



Bruxelles, le 15.7.2020
COM(2020) 312 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

UN PLAN D'ACTION POUR

**UNE FISCALITÉ ÉQUITABLE ET SIMPLIFIÉE À L'APPUI DE LA STRATÉGIE
DE RELANCE**

1. Contexte général: les politiques fiscales de l'UE dans une période de transition

La crise sans précédent de la COVID-19 a profondément perturbé les économies au sein de l'Union européenne et ailleurs. L'Union européenne, ses institutions, ses États membres, ses entreprises et ses citoyens sont confrontés à cette immense crise alors qu'ils traversent une période de transformation radicale, façonnée par les défis liés au changement climatique et à l'environnement, une révolution numérique, l'augmentation des inégalités et les mutations géopolitiques.

La Commission entend mener la transition vers un monde plus vert et plus numérique dans le respect des principes de l'économie sociale de marché de l'Union. Une fiscalité équitable, efficace et durable est essentielle à la réalisation de ces ambitions: les politiques fiscales de l'Union doivent garantir que tout citoyen et toute entreprise paient leur juste part. Dans le même temps, il y a lieu de concevoir les politiques fiscales de l'Union afin que les entreprises et les citoyens puissent pleinement bénéficier des avantages du marché unique, travailler et investir à l'étranger, innover et créer des emplois. Il faut en outre prendre des mesures appropriées pour encourager l'adoption d'un comportement durable et respectueux du climat, notamment la réalisation d'investissements durables, et pour garantir le respect du principe du pollueur-payeur.

Une fiscalité équitable et efficace sera d'autant plus importante, durant les mois et les années à venir, que l'Union européenne et la communauté internationale chercheront à se remettre des conséquences de la crise de la COVID-19. Comme la Commission l'a souligné dans sa communication intitulée «L'heure de l'Europe: réparer les dommages et préparer l'avenir pour la prochaine génération»¹, pour veiller à ce que la solidarité et l'équité soient au cœur de la relance, la Commission intensifiera sa lutte contre la fraude fiscale et d'autres pratiques déloyales. Cela aidera les États membres à générer les recettes fiscales nécessaires pour faire face aux difficultés majeures provoquées par la crise actuelle. La présente communication répond à cet engagement et dresse un «plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance», prévoyant une série de 25 actions. Elle vise à relever le double défi lié à la crise actuelle: insuffler une relance économique rapide et durable, tout en garantissant un niveau suffisant de recettes publiques dans l'Union. Ce plan d'action:

- énonce des mesures visant à réduire les entraves fiscales pour les entreprises au sein du marché unique. La simplification fiscale améliorera l'environnement des entreprises, renforcera la compétitivité de celles-ci et contribuera à la croissance économique;
- annonce plusieurs initiatives qui aideront les États membres à faire appliquer les règles fiscales existantes et à améliorer le respect des obligations fiscales. Il faut veiller à ce que les États membres perçoivent les recettes fiscales nécessaires pour faire face aux difficultés majeures provoquées par la crise actuelle, sans faire peser de charges inutiles sur ceux qui sont déjà durement touchés par la crise. La lutte contre la fraude et l'évasion fiscales demeure essentielle à cet égard. Il devrait également s'ensuivre une perception plus équitable, adaptée, efficace et efficiente des recettes dans les États membres, pour les budgets nationaux comme pour celui de l'Union.

¹ COM(2020) 456 final.

Le présent plan d'action est un élément central du programme fiscal ambitieux et complet que l'Union entend mener ces prochaines années, qui comprend également les initiatives importantes ci-après:

- Un système fiscal bien conçu jouera un rôle important pour accompagner la transition écologique. L'utilisation de la fiscalité en tant qu'instrument politique contribuera à la réalisation de l'objectif de neutralité climatique à l'horizon 2050 ainsi que d'autres objectifs environnementaux du pacte vert pour l'Europe.² Dans le même temps, les budgets publics bénéficieront de recettes fiscales publiques supplémentaires pour financer des investissements intelligents en faveur d'une transition écologique. Les taxes environnementales contribuent à donner les bons signaux de prix et les incitations appropriées aux producteurs, aux utilisateurs et aux consommateurs afin d'encourager une consommation moins polluante et de participer à la croissance durable. Elles peuvent également offrir la possibilité de réduire les taxes et impôts dans d'autres domaines, notamment sur le travail, et si les recettes destinées à une protection sociale appropriée sont préservées, elles peuvent se révéler être une solution avantageuse pour tous qui permettrait de relever à la fois les défis liés à l'environnement et à l'emploi.
- Une **réforme approfondie du système d'imposition des sociétés en vue de l'adapter à l'économie moderne, de plus en plus numérique**, est encore plus importante aujourd'hui pour soutenir la croissance et générer les recettes nécessaires de manière équitable, en **réalignant les droits d'imposition sur la création de valeur et en fixant un niveau minimal d'imposition effective des bénéficiaires des entreprises**. La Commission soutient activement les discussions conduites par l'OCDE et le G20 au niveau mondial et se tient prête à agir si aucun accord international n'est trouvé. Avant la fin de l'année, la Commission exposera les prochaines étapes, dans le prolongement des discussions menées au niveau mondial, dans un **plan d'action sur la fiscalité des entreprises pour le XXI^e siècle**.
- **La lutte mondiale contre la fraude et l'évasion fiscales exige des mesures fortes**. La pandémie de COVID-19 a donné lieu à l'adoption de mesures sans précédent au niveau national et à l'échelle de l'Union pour soutenir les économies des États membres et faciliter leur relance. Une intervention de l'État a notamment été nécessaire pour garantir les liquidités et l'accès au financement des entreprises, dont une partie considérable a été soumise aux règles de l'Union en matière d'aide d'État. La liste de l'Union des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales («liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs») vise à répondre aux menaces qui pèsent sur les bases d'imposition des États membres de l'Union. Dans ce contexte, la Commission présente une recommandation selon laquelle les États membres devraient subordonner leur soutien financier en faveur des entreprises dans l'Union à l'absence de liens entre ces entreprises et les pays et territoires figurant sur la liste de l'Union.

² Des initiatives telles que la révision de la directive sur la taxation de l'énergie et la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières font partie du pacte vert pour l'Europe, qui vise également à créer les conditions pour mener de vastes réformes fiscales au niveau national, qui supprimeraient les subventions aux combustibles fossiles, déplaceraient la charge fiscale pesant sur le travail vers la pollution, tout en tenant compte des considérations sociales. Dans le cadre des travaux menés à l'appui de cet objectif, la Commission organisera en 2020 une conférence sur le *verdissement de la fiscalité*.

