

## I

(Communications)

## CONSEIL

## CONCLUSIONS DU CONSEIL ECOFIN

du 1<sup>er</sup> décembre 1997

en matière de politique fiscale

(98/C 2/01)

Le Conseil a eu un large débat à la lumière de la communication de la Commission «Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne» qui fait le point d'une discussion lancée à l'initiative de la Commission lors de la réunion informelle des ministres des finances et de l'économie de Vérone en avril 1996 et qui fut concrétisée à la réunion informelle de Mondorf-les-Bains en septembre 1997.

Cette discussion a porté sur la nécessité d'une action coordonnée au niveau européen pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable en vue de contribuer à réaliser certains objectifs comme la réduction des distorsions existant encore au sein du marché unique, l'évitement de pertes trop importantes de recettes fiscales ou l'orientation des structures fiscales dans un sens plus favorable à l'emploi.

À la lumière de ce débat, et dans un esprit de dégager une approche globale, trois domaines furent notamment mis en évidence, à savoir la fiscalité des entreprises, la fiscalité des revenus de l'épargne et la problématique des retenues à la source sur les paiements transfrontaliers d'intérêts et de redevances entre entreprises.

À l'issue de ce débat, le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, ont marqué leur accord sur la résolution relative à un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, présentée à l'annexe 1;

Par ailleurs, le Conseil:

- a approuvé en matière de fiscalité de l'épargne, le texte repris à l'annexe 2,
- a estimé que, en ce qui concerne les paiements d'intérêts et de redevances entre entreprises, la Commission devrait présenter une proposition de directive,

- a pris acte de l'intention de la Commission de présenter rapidement deux propositions de directive sur les matières reprises aux premier et deuxième tirets ci-dessus,

- a invité la Commission à lui présenter annuellement, ensemble avec le rapport prévu au paragraphe N du code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, un rapport sur l'état d'avancement des travaux en matière de fiscalité de l'épargne et de paiements d'intérêts et de redevances entre entreprises,

- a pris acte de l'engagement de la Commission concernant les aides d'État à caractère fiscal,

- a invité la Commission à poursuivre ses travaux dans le domaine fiscal et à continuer à se faire assister dans sa réflexion par le groupe de politique fiscale,

- a pris acte des déclarations suivantes à inscrire au procès-verbal du Conseil:

1) ad annexe 1 (code de conduite)

Certains États membres et la Commission estiment que les régimes fiscaux spéciaux pour salariés pourraient relever de la problématique couverte par le code. À cette fin, ils estiment que cette question est à discuter au groupe de politique fiscale en vue d'une éventuelle extension du code dans le cadre de la procédure de révision prévue au point N.

Le Conseil et les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, ainsi que la Commission, constatent que le gel et le démantèlement sont étroitement liés et soulignent la nécessité d'une application équilibrée à des situations comparables, sans que cela ne doive retarder la mise en œuvre du gel et du démantèlement. Par ailleurs, ils estiment qu'une période de deux ans, en règle générale, devrait être suffisante

pour le démantèlement. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 1998, le démantèlement effectif devra se faire dans les cinq ans bien qu'un délai plus long puisse se justifier dans des circonstances particulières, après évaluation du Conseil.

La délégation allemande, comme d'autres délégations, considère que le point B.3 notamment vise également l'octroi ciblé d'avantages au profit d'activités mobiles internationales, si ces avantages sont refusés pour des activités non mobiles.

La Commission rappelle que l'autorisation accordée en 1987 et prorogée en dernier lieu en 1994 du régime des centres de services financiers internationaux à Dublin arrive à échéance en l'an 2005, et que, aux termes de cette autorisation, de nouveaux établissements ne pourront plus bénéficier de ce régime après l'an 2000.

## 2) ad annexe 2 (fiscalité de l'épargne)

Les États membres déclarent que, dans le cas où ils changeraient leur législation, ils devraient s'inspirer des éléments repris à l'annexe 2 des présentes conclusions.

La délégation britannique estime qu'une telle directive ne devrait pas s'appliquer aux «Eurobonds» et aux instruments similaires.

La délégation française estime que la directive sur l'imposition de la fiscalité de l'épargne ne devrait pas prévoir un taux de retenue à la source inférieur à 25 %.

La délégation néerlandaise indique qu'elle évaluera les propositions à la lumière du principe de l'imposition de l'épargne dans le pays de résidence.

