

Résolution de la CES sur la lutte contre la fraude, l'évasion et les paradis fiscaux

Adoptée par le Comité exécutif de la CES les 10 et 11 mars 2015

On observe une croissance très importante de l'évasion fiscale qui, s'ajoutant à la fraude fiscale, représente une perte massive de recettes fiscales estimée à un trillion d'euros par an dans l'UE. Cette croissance a été facilitée par la mondialisation, la financiarisation, l'économie numérique, le développement du commerce et l'augmentation de la part du capital dans le revenu national ainsi que par le manque de volonté politique pour s'attaquer au problème de l'écart fiscal. Alors que les mouvements de capitaux ignorent les frontières, les règles en matière de fiscalité sont toujours nationales. Fraude et évasion prospèrent du fait du manque d'information sur les flux de capitaux et sur la propriété des actifs au plan international, de l'inexistence des échanges automatiques de données fiscales entre les administrations et parce que les gouvernements nationaux se préoccupent davantage de concurrence fiscale que de coopération et davantage d'administration que d'investigation.

Depuis le début de la crise financière en 2008, plutôt que d'investir dans leurs administrations fiscales, de nombreux gouvernements européens ont fait exactement le contraire en réduisant les moyens humains et matériels nécessaires pour lutter contre l'évitement fiscal. Les programmes d'austérité en particulier, ont eu des effets contre-productifs.

Si elle était menée avec détermination, une action internationale concertée visant la fraude et l'évasion se traduirait par une augmentation de la croissance économique, de l'emploi, de l'équité et des recettes fiscales. Un accroissement des rentrées fiscales est essentiel pour financer les services publics qui, dans certains pays, se sont fortement dégradés, pour financer la sécurité sociale et combattre la pauvreté.

Fraude fiscale

La fraude fiscale est illégale et n'est pas seulement pratiquée par des criminels mais également par certaines entreprises et nombre de particuliers. Elle représente des pertes énormes en termes de recettes fiscales et crée une concurrence déloyale pour les entreprises respectueuses de la loi.

Le niveau de la fraude fiscale en Europe est estimé à près de 20 pourcent du PIB. En 2013, l'ampleur de l'économie non déclarée ou clandestine était estimée entre 18 et 19 pourcent du PIB européen. L'économie non déclarée est bien plus importante dans les États d'Europe orientale et méridionale où l'imposition directe est moins élevée et/ou forfaitaire. Il n'y a toutefois pas de corrélation entre impôts plus élevés et économies non déclarées ou sous déclarées plus importantes.

Les mesures visant à réduire la fraude fiscale comme celles s'attaquant au secret bancaire sont dans l'intérêt de tous mais il faut en faire bien davantage par le biais d'un échange automatique d'informations et la publication d'autant d'informations financières que possible.

Évasion fiscale

L'évasion fiscale est la minimisation légale du paiement de l'impôt. Avec la mondialisation, la planification fiscale agressive est aujourd'hui très répandue et en augmentation constante. Elle est en outre facilitée par le recours à de prétendues sociétés mandataires telles que les sociétés holdings. Le sens de l'équité lié à la fiscalité et à la politique a été fortement ébranlé. Dans le monde globalisé, les paradis fiscaux jouent un rôle essentiel dans l'évasion fiscale.

L'évasion fiscale est un marché important dominé par les « Big Four », les quatre plus grands groupes d'audit financier au monde, et d'autres importants bureaux de gestion fiscale. Non seulement ils donnent des conseils mais ils vendent aussi des systèmes d'évasion fiscale aux entreprises rentables. L'affaire LuxLeaks a révélé l'ampleur d'une évasion fiscale institutionnalisée au travers de décisions anticipées qui permettent aux entreprises de négocier secrètement le paiement de leurs impôts. Cette tendance à la concurrence fiscale est entrée dans une spirale incontrôlée dont les seuls gagnants à long terme sont les grandes entreprises multinationales (EMN) et les plus nantis. Outre les gouvernements qui voient leurs recettes décliner, les vrais perdants sont les travailleurs des EMN qui pratiquent cette planification fiscale agressive.

Paradis fiscaux

L'UE et des organismes internationaux tels que l'OCDE et le G20 s'attaquent enfin aux paradis fiscaux. En décembre 2012, la Commission a lancé un plan d'action de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales mais ses recommandations ne sont pas contraignantes, les sanctions sont trop faibles et les paradis fiscaux situés dans l'UE sont exclus. Il faut en faire bien plus pour les éliminer. La Commission devrait tout d'abord introduire une définition du terme « paradis fiscal ».

Aucune banque de l'UE, ni aucune autre banque (par ex. une banque américaine) opérant au sein de l'UE ne devrait être autorisée à disposer d'une filiale dans un paradis fiscal. Si une d'entre elles opère d'une quelconque façon dans un paradis fiscal, sa licence bancaire européenne devrait lui être retirée. Les profiteurs des paradis fiscaux devraient également être exclus des contrats publics.

