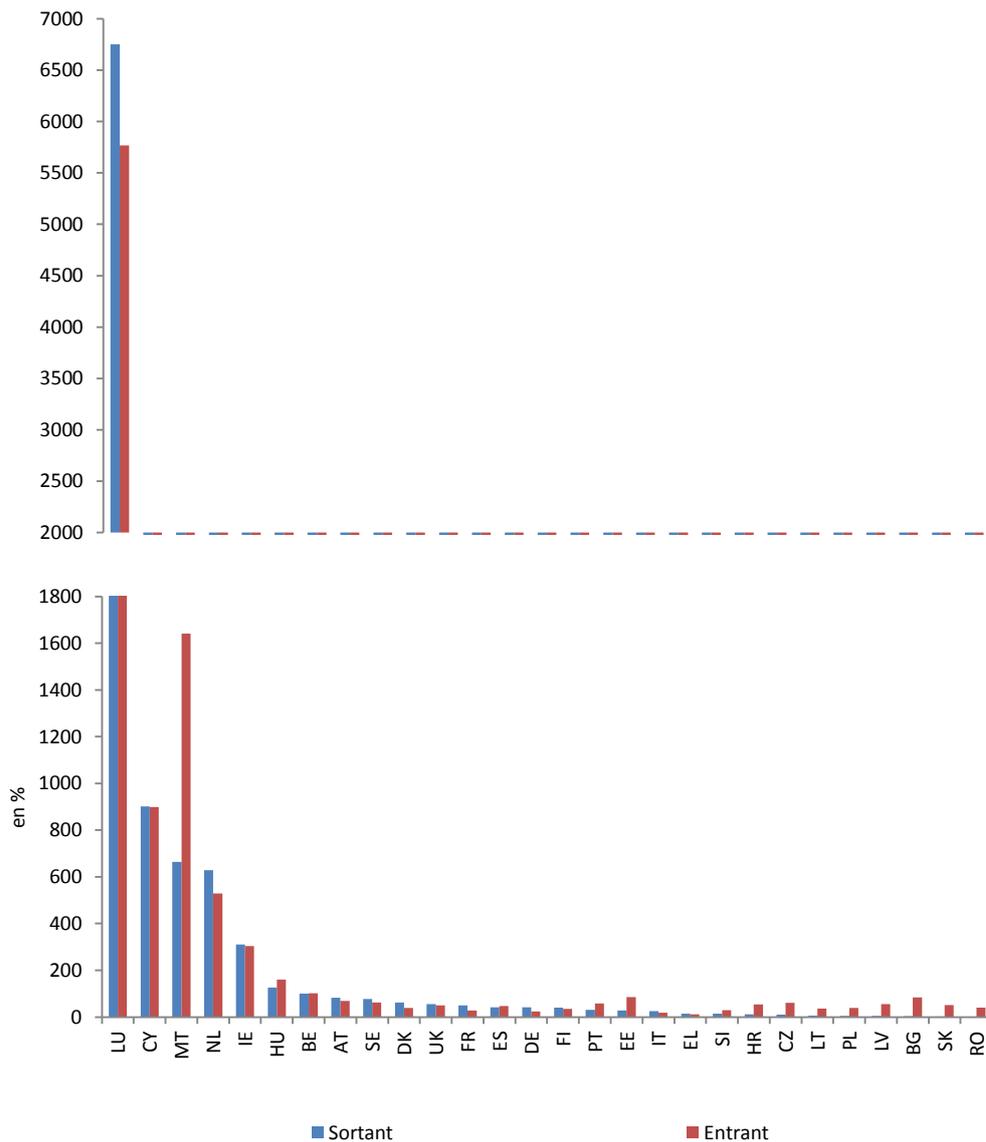
Certains régimes nationaux doivent encore être révisés pour empêcher l'utilisation de la PFA par les multinationales. L'étude Ramboll 2015 mentionnée plus haut recense certaines de ces règles et leur prévalence dans les États membres. Toutefois, les règles fiscales doivent être évaluées au cas par cas afin de tirer une conclusion sur leur lien avec les pratiques de PFA.

4.4. Aperçu des indicateurs économiques récents de la PFA

Voici les données les plus récentes pour certains des principaux indicateurs économiques.

¹³ Le projet sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices, dirigé par le G20/OCDE, prévoit un certain nombre d'actions pour lutter contre les stratégies de planification fiscale qui exploitent les failles et les asymétries dans les règles fiscales en vue de transférer artificiellement des bénéfices dans des pays ou territoires à fiscalité faible ou inexistante où l'entreprise n'exerce guère ou peu d'activité réelle.

