

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (73)1008

Vol. 1973/0185

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

COM(73) 1008 final

Bruxelles, le 18 juin 1973

RAPPORT SUR LE RÉGIME FISCAL DES SOCIÉTÉS HOLDINGS

RAPPORT SUR LE REGIME FISCAL DES
SOCIETES HOLDINGS

1. Lors de la 237ème réunion du Conseil tenue à Luxembourg les 2 et 3 avril 1973, la Commission a marqué son accord sur une déclaration des délégations allemande et française l'invitant à prendre en considération le problème du régime fiscal des sociétés holdings à l'occasion du rapport qu'elle doit présenter au Conseil avant le 1er juillet 1973 sur l'aménagement du soutien monétaire à court terme et les conditions d'une mise en commun progressive des réserves.

1ère PARTIE - Possibilités d'utilisation des sociétés holdings dans un
but d'évasion fiscale

2. Les sociétés holdings peuvent remplir pour l'essentiel les fonctions suivantes :

- contrôler des sociétés industrielles ou commerciales grâce à la détention de participations importantes ;
- assurer le financement des sociétés de leur groupe en mettant à leur disposition des capitaux qu'elles se procurent généralement en émettant des emprunts obligataires ;
- encaisser des revenus consistant en dividendes, intérêts de prêts ou redevances d'exploitation ou de concession de brevets (1).

Au regard du problème de l'évasion fiscale, seules les deux dernières fonctions sont à examiner.

Utilisation des holdings comme sociétés de financement

3. L'utilisation des holdings à ce titre est intéressante dans la mesure où il existe des écarts importants entre les régimes fiscaux appliqués dans les différents pays aux revenus d'emprunts. Ainsi, la constitution par une société industrielle établie dans un pays où il existe une retenue à la source élevée, d'un holding chargé d'émettre

(1) Dans certains cas, les holdings jouent également le rôle de fonds de placement. Cette activité ne présente pas d'intérêt dans le cadre de ce rapport.

des emprunts dans un autre pays ne connaissant pas de retenue ou n'appliquant qu'une retenue très faible permettra à cette société d'échapper à la retenue dans son propre pays.

Utilisation des holdings comme sociétés de base

4. Des contribuables étrangers, en particulier des entreprises, peuvent échapper à l'impôt dans leur pays, en transférant leur patrimoine à un holding qu'ils contrôlent (société de base) et en faisant encaisser par celle-ci les revenus correspondants. Une telle utilisation est notamment possible dans les conditions suivantes :

- lorsqu'il n'existe pas d'impôt sur ces revenus ou seulement un impôt très faible ;
- lorsque, dans un pays, des revenus d'origine étrangère ne sont pas ou ne sont que très peu imposés ;
- lorsque des privilèges fiscaux sont accordés à certains types de sociétés, notamment à des sociétés qui n'exercent pas de véritable activité industrielle ou commerciale ("privilège du domicile").

Tant que le holding ne redistribue pas les revenus encaissés, l'exonération d'impôt demeure acquise.

Mais le holding ne se contente pas de thésauriser les revenus encaissés. Il joue le rôle d'une "plaque tournante des capitaux" en réinvestissant ces sommes de manière qu'elles produisent de nouveaux revenus exempts d'impôt ; elle peut même, à ce titre, les mettre à la disposition de la personne physique ou morale qui contrôle le holding sous forme de prêts, c'est-à-dire sans distribution formelle de dividendes. De cette façon, cette personne bénéficie d'un avantage supplémentaire puisqu'elle peut, en principe, déduire de son revenu imposable les intérêts payés au holding sur ces prêts.

Même lorsque les revenus sont formellement distribués par le holding, l'imposition du bénéficiaire de ces revenus n'est pas garantie, lorsqu'il n'y a pas de retenue à la source, ni d'autres mesures de contrôle fiscal. Par ailleurs, les Etats concernés ne fournissent

en général aucune information concernant les holdings aux administrations fiscales étrangères dans la mesure où ces sociétés ne bénéficient pas de conventions contre les doubles impositions.

5. Cette exonération d'impôt et l'utilisation abusive qu'elle permet sont particulièrement critiquables dans le cas des intérêts et des redevances, car ces revenus sont, en principe, déductibles du revenu imposable du débiteur et ne subissent donc aucune imposition (1).