La délégation luxembourgeoise estime qu'une directive en matière de fiscalité de l'épargne devrait s'accompagner d'une directive en matière de fiscalité des entreprises portant sur les régimes généraux d'imposition des entreprises dans les États membres.

Les délégations belge, italienne et portugaise déclarent qu'elles ne donneront pas leur accord à la directive concernant les paiements d'intérêts et de redevances entre entreprises avant l'adoption de la directive en matière de fiscalité de l'épargne.

3) La Commission a pris note de la demande de la délégation néerlandaise relative aux problèmes liés notamment à la taxation des pensions et des prestations d'assurances; elle s'engage à examiner cette question avec l'assistance du groupe de politique fiscale en vue de l'élaboration d'une éventuelle proposition de directive.

4) La Commission prend note de la demande de la délégation belge concernant le traitement TVA du crédit-bail automobile transfrontalier et s'engage à l'examiner avec un esprit ouvert. Elle examinera notamment dans quelle mesure les propositions déjà envisagées pour la modernisation et la simplification du régime TVA actuel peuvent apporter une solution adéquate.

## ANNEXE 1

### RÉSOLUTION DU CONSEIL ET DES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL

du 1<sup>er</sup> décembre 1997

sur un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ET LES REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES, RÉUNIS AU SEIN DU CONSEIL,

RAPPELANT qu'une approche globale en matière de politique fiscale a été lancée à l'initiative de la Commission en avril 1996, lors de la réunion informelle des ministres des finances et de l'économie de Vérone et confirmée lors de la réunion de Mondorf-les-Bains en septembre 1997, à la lumière des réflexions suivantes: une action coordonnée au niveau européen est nécessaire pour réduire des distorsions

existant encore au sein du marché unique, pour prévenir d'importantes pertes de recettes fiscales et pour orienter les structures fiscales dans un sens plus favorable à l'emploi;

RECONNAISSANT la contribution importante du groupe de politique fiscale pour la préparation de la présente résolution;

NOTANT la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 5 novembre 1997;

RECONNAISSANT les effets positifs d'une concurrence loyale et la nécessité de consolider la compétitivité internationale de l'Union européenne et des États membres, tout en constatant que la concurrence fiscale peut également déboucher sur des mesures fiscales comportant des effets dommageables;

RECONNAISSANT dès lors la nécessité d'un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises destiné à enrayer les mesures fiscales dommageables;

SOULIGNANT que le code de conduite est un engagement politique et n'affecte donc pas les droits et obligations des États membres ni les compétences respectives des États membres et de la Communauté telles qu'elles découlent du traité,

ADOPTENT LE CODE DE CONDUITE SUIVANT:

**Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises**  
**Mesures fiscales visées**

A. Sans préjudice des compétences respectives des États membres et de la Communauté, le présent code de conduite, qui couvre le domaine de la fiscalité des entreprises, vise les mesures ayant, ou pouvant avoir, une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté.

Les activités économiques précitées comprennent également toutes les activités exercées à l'intérieur d'un groupe de sociétés.

Les mesures fiscales visées par le code incluent à la fois les dispositions législatives ou réglementaires ainsi que les pratiques administratives.

B. À l'intérieur du champ d'application précisé au point A, sont à considérer comme potentiellement dommageables et, partant, couvertes par le présent code les mesures fiscales établissant un niveau d'imposition effective nettement inférieur, y compris une imposition nulle, par rapport à ceux qui s'appliquent normalement dans l'État membre concerné.

Un tel niveau d'imposition peut résulter du taux d'imposition nominal, de la base d'imposition ou de tout autre facteur pertinent.

Dans l'évaluation du caractère dommageable de ces mesures, il y a lieu de prendre en compte entre autres:

- 1) si les avantages sont accordés exclusivement à des non-résidents ou pour des transactions conclues avec des non-résidents  
ou
- 2) si les avantages sont totalement isolés de l'économie domestique, de sorte qu'ils n'ont pas d'incidence sur la base fiscale nationale  
ou
- 3) si les avantages sont accordés même en l'absence de toute activité économique réelle et de présence économique substantielle à l'intérieur de l'État membre offrant ces avantages fiscaux  
ou
- 4) si les règles de détermination des bénéficiaires issus des activités internes d'un groupe multinational divergent des principes généralement admis sur le plan international, notamment les règles approuvées par l'OCDE  
ou
- 5) si les mesures fiscales manquent de transparence, y compris lorsque les dispositions légales sont appliquées de manière moins rigoureuse et d'une façon non transparente au niveau administratif.