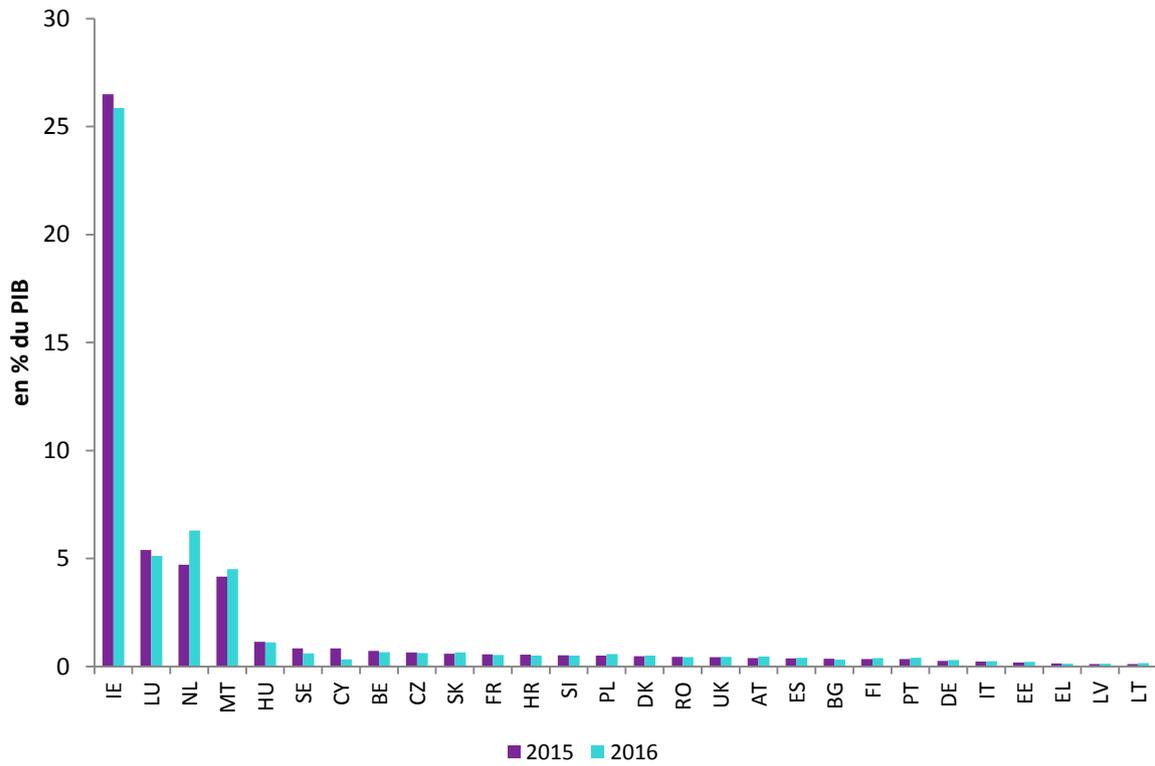
Figure 1: IDE en part du PIB, 2015



Source: Commission européenne (à venir), Eurostat

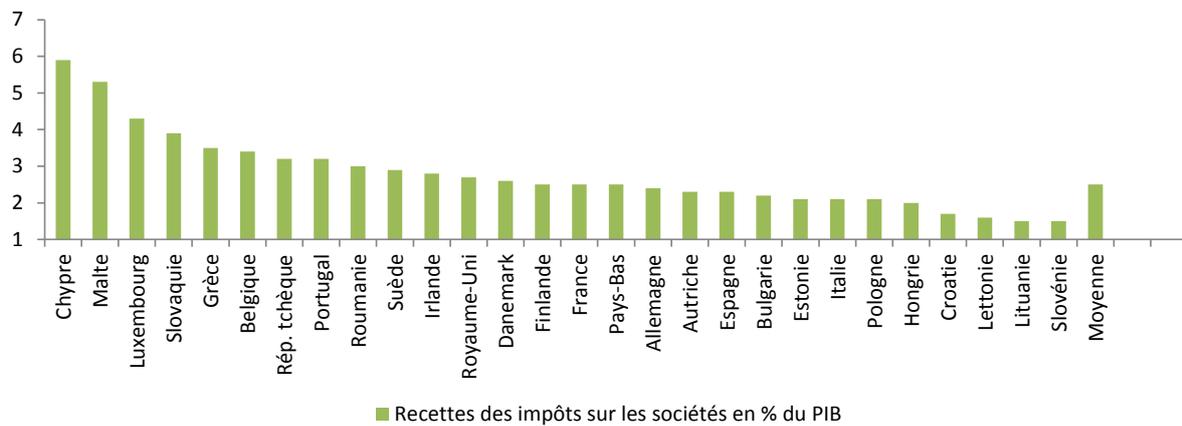
Remarques: 1) L'IDE entrant ou l'investissement direct dans l'économie déclarante désigne l'investissement réalisé par des étrangers dans les entreprises résidant dans l'économie déclarante. L'IDE sortant ou l'investissement direct à l'étranger désigne l'investissement par les entités résidant dans des filiales à l'étranger. 2) Les stocks d'IDE désignent la valeur de l'investissement à la fin de la période.