La critique est beaucoup moins fondée lorsqu'il s'agit des dividendes encaissés par une société holding si, comme c'est le cas dans la plupart des pays, ces revenus sont soumis à l'impôt des sociétés au niveau de la société distributrice. L'exonération a alors pour seul but d'éviter une double imposition économique. La plupart des Etats agissent ainsi, mais souvent dans le cadre plus restreint des sociétés mères et filiales, (Belgique sans conditions de minimum de participation ; Pays-Bas en cas de participation de 5 % au moins ; France en cas de participation de 10 % au moins). Cette exonération est parfois accordée même si la filiale n'est pas soumise à l'impôt des sociétés (Belgique et France) ou si le taux d'impôt de la filiale est très faible (Pays-Bas). Si l'on admet ce principe, au moins pour les sociétés mères et filiales, l'exonération d'impôt dont bénéficient les plus-values dégagées sur les participations pourrait être également justifiée puisque ces plus-values sont dues aux bénéfices non distribués (mais taxés) des filiales.

(1) Certains Etats cependant soumettent ces revenus à une retenue à la source. Mais celle-ci est généralement sensiblement inférieure à l'impôt des sociétés.

2ème PARTIE - Problèmes posés par les sociétés holding dans la Communauté

Utilisation des holdings comme sociétés de financement

6. En relation avec l'utilisation des holdings comme sociétés de financement, on constate actuellement des disparités très importantes entre les régimes de retenue à la source sur les intérêts d'obligations applicables dans les Etats membres. Ces régimes vont de l'absence complète de retenue à des retenues à des taux très élevés.

S'il est vrai qu'au Luxembourg la législation a privilégié dans une modeste mesure les holdings, qui sont exemptés de la retenue normale de 5%, d'autres Etats membres ne pratiquent, dans aucun cas, de retenue à la source (Allemagne pour les résidents; Danemark; Pays-Bas). Dès lors, ce n'est pas par une action isolée à l'égard de l'un ou de l'autre de ces pays qu'il convient de résoudre ce problème, mais par une harmonisation des différents régimes de retenues à la source qui doit concerner tous les débiteurs des emprunts obligataires résidant dans la Communauté. Cette harmonisation figure déjà dans le programme arrêté par le Conseil dans le cadre de la réalisation de l'union économique et monétaire et la Commission compte présenter prochainement une proposition dans ce sens.

Utilisation des holdings comme sociétés de base

A) Cas des holdings bénéficiant de privilèges fiscaux

7. Selon les recherches effectuées par la Commission, à l'intérieur de la Communauté, il existe au Luxembourg (1) et à Gibraltar (2) des législations qui octroient aux holdings des avantages fiscaux du genre de ceux décrits au point 4 de la 1ère partie.

8. Au Luxembourg, un tel régime fiscal a été instauré par la loi du 31 juillet 1929 pour les holdings qui n'exercent pas d'activité industrielle ou commerciale et qui ont pour objet exclusif la prise de participations dans d'autres entreprises et la gestion de ces participations. Ces sociétés peuvent aussi émettre des emprunts obligataires, gérer des brevets ou licences, concéder des prêts, acquérir des obligations, etc.

- (1) Outre le droit d'apport au taux de 1% perçu au moment de la constitution et à l'occasion des augmentations de capital, les holdings sont soumis, en principe, à une taxe d'abonnement annuelle de 0,16% sur la valeur des actions et obligations émises par eux avec un minimum de 1.500 F.lux.
- (2) Les sociétés exerçant une activité au dehors du pays ne paient qu'un droit annuel de 1% sur le capital, avec un maximum de £ 1.500.

Les revenus des holdings, c'est-à-dire essentiellement les dividendes, plus-values, intérêts et redevances, sont exonérés de tout impôt direct. Les holdings sont en outre dispensés de pratiquer des retenues à la source sur les dividendes distribués et les intérêts payés. Par contre, ils ne peuvent ni imputer ni récupérer la retenue à la source ayant frappé les revenus qu'ils encaissent et sont exclus du bénéfice des conventions contre les doubles impositions.

Le phénomène des sociétés holdings, s'est amplifié au cours des dix dernières années, leur nombre ayant plus que doublé. Selon les chiffres fournis par l'administration luxembourgeoise, le nombre des holdings est passé de 1.260 en 1962 à 2.114 en 1968, pour atteindre le chiffre de 2.596 en 1970 et de 3.198 à la fin de 1972. Au cours de la seule année 1972, leur nombre a augmenté de 400 unités environ (1).