- Pour pleinement mettre en œuvre le programme de l'Union en matière de fiscalité équitable, il y a lieu d'activer tous les leviers stratégiques existants. C'est dans ces circonstances que la Commission étudiera la manière de tirer pleinement parti des dispositions du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) **qui, en matière fiscale, autorisent l'adoption de propositions selon la procédure législative ordinaire, et notamment son article 116.**

Parallèlement à ces initiatives phares en matière de fiscalité, **les politiques fiscales de l'Union continueront à servir les grandes priorités de la Commission.** Par exemple, la révision de la directive sur la taxation du tabac³ et des directives sur la taxation de l'alcool⁴ ainsi que de la disposition relative aux acquisitions transfrontières par des particuliers figurant dans la directive horizontale sur les droits d'accise⁵ sera lancée afin de mieux contribuer aux objectifs de santé publique et de lutter contre la fraude fiscale. La Commission poursuivra également ses activités en faveur d'une fiscalité équitable, simplifiée et durable dans le cadre du Semestre européen, pour veiller à ce que la fiscalité serve à façonner un programme global pour une transition écologique socialement juste, notamment en encourageant la budgétisation verte. En outre, la Commission continue de soutenir la mise en œuvre de son programme en faveur d'une fiscalité équitable et simplifiée grâce à ses programmes d'appui technique.

Paquet fiscal pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance – juillet 2020

Ce paquet fiscal se compose de trois éléments:

1. La présente communication, qui dresse un plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance et qui présente plusieurs initiatives à venir dans le domaine de la fiscalité directe et indirecte;
2. Une **proposition** législative⁶ **concernant la révision de la directive relative à la coopération administrative**⁷, qui:
 - instaurera un **échange automatique d'informations entre les administrations fiscales des États membres en ce qui concerne les recettes et revenus générés par les vendeurs sur les plateformes numériques.** Ces informations aideront les administrations fiscales à contrôler si les personnes qui gagnent de l'argent par l'intermédiaire de plateformes numériques paient leur juste part d'impôts; et
 - renforcera la coopération administrative en clarifiant les règles existantes;

³ Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés (JO L 176 du 5.7.2011, p. 24).

⁴ Directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques (JO L 316 du 31.10.1992, p. 21) et directive 92/84/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées (JO L 316 du 31.10.1992, p. 29).

⁵ Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE (JO L 9 du 14.1.2009, p. 12).

⁶ COM(2020) 314 final.

⁷ Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal (JO L 64 du 11.3.2011, p. 1).

3. La communication relative à la bonne gouvernance fiscale dans l'UE et au-delà⁸, qui fera l'état des lieux des progrès accomplis en matière de bonne gouvernance fiscale dans l'Union, mais aussi à l'extérieur, et qui proposera des domaines où des améliorations sont possibles. L'Union doit agir, mais des mesures sont aussi nécessaires au niveau mondial. Les principaux domaines d'action seront les suivants:

- une réforme du **code de conduite** dans le domaine de la fiscalité des entreprises;
- une révision de la **liste de l'UE** des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales;
- des améliorations visant à renforcer la **bonne gouvernance fiscale** en ce qui concerne les fonds de l'Union et les mesures défensives mieux coordonnées par les États membres de l'Union, et
- une aide en faveur des **pays partenaires en développement** pour améliorer la bonne gouvernance fiscale.

2. Les réalisations sont déjà nombreuses, mais il reste encore beaucoup à faire

2.1. Lutte contre la fraude et l'évasion fiscales

Ces dernières années, l'Union européenne a concentré ses efforts sur la lutte contre la fraude fiscale et le renforcement de la transparence. Grâce à plusieurs initiatives législatives, telles que des projets sans précédent de renforcement de la transparence et de coopération entre les États membres, il est plus difficile que jamais pour les contribuables de se livrer à la fraude et à l'évasion fiscales. Citons par exemple la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale⁹, la recommandation de la Commission concernant la mise en œuvre de mesures contre l'utilisation abusive des conventions fiscales¹⁰, ainsi que les règles de transparence applicables aux décisions fiscales anticipées¹¹ et l'introduction de l'échange de déclarations pays par pays entre les autorités fiscales¹².

Les autorités fiscales disposent donc aujourd'hui d'un éventail plus large d'outils pour détecter et combattre les pratiques abusives et pour coopérer avec d'autres services répressifs. L'échange automatique d'informations et les actions conjointes entre États membres sont devenus courants dans l'Union, ainsi qu'il ressort des évaluations du cadre de coopération administrative dans l'UE¹³. De plus, les autorités fiscales ont désormais accès aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux¹⁴. En outre, les mécanismes d'évasion doivent maintenant être

⁸ COM(2020) 313 final.

⁹ Directive (UE) 2016/1164 du Conseil du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur (JO L 193 du 19.7.2016, p. 1).

¹⁰ Recommandation (UE) 2016/136 de la Commission du 28 janvier 2016 concernant la mise en œuvre de mesures contre l'utilisation abusive des conventions fiscales (JO L 25 du 2.2.2016, p. 67).

¹¹ Directive (UE) 2015/2376 du Conseil du 8 décembre 2015 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (JO L 332 du 18.12.2015, p. 1).

¹² Directive (UE) 2016/881 du Conseil du 25 mai 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal (JO L 146 du 3.6.2016, p. 8).

¹³ Commission européenne. (2017). Évaluation du règlement (UE) n° 904/2010. Document de travail des services de la Commission, SWD(2017) 428 final (pour la TVA). Commission européenne. (2019). Évaluation de la directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE. Document de travail des services de la Commission, SWD(2019) 328 final.

¹⁴ Directive (UE) 2016/2258 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'accès des autorités fiscales aux informations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux (JO L 342 du 16.12.2016, p. 1).

déclarés, en vertu des nouvelles règles de l'Union sur les dispositifs de planification fiscale à caractère potentiellement agressif¹⁵.

Le **paquet TVA sur le commerce électronique**¹⁶, applicable à compter de 2021, a supprimé l'exonération de la TVA pour les importations de biens d'une valeur inférieure à 22 EUR, la TVA étant ainsi due sur tous les biens importés dans l'Union, ce qui réduira les possibilités de fraude. Par ailleurs, les instruments de coopération administrative dans le domaine de la TVA ont été renforcés: Eurofisc¹⁷ peut désormais, de sa propre initiative, coopérer et échanger des informations avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et Europol¹⁸; les autorités fiscales peuvent échanger avec les autorités douanières des informations sur les importations soumises à la TVA et sur les fraudes douanières¹⁹, et organiser des audits conjoints dans le cadre desquels les fonctionnaires d'administrations fiscales étrangères peuvent participer activement aux enquêtes administratives.

Toutefois, la fraude et l'évasion fiscales demeurent une menace pour la salubrité des finances publiques. La perte de recettes dans l'Union qui est causée par des actes de fraude fiscale internationale commis par des particuliers, couvrant l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les impôts sur le revenu des capitaux et les impôts sur la fortune et les droits de succession, a été estimée à 46 milliards d'EUR en 2016²⁰. L'écart de TVA (c'est-à-dire la différence entre les recettes de TVA attendues et les montants de TVA effectivement perçus) a été estimé à 137 milliards d'EUR en 2017, ce montant incluant 50 milliards d'EUR de fraude transfrontière à la TVA²¹. En 2018, la Commission a présenté une révision majeure du régime de TVA pour les échanges intra-UE²². L'adoption de cette proposition de régime de TVA définitif, qui supprimerait l'exonération sur les livraisons intra-UE, contribuerait à réduire l'écart de TVA et à faciliter le respect des règles. De même, l'évasion fiscale des entreprises dans l'Union s'élève à plus de 35 milliards d'EUR par an, selon plusieurs estimations²³. Ces pertes de recettes substantielles sont

¹⁵ Directive (UE) 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration (JO L 139 du 5.6.2018, p. 1).