## Gel et démantèlement

### *Gel*

- C. Les États membres s'engagent à ne pas introduire de nouvelles mesures fiscales dommageables au sens du présent code. En conséquence, les États membres respecteront les principes sous-jacents au code dans l'élaboration de leur politique future et ils tiendront dûment compte de l'évaluation visée aux points E à I ci-après dans l'appréciation qu'ils portent sur le caractère dommageable ou non de toute nouvelle mesure fiscale.

### *Démantèlement*

- D. Les États membres s'engagent à réexaminer leurs dispositions existantes et pratiques en vigueur à la lumière des principes sous-jacents au code et de l'évaluation décrite aux points E à I ci-après. Au besoin, les États membres modifieront ces dispositions et pratiques, en vue d'éliminer toute mesure dommageable dans le meilleur délai en tenant compte des discussions du Conseil à la suite de la procédure d'évaluation.

## Évaluation

### *Communication des informations pertinentes*

- E. Conformément aux principes de transparence et d'ouverture, les États membres s'informent mutuellement des mesures fiscales en vigueur ou envisagées susceptibles d'entrer dans le champ d'application du code. En particulier, les États membres sont appelés à fournir à la demande d'un autre État membre des informations concernant toute mesure fiscale paraissant entrer dans le champ d'application du code. Lorsque les mesures fiscales envisagées nécessitent un vote du parlement, les informations visées ci-dessus peuvent n'être transmises qu'après que le parlement en a pris connaissance.

### *Évaluation des mesures dommageables*

- F. Tout État membre peut demander à discuter des mesures fiscales d'un autre État membre susceptibles de relever du code et à formuler des observations à leur sujet. Cette évaluation permettra d'établir si les mesures fiscales considérées sont ou non dommageables, à la lumière de leurs effets potentiels à l'intérieur de la Communauté. Lors de cette évaluation, il convient de tenir compte de tous les éléments repris au point B ci-dessus.
- G. Le Conseil souligne également la nécessité d'apprécier avec soin, lors de cette évaluation, les effets des mesures fiscales sur les autres États membres, entre autres à la lumière des impositions effectives des activités concernées à travers la Communauté.

Pour autant que les mesures fiscales sont utilisées pour soutenir le développement économique de régions déterminées, il sera évalué si elles sont proportionnelles et ciblées par rapport à l'objectif visé. Dans le cadre de cette évaluation, une attention particulière sera accordée aux caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques et des îles de taille réduite, sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

### *Procédure*

- H. Un groupe sera créé par le Conseil afin d'évaluer les mesures fiscales pouvant rentrer dans le champ d'application du présent code et afin de superviser la communication des informations relatives à ces mesures. Le Conseil invite chaque État membre et la Commission à désigner un représentant de haut niveau et un suppléant pour les représenter au sein de ce groupe, qui sera présidé par le représentant d'un État membre. Le groupe, qui se réunira régulièrement, sélectionnera et évaluera les mesures fiscales conformément aux dispositions prévues aux points E à G. Le groupe fera régulièrement rapport sur les mesures évaluées. Ces rapports seront transmis au Conseil pour délibération et, si celui-ci le juge utile, publiés.

- I. Le Conseil invite la Commission à assister le groupe pour les travaux préparatoires nécessaires et à faciliter la communication des informations ainsi que le déroulement de la procédure d'évaluation. À cet effet, le Conseil demande aux États membres de fournir les informations visées au point E à la Commission, de sorte que cette dernière puisse coordonner l'échange d'informations entre les États membres.

#### Aides d'État

- J. Le Conseil constate qu'une partie des mesures fiscales couvertes par le code est susceptible de rentrer dans le champ d'application des dispositions des articles 92 à 94 du traité relatives aux aides d'État. Sans préjudice du droit communautaire et des objectifs du traité, le Conseil note que la Commission s'engage à publier les lignes directrices pour l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises pour la mi-1998, après avoir soumis un projet aux experts des États membres dans le cadre d'une réunion multilatérale, et qu'elle s'engage à veiller scrupuleusement à la mise en œuvre rigoureuse des règles relatives aux aides en cause, en tenant compte, *inter alia*, des effets négatifs de ces aides que l'application du code mettra en évidence. Le Conseil note aussi l'intention de la Commission d'examiner ou de réexaminer, au cas par cas, les régimes fiscaux en vigueur et les nouveaux projets des États membres en assurant une cohérence et une égalité de traitement dans l'application des règles et des objectifs du traité.

#### Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales

- K. Le Conseil invite les États membres à coopérer pleinement dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, dans le cadre notamment de l'échange d'informations entre les États membres, conformément aux législations nationales respectives.
- L. Le Conseil observe que les dispositions anti-abus ou les contre-mesures contenues dans les lois fiscales et dans les conventions sur la double imposition jouent un rôle fondamental dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

#### Extension géographique

- M. Le Conseil considère qu'il est indiqué que les principes visant à éliminer les mesures fiscales dommageables soient adoptés dans un cadre géographique aussi large que possible. À cette fin, les États membres s'engagent à en promouvoir l'adoption dans les pays tiers; de même, ils s'engagent à en promouvoir l'adoption dans des territoires auxquels ne s'applique pas le traité.

En particulier, les États membres qui ont des territoires dépendants ou associés ou qui ont des responsabilités particulières ou des prérogatives fiscales sur d'autres territoires s'engagent, dans le cadre de leurs dispositions constitutionnelles, à assurer l'application de ces principes dans ces territoires. Dans ce contexte, ces États membres feront le point de la situation sous forme de rapports au groupe mentionné au paragraphe H qui appréciera ces rapports dans le cadre de la procédure d'évaluation décrite ci-dessus.

#### Suivi et révision

- N. Pour assurer une application équilibrée et efficace du présent code, le Conseil invite la Commission à lui soumettre un rapport annuel sur cette application et celle des aides d'États à caractère fiscal. Le Conseil et les États membres verront le contenu du code deux ans après son adoption.

## ANNEXE 2

## FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE

En vue de garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne à l'intérieur de la Communauté et d'éviter des distorsions indésirables de concurrence, le Conseil invite la Commission à lui présenter une proposition de directive en matière de fiscalité de l'épargne. Le Conseil estime que les éléments ci-après pourraient constituer une base pour cette proposition:

- I. Le champ d'application d'une telle directive pourrait être limité aux intérêts versés dans un État membre à des particuliers qui sont résidents d'un autre État membre.
- II. En tant que premier pas vers une taxation effective des revenus de l'épargne dans l'ensemble de la Communauté, une telle directive pourrait être fondée sur le modèle dit de la «coexistence», dans le cadre duquel chaque État membre applique une retenue à la source ou fournit aux autres États membres des informations sur les revenus de l'épargne. Les États membres pourraient combiner ces deux éléments. La directive pourrait comporter une clause de réexamen, avec l'objectif de déterminer dans quelle mesure de nouveaux progrès seraient envisageables en vue d'une meilleure taxation effective des revenus de l'épargne.
- III. Toute retenue à la source sur les intérêts payés aux résidents d'autres États membres pourrait, en principe, être effectuée par l'établissement payeur. L'amélioration de cette méthode pourrait être nécessaire afin de contrer plus efficacement l'évasion et la fraude fiscales et afin d'éviter la double imposition. Les formalités nécessaires à la vérification de la résidence fiscale des bénéficiaires ne devraient pas être trop lourdes.
- IV. Les dispositions d'une telle directive devraient tenir compte de la nécessité de préserver la compétitivité des marchés financiers européens à l'échelle mondiale.

Par ailleurs, il serait indiqué que les éléments visés ci-dessus soient adoptés aussi largement que possible. À cette fin, les États membres devraient s'engager, parallèlement à la discussion de la proposition de directive, à promouvoir la mise en place de mesures équivalentes dans les pays tiers; de même, ils devraient s'engager à en promouvoir l'adoption dans des territoires auxquels ne s'applique pas le traité. En particulier, les États membres qui ont des territoires dépendants ou associés ou qui ont des responsabilités particulières ou des prérogatives fiscales sur d'autres territoires devraient s'engager, dans le cadre de leurs dispositions constitutionnelles, à assurer l'application de mesures équivalentes dans ces territoires.

Le Conseil devrait faire le point de cette problématique avant l'adoption d'une telle directive.

---