La concurrence fiscale est malsaine

La concurrence fiscale entre États-nations, en particulier ceux faisant partie de l'UE, est malsaine pour ces pays et pour les citoyens qui doivent payer leurs impôts. La concurrence fiscale mène à des taux d'imposition réduits, à des exemptions, à des incitants (lacunes) et à une réduction des taux d'imposition effective pour les EMN, pour les riches et pour les états qui ont été parmi les premiers à les pratiquer.

Malgré le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises adopté par le Conseil ECOFIN en 1997¹, beaucoup d'autres exemptions et amendements (lacunes) ont été introduits par la plupart des États membres. De plus, les taux progressifs d'impôt direct sur le capital, les hauts revenus et les héritages n'ont évolué que dans un sens – à la baisse, alors que les niveaux d'impôt indirect dégressif sur la consommation tel que la TVA ont augmenté dans de nombreux États membres de l'UE.

La politique fiscale est une compétence nationale et un domaine qui se situe au cœur même de la souveraineté des États membres. Cela n'empêche toutefois pas un certain degré de coordination pour mettre fin à la course vers le bas et s'assurer que les entreprises paient leurs impôts là où elles génèrent leurs bénéfices. Une assiette commune consolidée obligatoire pour l'impôt sur les sociétés est essentielle pour éviter les transferts de bénéfices.

Le système fiscal international est malade – L'EBITB est à son chevet

Les entreprises multinationales portent une lourde responsabilité du fait de pratiques récurrentes de transferts de bénéfices vers des pays pratiquant des taux d'imposition faibles voire nuls, y compris les paradis fiscaux, et d'érosion de la base d'imposition. Cela prive les gouvernements de recettes, sape la discipline fiscale et implique que d'autres doivent supporter une part plus importante de l'impôt.

Pour répondre à cela, l'OCDE a lancé, en 2013, un plan d'action contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (EBITB) qui est un processus politique étalé sur deux ans et comportant 15 mesures qui ont pour objectif de réduire la planification

¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/coc_fr.pdf

fiscale agressive pratiquée par les entreprises multinationales. Bien que le plan EBITB soit une initiative importante, certaines inquiétudes existent. Premièrement, aucune divulgation publique n'est prévue pour le nouveau cadre du rapport par pays sur les EMN. Deuxièmement, il reste beaucoup d'incertitudes quant au traitement fiscal des activités bancaires parallèles et des fonds d'investissement privés.

Documentation des prix de transfert et rapport par pays

En 2014, dans un effort pour lutter contre la manipulation des prix de transfert, l'OCDE a défini des normes applicables aux EMN pour la documentation portant sur la fixation des prix des biens et services applicables en interne. Il s'agit d'un modèle de rapport par pays des recettes, des bénéfices, des impôts payés et des indicateurs d'activité économique. Les pays participant ont toutefois jusque fin 2020 pour évaluer ces normes qui ne sont pas contraignantes pour les EMN. L'UE autorise les entreprises à consolider leurs comptes et ainsi éviter la publication de comptes pays par pays alors même que ces comptes doivent toujours être présentés aux autorités fiscales de chaque pays.

Ce qu'il faut, c'est une divulgation publique du rapport par pays des déclarations fiscales des EMN et une action visant l'imposition des activités bancaires parallèles et des fonds d'investissement privés. Le règlement sur l'infrastructure du marché européen (EMIR) doit être utilisé à cet effet. Ce règlement rend obligatoire la déclaration de toutes les transactions relatives aux contrats de produits dérivés de gré à gré.

Concurrence fiscale – quelques systèmes d'évasion fiscale

La concurrence fiscale encourage les systèmes d'évasion fiscale. La plupart d'entre eux sont conçus par des gestionnaires dans les sociétés d'audit (dont les départements fiscalité facturent des honoraires qui dépassent le produit de l'impôt sur les sociétés de certains pays plus petits) mais les outils qu'ils utilisent (et dont ils abusent) sont les incitants fiscaux offerts par les gouvernements.

Au sein de l'UE, Luxembourg, Irlande et Pays-Bas se distinguent par les incitants/lacunes et les taux d'imposition peu élevés ou nuls qu'ils offrent aux nantis et aux grandes EMN mobiles. L'Irlande avait pris la tête en matière de faibles taux d'imposition des sociétés mais de nombreux pays ont suivi avec des réductions importantes de leurs taux (et avec de nouveaux systèmes d'évasion). Le Portugal a également adopté des mesures pour réduire la base d'imposition des sociétés avec en outre des avantages particuliers pour les grandes entreprises. Le bénéfice de toujours plus d'incitants fiscaux diminue donc rapidement pour les États souverains. Seules les EMN en profitent partout en Europe du fait de taux d'imposition moins élevés.