¹⁶ [Directive \(UE\) 2017/2455 du Conseil](#), [règlement \(UE\) 2017/2454 du Conseil](#), [règlement d'exécution \(UE\) 2017/2459 du Conseil](#), [directive \(UE\) 2019/1995 du Conseil](#), [règlement d'exécution \(UE\) 2019/2026 du Conseil](#), [règlement d'exécution \(UE\) 2020/194](#); https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_fr#heading_1

¹⁷ Eurofisc est un réseau permettant l'échange, le traitement et l'analyse rapides d'informations ciblées sur la fraude transfrontière entre les États membres, ainsi que la coordination des actions de suivi.

¹⁸ En outre, Europol a créé le nouveau Centre européen sur la criminalité financière et économique. Celui-ci renforcera l'appui opérationnel apporté aux États membres et aux organes de l'Union dans le domaine de la criminalité financière et économique et encouragera le recours systématique aux enquêtes financières; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>

¹⁹ Règlement (UE) 2018/1541 du Conseil du 2 octobre 2018 modifiant les règlements (UE) n° 904/2010 et (UE) 2017/2454 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 259 du 16.10.2018, p. 1).

²⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf

²¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf

²² Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'introduction de mesures techniques détaillées pour le fonctionnement du système de TVA définitif pour la taxation des échanges entre les États membres, COM(2018) 329 du 25 mai 2018.

²³ Si l'existence de pratiques d'évasion fiscale est démontrée dans de nombreuses études, il est difficile de mesurer les pertes de recettes qui en résultent en raison de la complexité de ce phénomène et du caractère limité des données. Pour Dover *et al.* (2015), la perte de recettes découlant du transfert de bénéfices à l'intérieur de l'Union est de l'ordre de 50 à 70 milliards d'EUR, soit au moins 17 % des recettes de l'impôt sur le revenu des sociétés en 2013. Pour Álvarez-Martínez *et al.* (2018), qui appliquent un modèle d'équilibre général, l'évasion fiscale dans l'UE à 28 représente une

encore plus problématiques si l'on tient compte du fait que les retombées économiques de la COVID-19 entraîneront inévitablement une diminution considérable des recettes fiscales perçues. En outre, la fraude à la TVA est, dans certains cas, également liée à la fraude aux droits de douane. La perte de recettes fiscales compromet la répartition équitable des charges entre les contribuables et nuit à l'équité des contributions nationales au budget de l'Union. Près de 75 % des Européens demandent que davantage de mesures soient prises au niveau de l'Union pour lutter contre la fraude fiscale²⁴.

2.2. L'administration fiscale à l'ère du numérique

Des mesures supplémentaires sont nécessaires au niveau de l'Union pour renforcer la lutte contre la fraude fiscale et aider les administrations fiscales à suivre le rythme d'une économie en constante évolution. L'économie numérique et l'apparition de nouveaux modèles d'entreprise s'accompagnent de nouveaux défis pour les administrations fiscales. En outre, les autorités fiscales disposent de ressources limitées au niveau national pour exploiter les quantités massives de données qu'elles collectent grâce aux mesures mises en œuvre ces dernières années.

La numérisation de l'économie et des autorités nationales devrait également être perçue comme une chance à saisir. L'utilisation de solutions numériques facilite les tâches des administrations fiscales et sera essentielle pour réduire les coûts de conformité, tant pour les administrations fiscales que pour les entreprises. De plus, l'analyse de données est fondamentale pour l'exploitation des quantités croissantes de données collectées. Dans le domaine du commerce électronique, dans lequel les autorités douanières et les autorités fiscales disposeront de quantités massives de données et de systèmes d'information, les synergies entre ces autorités seront particulièrement cruciales à cet égard. La numérisation est également un élément essentiel pour alléger les formalités de déclaration qui incombent aux entreprises, en particulier les PME; ainsi, entre autres avantages, les autorités statistiques pourront réutiliser les informations.

Une conférence organisée par la Commission en décembre 2019 sur le thème de **la TVA à l'ère du numérique** a souligné la nécessité d'approfondir la réflexion dans ce domaine. Cette réflexion devrait être axée sur la manière dont la technologie peut être utilisée par les autorités fiscales dans leur lutte contre la fraude fiscale, sur les avantages de la technologie pour les entreprises, et sur la mesure dans laquelle les règles actuelles en matière de TVA sont adaptées au commerce à l'ère du numérique.

2.3. La simplification des politiques fiscales de l'UE au service de la compétitivité du marché unique

L'Union européenne a également enregistré des progrès dans la simplification de la fiscalité. De nouvelles règles ont été adoptées pour garantir un règlement plus rapide et plus efficace des différends fiscaux en matière de fiscalité directe qui découlent de l'interprétation ou de l'application des accords et conventions conclus entre les États membres pour l'élimination de la double imposition²⁵. L'adoption du paquet TVA sur le commerce électronique a permis de lever l'un des

perte annuelle de 36 milliards d'EUR de recettes de l'impôt sur les sociétés. Pour Zucman *et. al* (2018), l'UE à 28 perdrait environ 37 milliards d'EUR.

²⁴ Parlement européen. (2016). Lutte contre la fraude fiscale: 75 % des Européens veulent que l'UE agisse plus, Actualité du Parlement européen, 29 juillet 2016.

²⁵ Directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne (JO L 265 du 14.10.2017, p. 1).

principaux obstacles qui entravaient les échanges transfrontières des petites entreprises. Les entreprises qui vendent en ligne des biens aux consommateurs peuvent s'acquitter de leurs obligations en matière de TVA dans l'Union en se rendant sur un portail en ligne dans leur propre langue et facile à utiliser.

Des initiatives ont également été menées au niveau de l'Union pour aider les États membres à utiliser la fiscalité comme un outil de croissance économique durable, notamment dans le cadre du Semestre européen. En particulier, la Commission a souligné que des systèmes fiscaux propices à la croissance peuvent apporter un soutien aux investissements privés et améliorer l'environnement des entreprises, stimuler l'emploi, réduire les inégalités et participer à une économie résiliente sur le plan environnemental. En outre, la simplification du système fiscal peut contribuer à limiter les distorsions économiques et à réduire la charge administrative des entreprises. En cas d'adoption, la proposition relative aux taux de TVA²⁶, qui fait actuellement l'objet de discussions au Conseil, donnerait aux États membres la possibilité de fixer, selon des critères stricts, leurs propres taux – nécessaires à la relance après la crise actuelle –, tout en leur permettant de mieux aligner leur politique en matière de TVA sur les objectifs en matière d'environnement et de santé.

Toutefois, les coûts de conformité fiscale restent élevés dans l'Union. Il convient notamment de soutenir les entreprises jeunes et innovantes, qui éprouvent plus de difficultés que les grandes multinationales face à la complexité administrative. En général, les coûts de conformité sont nettement plus élevés pour les petites entreprises que pour les grandes²⁷. Ces coûts de conformité fiscale représenteraient pour les grandes entreprises environ 2 % des impôts acquittés, mais s'élèveraient à 30 % de ceux-ci dans le cas des PME²⁸. En outre, la complexité qui découle de la mosaïque de systèmes fiscaux différents, au nombre de 27, crée non seulement des vides juridiques pouvant être exploités à des fins abusives, mais aussi des incertitudes pour les contribuables honnêtes, qui sont tout simplement dépassés et qui, par conséquent, enfreignent les règles par inadvertance.