9. En ce qui concerne Gibraltar, il y existe également une législation prévoyant pour certaines sociétés holdings des avantages fiscaux. Il faut souligner que les articles du Traité CEE relatifs respectivement aux mouvements de capitaux et au rapprochement des législations sont applicables à ce territoire.

Des chiffres sur le nombre des holdings à Gibraltar ne sont pas disponibles, mais il serait peu élevé.

B. Autres cas

10. Les avantages obtenus grâce à l'utilisation comme sociétés de base de holdings bénéficiant d'un régime fiscal spécial, peuvent être également obtenus avec un bénéfice supplémentaire en utilisant des sociétés normalement soumises à l'impôt. Les holdings luxembourgeois n'entrant pas dans le champ d'application des conventions contre la double imposition ne peuvent récupérer les retenues à la source qui ont été perçues par exemple sur les redevances qu'elles ont encaissées. Mais il est possible d'échapper à toute retenue en intercalant une société intermédiaire soumise à un impôt normal. Pour que le système fonctionne, il faut :

(1) Il est difficile d'apprécier dans quelle mesure ce développement est imputable à l'existence d'un régime fiscal de faveur. D'autres facteurs, comme les réglementations en matière de marché des capitaux et de change, jouent certainement un rôle important à cet égard.

- que la société intermédiaire bénéficie d'une convention contre la double imposition avec le pays de la source prévoyant la suppression de la retenue à la source ;
- que la société intermédiaire reverse ces redevances pour échapper à l'impôt des sociétés à une société de base elle-même exonérée ;
- qu'il n'y ait pas de retenue à la source au niveau de la société intermédiaire (ce qui est le cas par exemple au Danemark et aux Pays-Bas).

Un tel mécanisme peut rendre plus intéressante l'utilisation d'une société de base installée dans un autre pays que le Luxembourg ou Gibraltar plutôt que l'encaissement direct des redevances par un holding établi au Luxembourg ou à Gibraltar.

Dans certains cas, il n'est même pas nécessaire d'avoir recours à une société intermédiaire pour bénéficier des conventions. Ainsi, il apparaît qu'une société de base aux Antilles néerlandaises peut, lorsqu'elle est entièrement contrôlée par une société néerlandaise, bénéficier de la convention conclue entre les Etats-Unis et les Pays-Bas. Dès lors, des redevances d'origine américaine encaissées par une telle société et redistribuées sous forme de dividendes à la société mère néerlandaise paraissent échapper à presque toute imposition (elles ne seraient grevées que de l'impôt des sociétés antillais au taux de 2,4 à 3 %).

11. Pour bien comprendre la portée du problème en discussion, il faut rappeler que les sociétés de base représentent un phénomène largement répandu dans le monde.

Même en Europe, les sociétés de base sont, dans certains pays, beaucoup plus nombreuses qu'au Luxembourg et à Gibraltar. Selon des sources officielles, il existerait, en Suisse et au Liechtenstein, respectivement 10.000 et 20.00 sociétés de base.

Par ailleurs, il est possible dans certains pays d'utiliser les sociétés de base pour encaisser des revenus de nature commerciale, ce qui est interdit aux sociétés holdings luxembourgeoises.

En outre, certains pays et territoires entretenant des relations particulières avec des Etats membres se trouvent dans une situation susceptible de donner lieu à la constitution de sociétés de base. C'est le cas de certains pays d'ores et déjà associés à la Communauté (Antilles néerlandaises) ou dont l'association, déjà prévue par le traité d'adhésion à la CEE des nouveaux Etats membres, prendra effet le 1er février 1975 au plus tôt (Bahamas, Bermudes, etc.), et le cas des îles anglo-normandes et de l'île de Man. Ces pays ou territoires sont autonomes du point de vue fiscal (la Grande-Bretagne, par exemple, a conclu des conventions contre les doubles impositions avec certains de ces pays ou territoires) et les articles du Traité de Rome visés au point 9 ne leur sont pas applicables. Néanmoins, un Etat membre peut étendre les règles communautaires concernant la libération des mouvements de capitaux à ces pays ou territoires, ce qui a déjà été fait dans certains cas (entre les Pays-Bas et les Antilles et entre la Grande-Bretagne et les pays et territoires de l'ancienne zone sterling). En revanche, même dans ce cas, des mesures d'harmonisation prises dans le domaine des impôts directs ne pourraient pas leur être appliquées.