Les Pays-Bas sont critiqués comme étant un paradis fiscal tout comme l'est la « niche fiscale » du Luxembourg qui permet à de nombreuses EMN et personnes nanties de fortement réduire leurs impôts qui contribueraient pourtant à améliorer les services publics dans toute l'Europe. Le régime de minimisation de l'impôt du Luxembourg, sur lequel une grande partie de son économie est basée, lui procure un niveau de recettes 2,5 fois plus élevé que la moyenne européenne.

Les hommes de l'ombre de la fiscalité

La capacité d'influence de puissantes organisations sur la politique fiscale ne doit pas être sous-estimée et ébranle la foi dans le système démocratique. Les grands cabinets d'experts comptables et juridiques, qui souvent sont payés par les EMN et les plus fortunés, financent des réunions consacrées à la politique gouvernementale en matière de fiscalité, ont du personnel au sein des départements fiscalité des ministères, personnel qui est donc en mesure d'influencer la politique, et financent la « recherche » sur la fiscalité dans de nombreuses universités de telle sorte que des universitaires influent à leur tour sur la politique.

Fiscalité et économie numérique

Des questions fiscales complexes voient le jour du fait de l'usage croissant de l'internet à titre professionnel. Les nouveaux modèles d'entreprise et l'augmentation de la part de valeur ajoutée provenant d'actifs incorporels, tels que la propriété intellectuelle, mais aussi les jeux d'argent, rendent plus difficile la taxation de ces produits et services. Des mesures sont prises à cet égard mais c'est un domaine dans lequel seule une coopération internationale, et non une concurrence fiscale, se révélera efficace.

Recommandations

Général

Création au sein de la CES d'un groupe de travail après le Congrès 2015 sur la fiscalité chargé de suivre et de répondre aux initiatives pertinentes de l'UE et de l'OCDE ainsi que de développer une politique de la CES dans ce domaine.

Etablissement d'EuroTax en tant que centre international d'enquêtes fiscales pour toute l'Europe qui soit correctement financé et pourvu de larges pouvoirs d'investigation portant sur la fraude et l'évasion fiscales pratiquées par les particuliers fortunés, les entreprises et les criminels.

La Commission européenne devrait créer une commission unique et largement représentative dédiée à la fiscalité européenne afin de baliser l'évolution de la fiscalité pour l'Union sur base de grands principes. Un objectif de réduction de l'écart fiscal devrait être établi et s'accompagner d'investissements dans les administrations fiscales.

Un mécanisme important pour contrer la fraude et l'évasion fiscales serait d'introduire une évaluation périodique du patrimoine net de tous les citoyens, y compris les avoirs détenus à l'étranger. Cela contribuerait également à une meilleure information en vue de l'élaboration des politiques, notamment en matière de fiscalité.

Les États membres de l'UE devraient commencer à discuter des grands principes portant sur l'imposition des revenus et de la fortune.

Le système fiscal dans les États membres devrait être simplifié par l'abolition d'exemptions et d'avantages fiscaux inutiles visant en particulier les grandes entreprises. Une telle simplification du système général produira des recettes plus élevées ou permettra une réduction des taux et contribuera à rendre l'impôt sur le revenu et les systèmes de sécurité sociale bien plus efficaces et équitables.

Introduction d'une taxe sur les transactions financières dans tous les États membres.

Les mesures prises par l'UE visant à s'attaquer à l'évasion fiscale pratiquée par les EMN en introduisant un rapport obligatoire par pays dans le secteur bancaire et les industries extractives sont les bienvenues mais elles devraient être étendues à tous les secteurs. S'agissant de l'EBITB, il faut : a) une divulgation publique par pays des comptes des entreprises et b) un traitement efficace des activités bancaires parallèles et des fonds d'investissement privés.

La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales exige plus de transparence au niveau de l'entreprise, y compris plus de démocratie au travail, la limitation des dispositions relatives aux secrets industriels et commerciaux et la publication de la propriété bénéficiaire.

Réduire l'évasion fiscale

La concurrence fiscale entre États membres pour attirer des investissements étrangers directs (IED) est malsaine et va finalement à l'encontre du but recherché. Il s'agit de la plus importante motivation de l'évasion fiscale qui pousse les États membres à concurrencer des offres de taux d'imposition toujours plus bas et une foule de

mécanismes d'évasion présentés comme « incitants ». La fiscalité doit être efficacement coordonnée au sein de l'UE pour mettre fin à l'actuelle course vers le bas. Il doit y avoir une transparence absolue dans les décisions en matière d'impôt et les États membres doivent échanger les informations relatives à la fiscalité.

La CES soutient l'introduction d'une assiette commune consolidée obligatoire pour l'impôt sur les sociétés dans l'UE avec, peut-être, l'introduction d'un taux d'imposition minimum de 25%.