Par conséquent, il y a également lieu de prendre des mesures au niveau de l'Union pour simplifier et moderniser l'environnement fiscal. Cette démarche permettrait aux entreprises en règle de bénéficier des avantages du marché unique et soutiendrait la croissance économique dans l'Union. Comme la Commission l'a souligné dans sa récente communication sur les obstacles au marché unique, les entreprises citent systématiquement les règles et procédures nationales en matière de fiscalité parmi les principaux obstacles auxquels elles sont confrontées²⁹. Ces obstacles touchent en particulier les entreprises qui exercent des activités transfrontières, car celles-ci doivent s'adapter à différents systèmes et administrations nationaux. Les obstacles mentionnés par les entreprises sont très variés, allant de l'enregistrement aux obligations de déclaration en matière de TVA et d'impôt sur le revenu des sociétés.

²⁶ COM(2018) 20 du 18 janvier 2018.

²⁷ Commission européenne. (2018). Étude sur les coûts de conformité fiscale pour les PME, rapport final – Étude (date de publication: 12 décembre 2018).

²⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

²⁹ COM(2020) 93 final et document de travail SWD(2020) 54 final.

3. Un nouveau plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance

La présente communication définit une approche nouvelle et équilibrée, qui associe des actions de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales à des mesures simplifiant la vie des contribuables honnêtes. Elle place le contribuable au centre des préoccupations. Par conséquent, les diverses actions envisagées dans le plan d'action sont structurées en fonction du parcours suivi par le contribuable. Pour chacune des étapes de ce parcours, les actions correspondantes sont décrites en tant que mesures permettant à l'Union d'atteindre ce double objectif qui consiste, d'une part, à lutter contre la fraude fiscale et, d'autre part, à simplifier et faciliter la fiscalité.

Le plan prévoit 25 actions (voir l'annexe), que la Commission proposera et mettra en œuvre jusqu'en 2024. Les possibilités de modifications législatives exposées dépendent des résultats de l'analyse d'impact, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux et, en particulier, le droit à la protection des données à caractère personnel, qui sera réalisée, le cas échéant, pour évaluer les différentes options stratégiques conformément aux principes d'amélioration de la réglementation³⁰.

3.1 Enregistrement

La première étape pour garantir que les contribuables paient leur juste part consiste à rendre l'enregistrement efficace et efficient³¹. Au sein de l'Union, les contribuables sont identifiés au moyen d'un numéro d'identification fiscale (NIF)³². Les contribuables assujettis à la TVA sont identifiés au moyen d'un numéro d'identification TVA. Les bases de données contenant les données des contribuables doivent être tenues à jour: les contribuables doivent communiquer toutes les données nécessaires aux autorités fiscales. Lorsque des changements surviennent (par exemple, si un contribuable déménage de manière permanente dans un autre État membre), les informations relatives à l'enregistrement devraient être adaptées.

Pour être efficace, l'enregistrement devrait être aussi simple que possible. Obtenir un NIF et/ou un numéro de TVA ne devrait pas être compliqué. Si un contribuable déménage dans un autre État membre pour y travailler ou décide d'y créer une entreprise, le processus de mise à jour des registres des contribuables devra être aisé dans le but de réduire au minimum les charges administratives pesant sur le contribuable. Si le contribuable doit prouver son statut de résidence fiscale, autrement dit s'il doit prouver qu'il est enregistré en tant que contribuable, auprès d'une administration fiscale autre que celle dont il relève, cette procédure doit être simple.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_fr.

³¹ Dans ce chapitre, nous nous concentrons sur les contribuables et tentons de les conceptualiser en tant que clients des administrations fiscales. L'expérience des contribuables est divisée en cinq grandes étapes d'interaction entre ceux-ci et les administrations fiscales: l'enregistrement, la déclaration, la vérification, le paiement et la contestation. Ces cinq étapes sont inspirées du rapport OCDE (2017), *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (L'administration fiscale dans les pays de l'OCDE et d'autres économies avancées et émergentes – Informations comparatives 2017) https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en. Ces étapes sont adaptées au point de vue choisi: par exemple, la «perception» (selon le point de vue de l'administration fiscale) devient le paiement du point de vue du contribuable. En ce qui concerne le parcours suivi par un client en général, voir Lemon, K. N., & Verhoef, P. C. (2016). «Understanding customer experience throughout the customer journey» (Comprendre l'expérience du client tout au long de son parcours). *Journal of marketing*, 80(6), 69-96.

³² Ou un numéro d'identification équivalent. La page web sur les NIF du site Europa de la Commission donne un aperçu des NIF dans l'UE: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html?locale=fr

Pour simplifier l'enregistrement fiscal des contribuables, la Commission mènera les actions suivantes:

En 2022/2023

1. Même après la mise en œuvre du paquet TVA sur le commerce électronique, les contribuables enregistrés dans leur État membre d'établissement seront tenus en outre de s'immatriculer à la TVA dans les États membres dans lesquels ils ne sont pas établis mais réalisent certaines opérations imposables. La Commission proposera de modifier la directive TVA³³ afin de tendre vers un **système d'enregistrement à la TVA unique dans l'Union**, ce qui permettrait aux contribuables de fournir des services et/ou de vendre des biens partout dans l'Union.
2. «Une Europe adaptée à l'ère du numérique» est l'une des six grandes priorités de la Commission. Plus précisément, la modernisation de l'administration publique est l'un des objectifs du plan d'action pour l'administration en ligne de la Commission³⁴. Pour contribuer à la réalisation de cet objectif, il importe de veiller à l'**utilisation efficace des données des contribuables**, dans le plein respect des règles de l'Union en matière de protection des données. Ainsi qu'il ressort de la récente évaluation de la Commission concernant la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité directe, il est encore possible d'améliorer la qualité et l'utilisation des données fiscales³⁵. La Commission mènera un projet pilote pour déterminer quelle(s) solution(s) numérique(s) utiliser, et selon quelles modalités, pour garantir une meilleure exploitation des données, créer de nouveaux services numériques pour les contribuables et faciliter davantage le travail des administrations fiscales au niveau de l'Union. La Commission publiera un document de travail présentant les conclusions et recommandations de ce projet pilote.

3.2 Déclaration

Dès lors que les contribuables informent régulièrement les administrations fiscales de leur dette fiscale, ils s'acquittent de plusieurs obligations qui leur incombent en matière d'information. Pour que les déclarations des contribuables soient aussi efficaces que possible, il convient de garantir la simplicité des déclarations fiscales, de limiter au minimum les données demandées et de rationaliser les procédures et systèmes permettant aux contribuables de déposer leurs déclarations fiscales auprès des administrations fiscales. Les déclarations devraient être préremplies dans la mesure du possible. Les principes de l'administration en ligne devraient également s'appliquer aux informations fiscales, en particulier pour ce qui est des déclarations. L'adoption d'une approche globale devrait garantir que les contribuables ne soient tenus de communiquer des informations qu'une seule fois, et ce par l'intermédiaire d'un «guichet unique» proposant en ligne et de manière sécurisée tous les services nécessaires. La réutilisation de ces informations, par exemple par les autorités statistiques, devrait se dérouler dans le respect des régimes de confidentialité appropriés.

