



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 11.11.2011
SEC(2011) 1333 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT
accompagnant la**

**proposition de directive du Conseil concernant un régime fiscal commun applicable aux
paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'États
membres différents (refonte)**

{COM(2011) 714 final}
{SEC(2011) 1332 final}

SYNTHÈSE

La présente analyse d'impact accompagnera la proposition de refonte de la directive 2003/49/CE du Conseil concernant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'États membres différents (ci-après «la directive»). Les directives 2004/66/CE, 2004/76/CE et 2006/98/CE ainsi que les annexes VI et VII du traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie ont modifié la directive en étendant son champ d'application aux sociétés et impôts des nouveaux États membres et en accordant à certains d'entre eux des dérogations temporaires à certaines de ses dispositions¹. Il est utile, par souci de simplification des règles applicables, de fusionner l'ensemble de ces textes en un seul et même acte législatif.

Les avantages de la directive sont accordés aux sociétés qui sont assujetties à l'impôt sur les sociétés dans l'Union européenne, qui ont leur résidence fiscale dans un État membre de l'Union et qui présentent l'une des formes juridiques énumérées à l'annexe de la directive. La directive a pour objet les paiements effectués entre des sociétés associées, c'est-à-dire lorsqu'une des sociétés détient une participation directe d'au moins 25 % dans le capital de l'autre société, ou lorsqu'une troisième société détient une participation directe d'au moins 25 % à la fois dans le capital du payeur et dans le capital de la société bénéficiaire.

L'article 8 de la directive prévoit l'obligation pour la Commission de faire rapport au Conseil sur l'application de la directive en vue d'en étendre le champ d'application. Le rapport en question a été présenté le 23 avril 2009 [COM(2009) 179] et a conclu que des modifications législatives pourraient être apportées à la directive pour en améliorer le fonctionnement et lui permettre ainsi d'atteindre ses objectifs dans une plus large mesure.

Exposé du problème

Le principal problème auquel la législation concernée s'emploie à répondre est l'imposition plus lourde des flux transfrontaliers de capitaux par rapport aux transactions nationales. Dans le cas des paiements internationaux, le bénéficiaire paie l'impôt sur les sociétés dans son État de résidence ainsi qu'une retenue à la source supplémentaire prélevée par l'État à partir duquel le paiement est réalisé (l'État d'origine). Les relations fiscales entre États membres sont en général régies par des conventions préventives de la double imposition qui peuvent prévoir une exonération de retenues à la source ou une réduction de ces retenues; l'État de résidence peut aussi permettre à la contribuable de réduire le montant de son impôt sur les sociétés en lui accordant un crédit d'impôt lié à la retenue à la source. Les retenues à la source et les procédures administratives à mettre en œuvre pour le dégrèvement de ces retenues empêchent le bon fonctionnement du marché intérieur. Au début des années 90, la directive «mères-filiales» a harmonisé le régime fiscal applicable aux distributions de bénéfices dans l'Union européenne². Ce n'est qu'en 2003 que le Conseil a harmonisé le régime fiscal applicable aux paiements transfrontaliers d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées afin de les mettre sur le même pied que les paiements nationaux en

¹ JO L 157 du 26.6.2003, p. 49, JO L 168 du 1.5.2004, p. 35, JO L 157 du 30.4.2004, p. 106, JO L 363 du 20.12.2006, p. 129 et JO L 157 du 21.6.2005, p. 278 et p. 311.

² Directive 90/435/CEE du Conseil concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents (JO L 225 du 20.8.1990, p. 6) telle que modifiée par la directive 2003/123/CE (JO L 7 du 13.1.2004, p. 41).

prévoyant une exonération de retenues à la source. En raison du fait que des procédures législatives différentes ont été suivies et que la directive «mères-filiales» a été modifiée plus récemment en 2003, les deux instruments n'ont pas le même champ d'application.