L'Europe devrait rendre difficile pour les citoyens des 28 États membres et les entreprises numériques de se livrer à des activités commerciales au sein de l'Union européenne à moins qu'ils ne s'engagent à s'enregistrer fiscalement dans l'UE au travers d'EuroTax ou dans un État membre.

Le système fiscal européen devrait assurer une coopération renforcée entre États membres pour lutter contre les EMN employant du personnel basé dans des pays à faible taux de taxation et recourant à des systèmes de faux indépendants et à des contractuels pour se soustraire à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales.

Les quatre grandes sociétés d'audit financier (les « Big Four ») devraient être scindées et des mesures prises pour séparer les responsabilités relatives aux fonctions telles que l'audit, la fiscalité et la consultance afin d'éviter les conflits d'intérêt. Les gouvernements devraient en outre cesser d'intégrer du personnel de ces sociétés dans leurs départements en charge de l'économie et de la fiscalité. Dans l'intervalle, il faut les exclure de toute mission de conseil auprès de la Commission en matière de bonne gouvernance dans le domaine fiscal.

Les EMN devraient avoir l'obligation de publier des comptes complets dans chaque pays où elles opèrent, y compris des informations sur les montants relatifs et absolus de leur activité économique dans chacun des pays (couvrant au moins le chiffre d'affaires, l'emploi, l'investissement, les bénéfices et les impôts payés). Il faut donc, dans chaque États membres de l'Union, en finir avec les groupes d'entreprises, les sociétés à responsabilité illimitée et autres lacunes et exemptions relatives à la divulgation par les grandes entreprises de leurs données financières.

Toutes les grandes entreprises devraient avoir l'obligation de publier le montant des impôts annuels qu'elles ont acquittés et de communiquer cette information dans un cadre formel à leurs travailleurs. Il s'agit donc bien du paiement réel pour chaque année et non d'un quelconque montant provisionnel ou autre chiffre évasif.

Toutes les EMN devraient divulguer le degré de dépendance de leurs opérations locales par rapport au groupe dans son ensemble (c.-à-d. les données portant sur le niveau de transactions intragroupe, le montant des achats locaux, la valeur ajoutée, etc.).

L'érosion de la base d'imposition pourrait également être limitée grâce à l'introduction d'une retenue à la source sur les versements d'intérêts et les redevances. Cela s'applique également à la limitation de la déduction des versements d'intérêts et des redevances.

L'évasion fiscale au travers de fiducies et d'autres entités légales, y compris les fiducies familiales, est très répandue parmi les personnes fortunées et doit être vivement combattue. En outre, toutes les fiducies sans exception devraient maintenant avoir l'obligation de publier leurs comptes conformément aux règles européennes applicables aux sociétés si leurs actifs sont de taille comparable à ceux des entreprises moyennes et grandes.

Éliminer la fraude fiscale

Les États membres devraient être obligés d'investir dans leurs administrations fiscales et de développer la capacité d'investigation nécessaire pour réduire l'évasion et la fraude fiscales et tous devraient viser les normes de fonctionnement les plus exigeantes. Les

États membres devraient mettre en commun les moyens financiers, le personnel et les compétences de leurs services d'investigation fiscale.

Les mesures relatives à l'échange d'informations sur les personnes et les entreprises sont les bienvenues mais le niveau de fraude fiscale reste très élevé. Pour la combattre, des investigations bien plus rigoureuses sont nécessaires dans les États membres ainsi qu'au niveau européen et international. L'identité des véritables propriétaires de toutes les entreprises et fiducies doit être enregistrée et consultable par le public. Il est donc important que soit rapidement mise en place la décision du Conseil de janvier 2015 relative à la directive sur la prévention du blanchiment d'argent exigeant que la liste des propriétaires ultimes d'entreprises soit reprise dans des registres centraux.

La CES soutient les mesures visant à obliger les paradis fiscaux tels que la Suisse, Monaco, le Liechtenstein et les autres à divulguer les informations concernant les citoyens européens mais la Commission européenne devrait agir contre tous les paradis fiscaux au sein de sa zone géographique pour éliminer les pertes de recettes fiscales sur base des critères définis dans le plan d'action de l'UE contre la fraude et l'évasion fiscales, des règles relatives aux aides d'état et de l'échange d'informations fiscales.

L'UE ne devrait pas hésiter à prendre des sanctions à l'égard des juridictions non coopératives. Aucune banque de l'UE, ni aucune autre banque (par ex. une banque américaine) opérant au sein de l'UE ne devrait être autorisée à disposer d'une filiale dans un paradis fiscal. Si une d'entre elles opère d'une quelconque façon dans un paradis fiscal, sa licence bancaire européenne devrait lui être retirée. Les profiteurs des paradis fiscaux devraient également être exclus des contrats publics.