³³ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (JO L 347 du 11.12.2006, p. 1).

³⁴ Commission européenne. (2016). Plan d'action européen 2016-2020 pour l'administration en ligne. Accélérer la mutation numérique des administrations publiques, COM(2016) 179 final.

³⁵ Commission européenne. (2019). Évaluation de la directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE. Document de travail des services de la Commission, SWD(2019) 328 final.

Une déclaration efficace passe par le respect volontaire des règles par les contribuables. Pour le bon fonctionnement des administrations fiscales, il est nécessaire que les contribuables fournissent des informations correctes sur leurs revenus imposables et sur les opérations imposables. Les actions visant à encourager et à maintenir le respect volontaire des règles et à renforcer la confiance entre les autorités fiscales, d'une part, et les contribuables, d'autre part, peuvent accroître l'efficacité du processus de déclaration.

Les déclarations des contribuables sont étayées et complétées par des déclarations de tiers, tels que les employeurs, les institutions financières et, de plus en plus souvent, d'autres administrations fiscales.

Pour simplifier les déclarations des entreprises et veiller à l'exactitude des informations déclarées, la Commission mènera les actions suivantes:

En 2020/2021

3. La Commission préparera avec les États membres une initiative visant à faciliter et à encourager le respect des règles fiscales par les entreprises – **un cadre de conformité coopérative au niveau de l'UE** – sur la base d'une coopération, d'une confiance et d'une transparence renforcées entre les administrations fiscales. Cette initiative devrait mettre en place un cadre clair pour un dialogue préventif entre les administrations fiscales en vue du règlement commun des différends fiscaux transfrontières dans le domaine de l'impôt sur le revenu des sociétés. Elle couvrirait à la fois les PME et les grandes entreprises, quoique selon des approches différentes, mieux adaptées à leurs réalités respectives. Ce programme viendrait compléter les programmes nationaux et internationaux existants en matière de conformité coopérative. La Commission collabore actuellement avec des experts des États membres à la phase préparatoire du lancement de projets pilotes non législatifs ciblant les PME et les grandes entreprises en 2021.

En 2022/2023

4. Les États membres utilisent déjà les nouvelles technologies pour obtenir plus rapidement et/ou avec plus de détails les informations sur les opérations nationales. Les mesures prises varient toutefois d'un État membre à l'autre, ce qui alourdit considérablement les charges pesant sur les entreprises qui exercent des activités transfrontières. La Commission présentera une proposition législative visant à **moderniser les obligations de déclaration en matière de TVA**. Cette proposition devrait garantir un échange d'informations plus détaillé et plus rapide, éventuellement en temps réel, sur les opérations intra-UE soumises à la TVA et, dans le même temps, rationaliser les mécanismes pouvant être appliqués aux opérations nationales. La **nécessité de développer davantage la facturation électronique** sera examinée dans ce contexte.
5. La Commission proposera une modification de la directive TVA dans le but **d'élargir à nouveau le champ d'application du guichet unique en matière de TVA**, opérationnel depuis 2015 pour la déclaration et le paiement de la TVA sur les services de télécommunications, de radiodiffusion et de télévision et les services électroniques³⁶, et qui doit être élargi en 2021 par le paquet TVA sur le commerce électronique aux ventes à distance de biens et de services autres que les services de télécommunications, de radiodiffusion et de télévision et les services

³⁶ (Ne concerne pas la version française.)

électroniques. Cette action vise à inclure toutes les opérations restantes entre entreprises et consommateurs (B2C) qui ne sont pas encore couvertes. Les contribuables devraient alors être en mesure de déclarer toutes les opérations B2C dans l'Union au moyen d'une déclaration de TVA unique à déposer dans leur État membre d'établissement. La possibilité de rendre obligatoire l'utilisation du guichet unique pour les importations et le seuil au-delà duquel celui-ci devrait être utilisé seront également examinés dans ce contexte.

3.3 Paiement

Une étape cruciale du processus d'imposition est le paiement des impôts dus. Les contribuables doivent payer leurs impôts en temps utile et dans leur intégralité. La plupart des contribuables le font et paient volontairement ce qu'ils doivent. Pour garantir que les paiements s'effectuent de la manière la plus efficace possible, les administrations fiscales devraient élargir les méthodes de paiement électronique dont disposent les contribuables. Par exemple, dans certains États membres, il est possible de payer plusieurs impôts au moyen d'une application pour téléphone intelligent.

Les entreprises assujetties à la TVA et les employeurs ou autres agents et intermédiaires qui versent des impôts pour le compte de contribuables devraient également bénéficier de services électroniques et de simplifications. Il importe de faciliter le paiement, en particulier pour les petites et moyennes entreprises, qui sont généralement confrontées à des coûts de conformité relativement plus élevés et disproportionnés³⁷.

Pour améliorer le respect des obligations en matière de paiement d'impôts, les administrations fiscales devraient employer de nouvelles solutions pour interagir avec les contribuables, par exemple en recourant à une approche comportementale ou à une conformité coopérative.

Le montant des impôts dus devrait être correct dès le départ, ce qui éviterait aux contribuables de devoir demander et attendre un remboursement. Les remboursements prennent du temps et s'accompagnent de risques de fraude. Si des remboursements sont prévus, les administrations fiscales devraient les traiter le plus rapidement possible, afin d'éviter les délais d'attente excessifs et les problèmes de trésorerie pour les contribuables.

Pour améliorer l'efficacité des procédures de paiement des impôts dans l'Union, la Commission mènera les actions suivantes:

En 2020/2021

6. La Commission présentera des **recommandations visant à améliorer l'assistance en matière de recouvrement des impôts impayés**. Ces recommandations tiendront également compte de la nécessité de respecter les droits des contribuables. Dans son rapport sur le fonctionnement des dispositions concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures³⁸, la Commission a conclu qu'afin de garantir l'efficacité et l'efficacités de l'assistance mutuelle au recouvrement, les États membres doivent renforcer leur système interne de recouvrement fiscal et déployer des ressources suffisantes pour traiter les demandes d'assistance au recouvrement. Elle a également conclu que l'amélioration de différents aspects du fonctionnement du système d'assistance en matière de

³⁷ Commission européenne. (2018). Étude sur les coûts de conformité fiscale pour les PME, rapport final – Étude (date de publication: 12 décembre 2018).

³⁸ COM(2017) 778.

recouvrement des impôts (dans le cadre de la directive 2010/24/UE³⁹) peut toujours être envisagée. Le nouveau⁴⁰ rapport de la Commission donnera suite aux conclusions ci-dessus.