En ce qui concerne l'ampleur des problèmes évoqués, dans 82 % des cas, la société mère et la filiale ont toutes les deux une forme juridique qui relève du champ d'application de la directive; près de 95 % des paiements de redevances et environ 90 % des paiements d'intérêts sont couverts par la directive. En ce qui concerne l'obligation d'association, les sociétés non associées (participation de 0 à 25 %) représentent 12 % des liens de participation. L'initiative proposée vise à résoudre certains des problèmes liés aux paiements transfrontaliers ne relevant pas de son champ d'application:

- les entreprises cherchant à minimiser leurs coûts essaient d'éviter la retenue à la source en recourant à la planification fiscale: il arrive que des groupes de sociétés aient recours à une entité interposée créée dans un autre État membre pour que le paiement reçu par celle-ci bénéficie d'une exonération fiscale qui ne s'appliquerait pas autrement. Les choix opérés, motivés non par l'efficacité mais par des raisons d'ordre fiscal, sont ainsi loin d'être les meilleurs, tandis que pour les États membres, cette situation est synonyme de pertes de recettes fiscales;

- le régime de la retenue à la source varie au gré des relations bilatérales qui existent entre les États membres. Toutes les conventions préventives de la double imposition ne prévoient pas forcément les mêmes taux, ce qui peut avoir un effet de distorsion sur les décisions économiques, poussant les investisseurs à se tourner vers les pays à faible taux d'imposition;

- les conditions à remplir pour bénéficier de l'exonération de retenue à la source prévue par la directive relative à la forme juridique, aux relations entre les parties à la transaction, à la participation et aux périodes de participation minimales, notamment, incitent les entreprises à opter pour des solutions motivées non par un souci d'efficacité mais par des raisons fiscales;

- les exigences à remplir pour pouvoir bénéficier des avantages de la directive sont plus strictes que celles prévues par la directive «mères-filiales» concernant l'exonération des dividendes. Les différences entre les régimes fiscaux applicables aux dividendes et aux intérêts et redevances sont susceptibles d'entraîner une distorsion dans la structure du capital des sociétés et dans l'attribution des immobilisations incorporelles;

- l'application de réductions pour les retenues à la source prévues par les conventions préventives de la double imposition suppose la mise en œuvre de procédures administratives faisant peser de lourdes charges administratives et financières sur les entreprises. Dans bien des cas, l'entreprise ne bénéficie de la réduction que dans un deuxième temps, sous la forme d'un remboursement, ce qui entraîne des problèmes de trésorerie. De même, dans les cas où la réduction est accordée sous la forme d'un crédit d'impôt dans l'État de résidence, il s'écoule un certain laps de temps entre la retenue à la source et la déduction fiscale, ce qui entraîne là aussi des problèmes de trésorerie. Selon les estimations, ces coûts de mise en conformité supportés par les entreprises de l'Union s'élèvent à 126 millions EUR par an;

- les entreprises finissent par être soumises à une double imposition: elles doivent supporter une retenue à la source et acquitter l'impôt sur les sociétés dans leur État de résidence. Ce

dernier peut prévoir un dégrèvement au titre de la double imposition soit en exonérant les revenus concernés soit en autorisant la déduction de la retenue prélevée à la source. Cependant, si la retenue à la source grevant le paiement brut est plus élevée que l'impôt sur les sociétés (faible taux nominal) calculé à partir du revenu net tiré de ce paiement, les entreprises doivent acquitter un impôt supérieur à celui qui frappe les paiements nationaux équivalents.

Un autre problème concerne les conditions applicables à l'exonération de retenue à la source lorsqu'une société effectue le paiement par l'intermédiaire d'un établissement stable, à savoir une succursale: ce paiement doit constituer une charge fiscalement déductible pour cette contribuable. Dans sa formulation actuelle, la directive ne s'appliquerait pas aux cas où la déduction est refusée pour des raisons telles que la non-conformité avec toutes les exigences formelles, alors même que la transaction est effectivement liée à l'activité de l'établissement stable.