Figure 2: Frais payés (débit) pour l'utilisation de la propriété intellectuelle en part du PIB



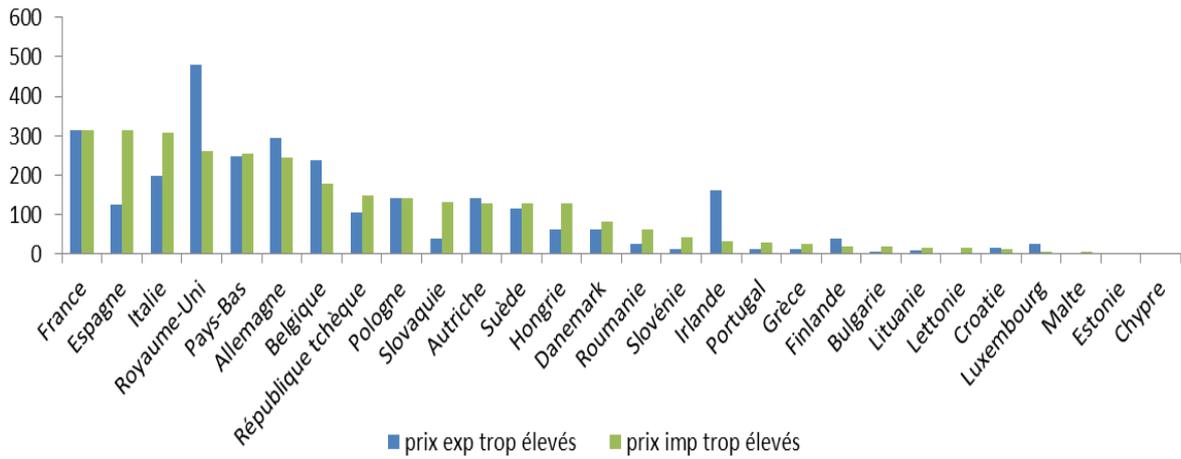
Source: Commission européenne (à venir), Eurostat

Figure 3: Impôt sur les sociétés en part du PIB, 2015



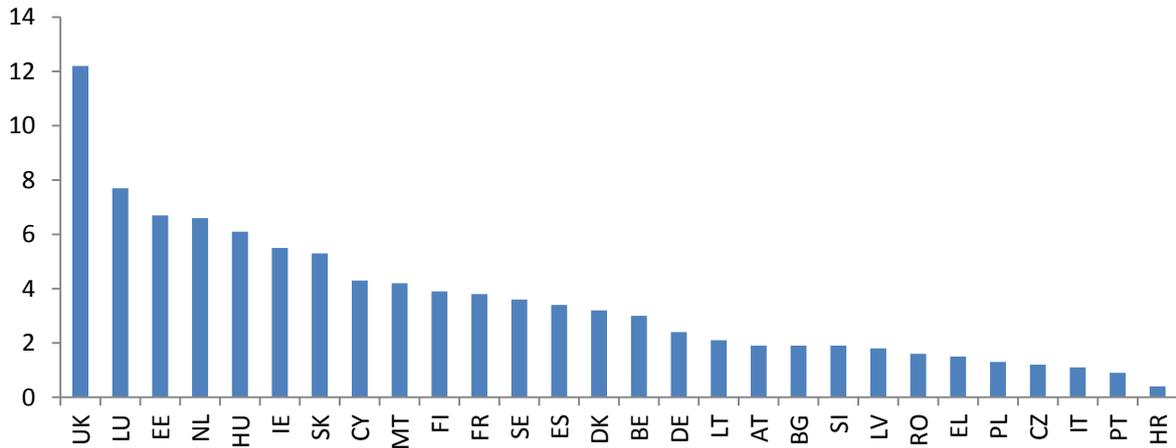
Source: Commission européenne (2017)

Figure 4: Anomalies de prix bilatérales 2015



Source: IHS (à paraître)

Figure 5: Attrait du chalandage fiscal: indice de centralité



Source: van't Riet et Lejour (2017), IHS (à paraître)

Remarques: L'indice de centralité désigne le pourcentage pondéré en fonction du PIB des voies optimales de rapatriement des bénéfices qui incluent le pays respectif.

5. RESSOURCES UTILES

- Dover R., B. Ferrett B., D. Gravino, E. Jones et S. Merler (2015), «Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union», étude pour le service de recherche du Parlement européen, 2015.
- Egger, P., W. Eggert et H. Winner (2010), «Saving Taxes through Foreign Plant Ownership», *Journal of International Economics*, 81: 99-108.
- Commission européenne (à paraître), Politiques fiscales de l'Union européenne: Enquête 2017
- Commission européenne 2017, «Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne: 2017», Édition Luxembourg.
- IHS (à paraître), Aggressive tax planning indicators.
- OCDE (2015), «Mesurer et suivre les données relatives au BEPS, Action 11 - Rapport final 2015», Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Édition OCDE, Paris.
- Ramboll Management Consulting et Corit Advisory (2015), «Study on Structures of Aggressive Tax Planning and Indicators», Taxation Paper No 61.
- van't Riet et Lejour (2017), «Optimal Tax Routing: Network Analysis of FDI diversion», CPB Discussion Paper 349.
- ZEW, Centre For European Economic Research (2016), «The Impact of Tax Planning on Forward-Looking Effective Tax Rates», Taxation Papers No 64.
- Paquet sur la lutte contre l'évasion fiscale
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/index_fr.htm
- Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)
https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/corporate-tax-reform-package_en_fr

Date: 20.11.2017