En 2022/2023

7. Les contribuables devraient savoir clairement et à l'avance où ils sont redevables d'impôts. La Commission proposera des dispositions législatives visant à clarifier les cas dans lesquels les contribuables qui exercent des activités transfrontières dans l'Union doivent être considérés comme des résidents à des fins fiscales. Les États membres appliquent aujourd'hui encore des critères différents et variés pour déterminer le statut de résidence fiscale, ce qui entraîne des risques de double imposition (ou de double non-imposition). Cette initiative devrait garantir une **détermination plus cohérente de la résidence fiscale** au sein du marché unique.
8. L'amélioration de l'environnement fiscal des entreprises est une priorité de la Commission. En dépit des mesures prises au cours de la période 2016-2019⁴¹, des entraves fiscales aux investissements transfrontières persistent⁴². La Commission soumettra une initiative législative visant à instaurer un système commun et normalisé à l'échelle de l'Union pour la retenue à la source, ainsi qu'un mécanisme d'échange d'informations et de coopération entre les administrations fiscales. En outre, la Commission évaluera la nécessité de mettre en place un mécanisme d'échange d'informations et de coopération entre les autorités fiscales et les autorités de surveillance des marchés financiers⁴³. Les options envisagées comprendront des mesures tant législatives que non législatives et tiendront compte de l'initiative TRACE (Traité d'assistance et d'amélioration de la conformité) de l'OCDE⁴⁴. L'objectif consistera, d'une part, à réduire sensiblement les coûts de conformité fiscale pour les investisseurs transfrontières et, d'autre part, à prévenir la fraude fiscale⁴⁵.

3.4 Vérification, contrôle et coopération administrative

L'équité fiscale est une pierre angulaire du modèle social européen, et ce, dans l'intérêt des entreprises et des citoyens. Pour que ce principe reste d'application, les contribuables doivent

³⁹ Directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures (JO L 84 du 31.3.2010, p. 1).

⁴⁰ Tous les cinq ans, la Commission doit présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil (article 27, paragraphe 3, de la directive 2010/24/UE).

⁴¹ Commission européenne. (2017). Code of Conduct on Withholding Tax (Code de conduite sur la retenue à la source). https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/code_of_conduct_on_withholding_tax.pdf

⁴² Pour des preuves récentes de la persistance de ce problème, voir le groupe consultatif de la BCE sur les infrastructures de marché pour les titres et les garanties (2020), «10th T2S Harmonisation Progress Report - Harmonisation of European securities settlement and collateral management arrangement» (10^e rapport d'étape sur l'harmonisation dans le cadre du projet T2S - Harmonisation des systèmes européens de règlement des opérations sur titres et de gestion des garanties).

⁴³ À savoir les autorités nationales et de l'Union chargées de la surveillance des marchés financiers. De plus amples informations sont disponibles sur le site web de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) à l'adresse suivante: <https://www.esma.europa.eu/>.

⁴⁴ <http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/traitedassistanceetdameliorationdelaconformitetrace.htm>

⁴⁵ Les coûts pour les investisseurs ont été estimés à plus de 8 milliards d'EUR par an: Commission européenne. (2017). Lever les obstacles nationaux aux flux de capitaux pour accélérer la réalisation de l'union des marchés des capitaux, COM(2017) 147 final. Par ailleurs, la fraude fiscale dans le domaine de la retenue à la source sur les dividendes transfrontières a été estimée à plus de 55 milliards d'EUR <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20181120IPR19552/scandale-cumex-les-deputes-appellent-a-une-enquete>

déposer leurs déclarations fiscales et payer leurs impôts en temps utile. La plupart d'entre eux le font et les administrations fiscales devraient dès lors se fonder sur une présomption d'honnêteté et de conformité. Malheureusement, certains contribuables ne respectent pas les règles. Les administrations fiscales ont le devoir de contrôler et de vérifier les renseignements fiscaux des contribuables et, dans certains cas, de procéder à des audits fiscaux.

Les vérifications servent à préserver la confiance dans l'équité du système fiscal, à garantir l'application de conditions égales en matière fiscale et à éviter que les contribuables honnêtes paient davantage d'impôts au motif que d'autres contribuables ne respectent pas les règles et ne paient pas leur juste part. En outre, un contrôle fiscal efficace peut décourager les infractions futures.

Pour que les contrôles fiscaux soient efficaces et efficaces, les administrations fiscales devraient s'appuyer sur des techniques de gestion des risques afin de mieux cibler les groupes de contribuables pour lesquels des contrôles fiscaux s'imposent. Les vérifications devraient être fondées sur un large éventail de sources d'informations, notamment – dans le cas des contribuables qui exercent des activités transfrontières – les informations communiquées par d'autres États membres et des pays tiers dans le cadre de l'échange d'informations.

Pour rationaliser la procédure de vérification et améliorer le ciblage des contrôles, la Commission mènera plusieurs actions visant à développer davantage le réseau Eurofisc:

9. Eurofisc 2.0 – en 2022/2023

- ✓ La Commission proposera, éventuellement au moyen d'une initiative législative modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil⁴⁶, de **créer au sein d'Eurofisc une véritable capacité européenne de lutte contre la fraude à la TVA dans le cadre des opérations transfrontières**. Cette plateforme, constituée d'experts des administrations fiscales spécialisés dans la lutte contre la fraude à la TVA, a reçu en 2018⁴⁷ un nouveau mandat juridique autorisant le traitement conjoint de données au niveau de l'Union. De cette manière, il est désormais possible de rationaliser au sein d'Eurofisc le processus de vérification morcelé entre les juridictions fiscales. La Commission prendra des mesures pour veiller à ce qu'Eurofisc dispose de davantage de données et d'outils pour pouvoir véritablement agir au niveau de l'Union.
- ✓ En plus de rendre Eurofisc plus efficace, il convient également de renforcer ses liens avec d'autres organismes pertinents de l'Union et avec les autorités des États membres. **Eurofisc devrait devenir une plateforme de l'UE pour les informations fiscales qui serait exploitée non seulement aux fins de la TVA, mais aussi par les autorités de surveillance des marchés financiers⁴⁸, les administrations douanières, l'OLAF et Europol, par exemple**. Certains échanges existent déjà aujourd'hui, mais il est nécessaire de les rationaliser et de les renforcer, de les structurer et de pouvoir les soutenir activement au niveau de l'Union. Le processus de

⁴⁶ Règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 268 du 12.10.2010, p. 1).

⁴⁷ Règlement (UE) 2018/1541 du Conseil du 2 octobre 2018 modifiant les règlements (UE) n° 904/2010 et (UE) 2017/2454 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 259 du 16.10.2018, p. 1).

⁴⁸ À savoir les autorités nationales et de l'Union chargées de la surveillance des marchés financiers. De plus amples informations sont disponibles sur le site web de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) à l'adresse suivante: <https://www.esma.europa.eu/>

transformation tiendra également compte d'un **élargissement du champ d'action d'Eurofisc**. Dans ce contexte, la **fiscalité directe** devrait bénéficier des capacités offertes par Eurofisc.

- ✓ **Le partage automatisé des ressources au sein d'un Eurofisc offrant une capacité européenne à l'ensemble des États membres serait utile aux administrations fiscales.** Au sein d'un Eurofisc offrant une capacité européenne, il serait possible de développer conjointement le savoir-faire requis pour lutter contre les nouvelles formes de fraude résultant de l'évolution des modèles d'entreprise. Ainsi, un investissement commun à l'échelle de l'Union profiterait directement à tous les États membres, indépendamment de leurs ressources et de leurs capacités.