Enfin, la directive n'exige pas que l'exonération à la source soit liée à l'imposition du paiement dans l'État de résidence du bénéficiaire. Il peut ainsi arriver que les paiements ne soient pas imposés. Au moment de l'adoption de la directive, le Conseil a invité la Commission à proposer les modifications nécessaires. La Commission a arrêté une proposition de modification [COM(2003) 841] visant à exclure du bénéfice de l'exonération de retenue à la source les sociétés bénéficiant déjà d'une exonération fiscale pour les paiements d'intérêts et de redevances reçus dans leur État de résidence. Bien qu'un consensus général se soit dégagé sur un texte de compromis, les discussions tenues au sein des groupes de travail du Conseil entre 2004 et 2006 n'ont pas abouti à un accord unanime. La Commission a retiré cette proposition lorsqu'elle a adopté la communication intitulée «Programme de travail de la Commission pour 2010 – Le moment d'agir» [COM(2010) 135 final], dans la mesure où elle avait pour projet de proposer cette refonte de la directive.

Maintenir le statu quo serait aussi pérenniser la distorsion du comportement des entreprises, les coûts de mise en conformité que celles-ci doivent supporter et le risque de double imposition. Il y aurait en conséquence moins de flux transfrontaliers de capitaux et, partant, moins de transferts de capitaux et de technologies, sans compter des effets négatifs sur la répartition transfrontalière des ressources. En bref, le potentiel du marché intérieur ne serait pas pleinement réalisé.

En principe, toutes les entreprises sont concernées, quels que soient leur taille et leur secteur d'activité, même si les coûts de mise en conformité représentent chez les petites entreprises une plus grande part du total des coûts. En ce qui concerne les paiements d'intérêts, les problèmes dont il est question ici touchent principalement le secteur financier. Il n'en reste pas moins que la structure du capital des groupes de sociétés comprend, quel que soit le secteur d'activité, des capitaux propres et des capitaux d'emprunt. En d'autres termes, tous les secteurs d'activité sont touchés. Pour ce qui est des paiements de redevances, les secteurs ayant très largement recours aux droits de transfert de technologie et de propriété intellectuelle doivent supporter ces charges fiscales plus fréquemment.

Les administrations fiscales sont concernées elles aussi puisqu'elles tirent des recettes des retenues à la source ou voient leurs recettes fiscales diminuer en raison des crédits d'impôts utilisés par les contribuables pour éliminer la double imposition.

Subsidiarité

L'initiative proposée est nécessaire puisque les États membres imposent les activités transfrontalières dans le cadre de conventions fiscales bilatérales, qui sont le fruit de négociations bilatérales. Chaque «couple» de pays parvient à une solution différente. Lorsqu'aucune convention préventive de la double imposition ne s'applique, les retenues à la source sont effectuées selon des règles unilatérales fixées conformément à la politique fiscale du pays. Il n'existe pas d'action coordonnée mise en œuvre spontanément pour éliminer ces obstacles au marché intérieur. De ce fait, il faut agir au niveau de l'Union de manière à garantir l'harmonisation et la coordination des politiques fiscales dans ce domaine particulier de la fiscalité.

La mise en œuvre d'une action européenne se justifie par la nature transfrontalière du problème et par l'impossibilité pour chaque État membre de mettre sur pied une seule politique fiscale applicable dans le cadre national et pour toute l'UE. Grâce à cette action menée au niveau de l'Union, les États membres seront tous liés dans la même mesure par l'exonération de retenues à la source.

Objectifs

L'objectif de l'initiative proposée est de réduire les obstacles transfrontaliers au bon fonctionnement du marché intérieur, décrits ci-dessus, en étendant le champ d'application de l'exonération de retenues à la source prévue par la directive au coût le plus bas possible. En particulier, il est essentiel d'éliminer les distorsions dues aux différents régimes applicables aux flux de capitaux résultant des paiements de dividendes et des paiements d'intérêts et de redevances. L'alignement du champ d'application de la directive sur celui de la directive «mères-filiales» constitue donc l'un des principaux objectifs. Ce changement devrait encourager les activités de financement et les activités technologiques et renforcer les politiques spécifiques de l'UE en la matière.