3ème PARTIE - Conclusions

12. Si l'on voulait éliminer les disparités fiscales susceptibles d'introduire des distorsions sur le marché des capitaux et freiner l'évasion fiscale à l'intérieur de la Communauté, il importerait de supprimer les privilèges des sociétés holdings dans la mesure où ils donnent lieu à des abus, notamment l'exonération dont bénéficient les intérêts et redevances encaissés par ces sociétés.

La Commission avait déjà abordé ces problèmes en 1967, mais le Conseil, à l'époque, n'avait pas jugé utile d'engager une action à cet égard.

Cependant, une action limitée aux sociétés holdings à l'intérieur de la Communauté provoquerait inmanquablement un déplacement des capitaux vers des pays tiers refuges et, par conséquent, ne mettrait pas fin à l'évasion fiscale qui est le souci primordial des autorités dans cette affaire. Ce déplacement pourrait même se produire au profit de certains pays ayant des liens particuliers avec des Etats membres. Il serait dans ce cas d'autant plus grave que l'harmonisation des impôts directs ne s'applique pas à ces pays, tandis que les mesures concernant la libération des mouvements de capitaux peuvent leur être unilatéralement appliquées par les Etats membres avec lesquels ils ont ces liens. C'est pourquoi une action concomitante devrait être menée par la Communauté à l'égard de tous les pays refuges.

La Commission a déjà abordé l'étude de cette question en collaboration avec les experts des Etats membres. Il s'avère, d'ores et déjà, que les problèmes à résoudre pour mener une telle action sont très complexes. C'est pourquoi une ferme volonté politique est nécessaire si l'on veut aboutir dans un délai raisonnable.

13. Si l'on estime qu'il est impossible de mettre rapidement en oeuvre une solution aussi complète, il faut alors rechercher la possibilité de franchir à bref délai une première étape dans cette voie grâce à une série de dispositions susceptibles d'améliorer la situation actuelle. Dans cet ordre d'idées, les mesures suivantes pourraient être prises en considération:

- instaurer une coopération entre les autorités fiscales des pays concernés et celles des autres Etats membres pour permettre à celles-ci d'obtenir les renseignements nécessaires à la lutte contre l'évasion fiscale par le biais des holdings ; améliorer la coopération entre les autorités fiscales des Etats membres pour éviter une utilisation abusive des conventions contre la double imposition ;
- soumettre à la retenue à la source les dividendes éventuellement distribués par une société holding à l'intérieur de la Communauté pour assurer une certaine imposition de ces revenus en cas de distribution ;
- appliquer dans les Etats membres une retenue à la source élevée sur les intérêts et les redevances versés à des sociétés peu ou pas imposées sur ces revenus de façon que ceux-ci, lorsqu'ils ont leur source dans la Communauté, subissent une imposition effective ;
- introduire dans les Etats membres des dispositions s'inspirant de la législation belge qui établit une présomption de simulation et un renversement de la charge de la preuve au profit de l'administration fiscale (1).

Certes, l'adoption de telles mesures ne résoudrait pas tous les problèmes examinés dans le présent document. Elle constituerait, néanmoins, une solution partielle qui permettrait de décourager dans une certaine mesure l'évasion fiscale.

(1) Selon la législation belge, les intérêts, les redevances et les rémunérations de prestations ou de services payés par un contribuable belge à une société holding étrangère qui bénéficie d'un régime fiscal exorbitant du droit commun ne sont admis en déduction du revenu imposable que lorsque le contribuable prouve que ces paiements répondent à des opérations réelles et sincères et qu'ils ne dépassent pas les limites normales. Une autre disposition de cette législation, peut-être moins efficace que la précédente, prévoit que les différentes opérations par lesquelles un contribuable transfère à une telle société holding la propriété de capitaux et de biens mobiliers ne sont opposables à l'administration belge que si le contribuable prouve avoir reçu pour ces opérations une contrevaletur réelle produisant un montant normal de revenus imposables.

14. La Commission arrive donc aux conclusions suivantes:

- a) en ce qui concerne l'absence de retenue à la source sur les intérêts d'obligations émises par des holdings, une solution doit être recherchée dans le cadre général de l'harmonisation des retenues à la source sur les intérêts d'obligations;
- b) en ce qui concerne la fonction des holdings établis dans la Communauté en tant que "sociétés de base", la Commission, en considérant les réalités politiques et économiques, est d'avis que le problème de l'évasion fiscale internationale ne peut être résolu au fond que par une action communautaire à l'égard de tous les pays refuges. En attendant, on pourrait envisager des mesures subsidiaires du genre de celles évoquées au point 12.