En outre, pour renforcer les capacités des autorités fiscales des États membres à faire appliquer les règles fiscales existantes, la Commission mènera les actions suivantes:

En 2020/2021

10. L'apparition d'autres moyens de paiement et d'investissement, tels que les crypto-actifs et la monnaie électronique, menace de compromettre les progrès accomplis ces dernières années en matière de transparence fiscale et de poser des risques importants de fraude fiscale. En 2021, la Commission mettra à jour la **directive relative à la coopération administrative** afin d'étendre son champ d'application à une économie en évolution et de renforcer le cadre de coopération administrative.
11. Le Parlement européen a entamé le lancement d'un **observatoire fiscal de l'UE** sous la forme d'une action préparatoire, à la suite du projet pilote de l'UE sur la fiscalité équitable⁴⁹. Une action préparatoire, financée par le Parlement européen, peut porter sur une durée allant jusqu'à trois années consécutives. La Commission a récemment lancé un appel à propositions⁵⁰. L'observatoire fiscal de l'UE aura pour missions de suivre et de quantifier l'évolution du niveau et de l'ampleur des pratiques fiscales abusives, et de contribuer ainsi davantage à l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes et de stimuler un débat paneuropéen sur les questions fiscales internationales.

En 2022/2023

12. Il convient de **renforcer les vérifications des opérations transfrontières** afin de garantir la perception de la TVA. Le simple échange d'informations ou d'avertissements entre États membres, auquel se limitent principalement les procédures actuelles, n'est pas adapté compte tenu du volume des opérations, de surcroît alors que les nouvelles règles en matière de TVA sur le commerce électronique entreront en vigueur en 2021. La Commission étudiera des solutions en vue du passage de l'échange manuel au partage automatisé de données via des systèmes électroniques, comme c'est déjà le cas aujourd'hui avec le partage des données douanières sur les importations en provenance de pays tiers, et, si nécessaire, elle présentera une proposition de modification du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil.

⁴⁹ Les projets pilotes et les actions préparatoires mettent en place de nouvelles initiatives temporaires qui peuvent devenir des programmes de financement de l'UE permanents.

⁵⁰ Pour de plus amples informations sur l'appel à propositions: https://ec.europa.eu/taxation_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory_fr

13. En outre, l'utilisation des nouvelles technologies par les États membres pourrait **faciliter les opérations transfrontières pour les entreprises honnêtes qui souhaitent respecter les règles en matière de TVA**. Les autorités fiscales concentreraient davantage leurs contrôles sur les contribuables qui ne respectent pas les règles à la suite d'une approche fondée sur les risques, tandis que les contribuables honnêtes pourraient exercer leurs activités sans guère d'interruptions. De plus, la modernisation de la gouvernance fiscale en vue de coordonner les vérifications au niveau de l'Union faciliterait également la vie des entreprises honnêtes. La Commission examinera aussi les possibilités de stimuler les enquêtes transfrontières et, si nécessaire, elle présentera une proposition de modification du règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil.
14. **Il y a lieu de renforcer le dialogue avec les partenaires internationaux**: une coopération efficace avec les pays tiers est souvent nécessaire au bon fonctionnement de la politique fiscale de l'Union: dans une économie mondialisée, les administrations fiscales des États membres doivent collaborer non seulement entre elles, mais également avec les pays tiers. En particulier, la Commission proposera de lancer le processus de négociation d'accords de coopération administrative dans le domaine de la TVA avec des pays tiers pertinents (similaires à celui conclu entre l'UE et la Norvège), en commençant par certains des principaux partenaires commerciaux de l'Union. L'objectif est de garantir une administration fiscale équitable et efficace.

3.5 Différends

La fiscalité repose sur le respect volontaire des règles et il convient de garantir à cet effet, dans la mesure du possible, une coopération positive et harmonieuse entre les contribuables et les administrations fiscales. Or, la réalité n'est pas toujours idéale et il arrive que les contribuables et les administrations fiscales ne soient pas d'accord.

L'objectif principal serait de prévenir l'apparition de différends et d'apporter une certaine sécurité juridique aux contribuables.

Néanmoins, si un différend survient effectivement, les contribuables devraient toujours avoir la possibilité de corriger ou de clarifier les éventuels malentendus afin d'éviter une escalade du différend.

Les procédures liées aux différends, en particulier les procédures judiciaires, sont coûteuses et longues. Idéalement, il faudrait prévenir l'apparition de ces différends mais, lorsque cela n'est pas possible, leur règlement rapide permet de limiter à un minimum les coûts pour les contribuables et les administrations fiscales. À cet égard, certaines parties prenantes ont déjà exprimé leur préférence pour une intervention plus importante au niveau de l'Union, notamment en ce qui concerne la prévention et le règlement des différends⁵¹.

Pour prévenir les différends ou les régler le plus efficacement possible, la Commission mènera les actions suivantes:

⁵¹ Réponses à la consultation publique sur l'évaluation de la directive relative à la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité, résumées en annexe 2 de Commission européenne. (2019), «Évaluation de la directive 2011/16/UE du Conseil relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE». Document de travail des services de la Commission, SWD(2019) 328 final.

En 2020/2021

15. **Suivi de la directive concernant les mécanismes de règlement des différends.** La Commission assurera le suivi de la mise en œuvre et du contrôle de l'efficacité de la directive concernant les mécanismes de règlement des différends pour ce qui est des différends qui découlent de l'interprétation ou de l'application des accords et conventions conclus entre les États membres pour l'élimination de la double imposition. En coopération avec les États membres, la Commission continuera à œuvrer à la constitution d'un organe permanent de règlement des différends, dénommé «comité permanent», dont la base juridique est déjà prévue par la directive (UE) 2017/1852⁵². Le comité permanent devrait contribuer à l'efficacité du règlement des différends entre les États membres.

En 2022/2023

16. **Prévention et règlement des différends en matière de TVA.** Des mécanismes de prévention et de règlement des différends liés à la mise en œuvre de la directive TVA sont nécessaires à tous les stades du cycle de vie des opérations soumises à la TVA pour garantir les principes de sécurité juridique, de neutralité et d'équité en matière de TVA. La Commission examinera toutes les options possibles et, si nécessaire, présentera une proposition législative concernant la mise en place d'un mécanisme de prévention et de règlement des différends en matière de TVA.

3.6 Simplification des règles fiscales de l'UE en vue d'accroître la compétitivité au sein du marché unique

Les actions présentées ci-dessus se concentrent sur l'administration fiscale et sur l'application des règles fiscales au quotidien. Cependant, la seule rationalisation des administrations fiscales a ses limites. Pour aider les contribuables, il importe de simplifier les règles.

Indépendamment de toute mesure de simplification que les administrations fiscales peuvent prendre, la politique fiscale reste souvent très compliquée à gérer et à faire respecter. La plupart des contribuables veulent payer leur juste part. Il est toutefois regrettable que, dans certains cas, la complexité des règles fiscales puisse les dissuader de le faire.