Options stratégiques

Plusieurs options stratégiques sont à envisager:

- option 1: ne prendre aucune mesure particulière;
- option 2: les avantages de la directive pourraient être étendus aux paiements entre entreprises non associées; la liste des types de société auxquels la directive s'applique pourrait également être étoffée;
- option 3: une autre solution serait d'aligner les conditions afférentes à l'octroi des avantages de la directive sur celles de la directive «mères-filiales», en considérant que des sociétés sont associées dès lors qu'il y a une participation directe ou indirecte de 10 % et en étoffant la liste des types de société auxquels la directive s'applique;
- option 4: le texte de la directive pourrait être modifié de manière à indiquer clairement que les paiements effectués par un établissement stable en rapport avec ses activités bénéficient effectivement de l'exonération fiscale;

- option 5: un critère d'assujettissement à l'impôt pourrait être introduit en vertu duquel l'exonération de retenues à la source serait impossible dès lors que le bénéficiaire du paiement ne serait pas effectivement soumis à l'impôt sur le revenu tiré de ce paiement.

Incidences des différentes options stratégiques

L'option 1 ne permettrait pas de résoudre les problèmes de coût et de distorsions économiques liés aux retenues à la source, ni les problèmes décrits plus haut.

L'option 2 impliquerait certaines conséquences sur les recettes fiscales des États membres. En ce qui concerne les paiements d'intérêts, les 13 États membres de l'UE qui effectuent encore des retenues à la source sur les paiements d'intérêts sortants – à savoir la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie et le Royaume-Uni – ont été à l'origine de paiements d'intérêts intra-UE de l'ordre de 112 milliards EUR en 2008. Compte tenu du fait que dans les pays de l'Union, seulement 10 % de la dette brute concerne les entreprises et que le taux moyen de retenue à la source des pays qui appliquent une retenue aux paiements transfrontaliers d'intérêts s'élève à 7,1 %, les recettes brutes issues de la retenue à la source effectuée sur les paiements entre sociétés s'élèvent à 0,8 milliard EUR. Ces pertes de recettes sur les intérêts sortants tendraient à être compensées par les gains réalisés grâce à la baisse des crédits liés aux retenues à la source versées dans les pays hôtes. Le calcul de la position nette ferait donc probablement apparaître des effets très limités sur les recettes nettes: les pertes ne devraient pas dépasser 200 à 300 millions EUR³.

En ce qui concerne les paiements de redevances, les sorties de capitaux intra-UE liées aux redevances et droits se sont élevées au total à plus de 31 milliards EUR en 2008. Les 22 pays de l'UE qui effectuent des retenues à la source sur les paiements de redevances sortants sont à l'origine de paiements de redevances intra-UE d'un montant de 23,3 milliards EUR. Considérant que le taux moyen de la retenue à la source est de 5,5 %, le montant des recettes brutes provenant des paiements de redevances sortants s'élève potentiellement à environ 1,3 milliard EUR pour l'ensemble de l'Union. Ces pertes de recettes sur les redevances sortantes tendraient à être compensées par les gains réalisés grâce à la baisse des crédits liés aux retenues à la source versées dans les pays hôtes. Le calcul de la position nette ferait donc probablement apparaître des effets très limités sur les recettes nettes: pour les sept pays présentant le solde négatif le plus important par rapport au PIB en ce qui concerne les paiements de redevances – à savoir la Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie – les pertes ne devraient pas dépasser 100 à 200 millions EUR⁴.

À l'heure actuelle, le champ d'application de la directive et de la directive «mères-filiales» est limité aux sociétés associées. L'extension des avantages de la directive aux entreprises non liées constituerait un nouvel élément qui ne serait pas sans conséquence sur les relations fiscales entre États membres de l'Union.

³ Source: Copenhagen Economics, *Taxation of interest and royalties — Impact assessment of amendments to the present Directive*, octobre 2010.

⁴ Source: voir note de bas de page 3.

Pour les entreprises, cette deuxième option aurait principalement pour effet de réduire les coûts de mise en conformité: des économies de l'ordre de 126 millions EUR pourraient être réalisées chaque année. Les PME, pour lesquelles ces coûts sont proportionnellement plus élevés, seraient largement gagnantes. Elles tireraient également parti de l'élimination des retenues à la source sur les redevances, dans la mesure où elles tendent à concéder des licences sur leurs droits de propriété industrielle, n'étant pas en mesure d'exploiter elles-mêmes leurs inventions. En revanche, il subsisterait des disparités dans l'imposition des dividendes et des intérêts et redevances, et les distorsions qui en résultent continueraient de produire leurs effets sur la structure interne du capital des entreprises, sur l'attribution des droits de propriété intellectuelle des entreprises de l'UE et sur les formes d'organisation.

L'option 3 aurait pour effet d'égaliser les conditions prévues dans les directives concernant la fiscalité des dividendes et des intérêts et redevances. Elle contribuerait à la réduction des distorsions fiscales mentionnées plus haut. Elle serait également avantageuse car elle permettrait aux entreprises d'opérer leurs choix quant à la forme d'organisation, à la structure du capital, aux structures de participation et à l'attribution des immobilisations incorporelles plus librement et moyennant des coûts de restructuration moindres. Selon les estimations, les économies que réaliseraient les entreprises en termes de coûts de mise en conformité se situeraient dans une fourchette allant de 38,4 à 58,8 millions EUR. Les effets sur les recettes nettes des États membres seraient même moins importants que dans le cadre de l'option stratégique précédente; ils se chiffraient à environ 160-310 millions EUR. La transposition de ces changements dans les ordres juridiques internes ne devrait pas représenter une charge trop importante, grâce à l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de la directive «mères-filiales».

Il existe en outre deux autres initiatives qui peuvent être combinées aux options 2 ou 3 pour répondre à deux des problèmes spécifiques déjà décrits. Les options 4 et 5 contribueraient certainement à rendre la directive plus efficace; il conviendrait pour cette raison de les inclure dans toute proposition de modification.

Les estimations données ci-dessus doivent toutefois être considérées avec prudence dans la mesure où elles sont fondées sur une série d'hypothèses et de données statistiques et qu'aucun élément d'ordre juridique n'a pu être pris en compte.

Comparaison des options stratégiques

Dans la mesure où les options 4 et 5 peuvent être combinées aux options 2 et 3, on examinera ici deux alternatives possibles: l'alternative I, regroupant les options 2, 4 et 5, et l'alternative II, regroupant les options 3, 4 et 5.

Bien que plus efficace sur le plan de la réduction des coûts de mise en conformité, l'alternative I serait aussi moins efficiente et en porte-à-faux par rapport aux autres objectifs à atteindre pour améliorer le fonctionnement de la directive. Dans un contexte d'instabilité des finances publiques, cette solution supposerait une réduction plus importante des recettes fiscales des États membres; elle serait plus difficile à mettre en œuvre et ne cadrerait pas avec l'objectif de l'élimination des distorsions dues à la différence de champ d'application entre la directive et la directive «mères-filiales».

Dès lors, l'alternative II, qui offre une solution plus équilibrée, est considérée comme l'option à privilégier. Elle ne permettrait pas de réduire les coûts de mise en conformité dans la même proportion que l'alternative I, mais elle aurait l'avantage de réaliser l'ensemble des objectifs fixés par l'initiative proposée, en garantissant une perte de recettes fiscales plus modérée. Il ressort également de la consultation publique lancée par la Commission que la plupart des parties prenantes qui ont donné leur avis préfèrent cette option. À l'inverse, la principale option de l'alternative I, à savoir l'extension des avantages de la directive aux paiements effectués entre des entreprises non liées, n'a suscité qu'un intérêt très limité (29 % des contributions reçues).

Les États membres ont également eu la possibilité d'exprimer leur avis sur ces différentes options lors d'une réunion consacrée au rapport de la Commission concernant la directive, qui s'est tenue le 23 novembre 2009. D'une manière générale, ils se sont révélés plutôt favorables à des initiatives fondées sur l'option 3; certains ont purement et simplement rejeté toute modification sur la base de l'option 2. En ce qui concerne les modifications techniques proposées dans l'option 4, les délégués des États membres ont reconnu dans leur grande majorité la nécessité de trouver une solution. Pour ce qui est de l'option 5, le sujet a été abordé lors de la réunion du Conseil «Ecofin» relative à l'adoption de la directive, pendant laquelle une vaste majorité d'États membres se sont déclarés favorables aux initiatives de la Commission dans ce domaine. Il convient toutefois de souligner que la réunion du 23 novembre 2009 était une réunion technique et qu'il n'a pas été demandé aux délégations de prendre position politiquement sur ces initiatives. En fait, un certain nombre de délégués ont gardé le silence pendant tout le débat.