Pour simplifier et faciliter la fiscalité, tout en encourageant le respect des règles, il convient de mettre à jour et de simplifier la législation existante dans certains domaines. Un avantage essentiel sera le rétablissement de conditions de concurrence égales entre les entreprises de l'Union et leurs concurrents hors de l'Union. En outre, il convient de veiller à la cohérence avec les principaux objectifs stratégiques, tels que le pacte vert pour l'Europe. Il importe également que les contribuables connaissent leurs droits.

Pour simplifier la vie des contribuables opérant sur le marché unique, la Commission mènera les actions suivantes:

En 2020/2021

17. **Charte des droits des contribuables.** La Commission publiera une communication faisant le point sur les droits dont jouissent les contribuables en vertu du droit de l'Union, accompagnée

⁵² Directive (UE) 2017/1852 du Conseil du 10 octobre 2017 concernant les mécanismes de règlement des différends fiscaux dans l'Union européenne (JO L 265 du 14.10.2017, p. 1).

d'une recommandation adressée aux États membres visant à faciliter la mise en œuvre des droits des contribuables et à simplifier les obligations fiscales.

18. **Mise à jour des règles en matière de TVA applicables aux services financiers.** Les services financiers sont exonérés de la TVA au titre de la directive TVA depuis la première adoption de la législation en matière de TVA en 1977. La Commission présentera une proposition législative visant à modifier ces dispositions obsolètes. La modernisation tiendra compte de l'essor de l'économie numérique (la technologie financière) et du recours accru à l'externalisation des services en amont par les opérateurs de services financiers et d'assurance ainsi que de la structure de ce secteur. La proposition devrait garantir des conditions de concurrence égales au sein de l'Union et tenir compte de la compétitivité internationale des entreprises de l'Union.
19. **Changement de statut pour le comité de la TVA** Le comité de la TVA est actuellement un comité consultatif composé de représentants des États membres et de la Commission, sans compétences dans le cadre de la procédure d'adoption des mesures d'exécution. La Commission proposera une modification de la directive TVA afin de faire du comité de la TVA un «comité de comitologie» qui, statuant à la majorité qualifiée, superviserait l'adoption des actes d'exécution par la Commission. L'attribution de certaines compétences d'exécution à la Commission, sous le contrôle dudit comité, devrait renforcer l'efficacité du processus décisionnel dans le domaine de la TVA. Cela devrait contribuer à une application plus uniforme de la législation de l'Union en matière de TVA, au bénéfice des assujettis exerçant des activités économiques dans plusieurs États membres. Dans le domaine de la fiscalité indirecte, les procédures de comitologie sont déjà utilisées pour la coopération administrative et les droits d'accise. Il conviendrait de déterminer la portée exacte de ces compétences d'exécution.
20. La Commission organisera une **conférence sur l'analyse de données et les solutions numériques** en 2021. Cet événement sera un «grand sommet sur les données fiscales», qui permettra de faire le point sur les idées les plus intéressantes et innovantes des experts fiscaux, des entreprises, du monde universitaire, des statisticiens et des autorités nationales sur l'utilisation des technologies au service d'une fiscalité plus intelligente et sur la manière d'éviter des formalités de déclaration inutiles pour les entreprises. Toutes les parties prenantes auront à cette occasion la possibilité de faire part de leurs besoins et de leurs attentes en ce qui concerne l'utilisation de l'analyse de donnée et d'autres solutions numériques dans le domaine de la fiscalité. Elles pourront aussi procéder à des échanges des meilleures pratiques.
21. La Commission constituera un **groupe d'experts sur les prix de transfert** afin d'élaborer des solutions pragmatiques et non législatives aux problèmes pratiques posés par les pratiques en matière de prix de transfert pertinentes pour l'Union. Ce groupe d'experts sera structuré de manière à tenir compte des contributions des États membres et des parties prenantes issues du monde des entreprises et de la société civile. Il permettra de renforcer la sécurité fiscale et de réduire dans le même temps le risque de double imposition.

En 2022/2023

22. **Révision du régime de TVA particulier des agences de voyages.** La directive TVA prévoit pour les agences de voyages et les organisateurs de circuits touristiques des dispositions particulières, qui ne sont pas appliquées de manière uniforme au sein de l'Union. Les règles actuelles entraînent également un certain degré de distorsion de la concurrence entre les agences

de voyages établies dans l'Union et celles établies hors de l'Union qui organisent des voyages dans l'Union. La numérisation exacerbe ce problème. En fonction des résultats de l'évaluation en cours⁵³, la Commission proposera de modifier la directive TVA afin de simplifier le régime particulier et de garantir des conditions de concurrence égales au sein de l'Union, en tenant compte de la compétitivité du secteur des voyages de l'Union.

23. **Adaptation du cadre de TVA à l'économie des plateformes.** Le développement rapide de l'économie des plateformes soulève des questions sur le régime de TVA qu'il convient d'appliquer aux opérations entre utilisateurs facilitées par les plateformes (les personnes qui proposent des services ou des biens sur les plateformes sont-elles assujetties à la TVA ou non?) et aux services fournis par les plateformes (de quelle nature sont ces services?). La Commission soumettra une proposition législative visant à modifier la directive TVA, qui devrait apporter clarté et sécurité juridique aux acteurs concernés. En outre, elle examinera le rôle que les plateformes peuvent jouer aux fins de la perception de la taxe.
24. **Une fiscalité plus verte dans le secteur du transport de passagers.** La directive TVA contient actuellement plusieurs exonérations liées au secteur du transport de passagers. Certaines de ces exonérations ne concernent que certains types de transport de passagers, ce qui se traduit notamment par la non-imposition de fait du transport aérien et maritime international de passagers au titre de la TVA. La Commission présentera une proposition législative visant à revoir ces exonérations afin de garantir leur cohérence avec les objectifs du pacte vert pour l'Europe. Cette révision porterait notamment sur la simplification des règles en matière de TVA en ce qui concerne le lieu d'imposition des services de transport de passagers.
25. **Paquet sur le commerce électronique relatif aux droits d'accise.** En vertu des règles actuelles, la vente à distance de produits soumis à accise est pratiquement impossible en raison de la charge et des coûts réglementaires élevés qui pèsent sur les opérateurs économiques. La Commission examinera les moyens de simplifier ces règles afin de réduire au minimum la fraude et la distorsion de la concurrence entre les opérateurs économiques présents en ligne et ceux qui disposent de magasins physiques. Si nécessaire, elle présentera une proposition législative visant à modifier la directive du Conseil relative au régime général d'accise⁵⁴.

4. Conclusion

C'est dans un contexte de défis sans précédent que la Commission présente cet ambitieux plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance. La Commission a activé, et continuera d'activer, tous les leviers stratégiques existants pour contribuer à une relance économique rapide, tout en orientant la transition de l'Union vers une économie sociale de marché verte, numérique et plus équitable. Le programme fiscal de l'Union est et demeurera au centre de cette transition.

La Commission invite le Parlement européen, le Conseil, mais également d'autres parties prenantes, telles que les ONG, les syndicats et les entreprises, à dialoguer activement et de manière

⁵³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11883-Evaluation-of-the-special-VAT-scheme-for-travel-agents>.

⁵⁴ Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE (JO L 9 du 14.1.2009, p. 12).

constructive et inclusive, afin que ce plan d'action se traduise par des initiatives concrètes au bénéfice des citoyens, des entreprises et des États membres de l'Union.