

EUROPEAN PARLIAMENT



Direction générale des Études

DOCUMENT DE TRAVAIL

**Coordination fiscale
dans l'Union européenne**

*Série Affaires économiques
ECON 125 FR*

La présente publication est disponible en

EN (original)
DE et FR.

Vous trouverez à la fin du présent document la liste complète des publications récentes de la série "Affaires économiques".

ÉDITEUR: Parlement européen
L-2929 Luxembourg

AUTEURS: M. Ben Patterson et le Dr Alicia Martínez Serrano (Université de Murcie)

RÉDACTEUR: Ben Patterson
Direction générale des Études
Division des Affaires économiques, monétaires et budgétaires
Tél.: (00352)4300-24114
Fax: (00352)4300-27721
e-mail: gpatterson@europarl.eu.int

Les opinions exprimées dans le présent document de travail sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

Manuscrit achevé en décembre 2000.

EUROPEAN PARLIAMENT



Direction générale des Études

DOCUMENT DE TRAVAIL

**Coordination fiscale
dans l'Union européenne**

*Série Affaires économiques
ECON 125 FR
05-2001*

AVANT-PROPOS

Ce document de travail est une version révisée de l'étude publiée en 1998 sous le titre "Concurrence fiscale dans l'Union européenne".

La présente version se compose de trois parties.

Partie I. L'introduction générale inclut l'historique récent de la politique fiscale dans l'UE et examine la situation actuelle dans les domaines de l'imposition des sociétés, de l'épargne, du travail et des taxes indirectes (TVA et accises).

Partie II. La fiscalité du travail, du revenu du capital et des sociétés dans l'Union européenne: une analyse comparative fournit une explication détaillée sur la manière dont les taxes directes, tant personnelles que sur les sociétés, sont prélevées au sein de l'Union européenne.

Partie III. Intitulée "**Concurrence ou coopération?**", cette partie examine les questions principales du débat actuel sur les approches alternatives de la concurrence et de la coopération en matière fiscale.

Vous trouverez à la fin du présent document la liste des **références** de ces trois parties.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	III
RESUME ET CONCLUSIONS	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
PARTIE I: INTRODUCTION GENERALE	IX
<i>Le code de conduite</i>	<i>ix</i>
<i>Paiements d'intérêts et de redevances</i>	<i>ix</i>
<i>La proposition de directive sur la "retenue à la source"</i>	<i>ix</i>
<i>Fiscalité indirecte</i>	<i>x</i>
PARTIE II: ÉTUDE COMPARATIVE DE LA FISCALITE DU TRAVAIL, DU REVENU DU CAPITAL ET DES SOCIETES	X
<i>Fiscalité du travail</i>	<i>x</i>
<i>Fiscalité des revenus du capital</i>	<i>xii</i>
<i>Imposition des sociétés</i>	<i>xiii</i>
PARTIE III: CONCURRENCE OU COOPERATION?	XIV
QUELQUES DÉFINITIONS	XVII
PARTIE I: INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
HISTORIQUE	1
<i>L'impôt et le marché unique</i>	<i>1</i>
<i>La nouvelle approche</i>	<i>3</i>
<i>Le "paquet Monti" et le code de conduite</i>	<i>3</i>
IMPOSITION DES SOCIETES	4
<i>Le rapport Ruding</i>	<i>6</i>
<i>Le code de conduite</i>	<i>9</i>
<i>Le "groupe Primarolo"</i>	<i>12</i>
<i>Fiscalité des paiements d'intérêts et de redevances</i>	<i>14</i>
FISCALITE DE L'EPARGNE INDIVIDUELLE	15
<i>Principes généraux</i>	<i>15</i>
<i>La proposition de directive</i>	<i>16</i>
<i>L'accord de novembre</i>	<i>19</i>
L'OCDE: "PRATIQUES FISCALES DOMMAGEABLES"	20
<i>Réactions et contrastes</i>	<i>21</i>
FISCALITE DES REVENUS DU TRAVAIL	23
<i>Principes généraux</i>	<i>24</i>
<i>Travailleurs frontaliers</i>	<i>25</i>
<i>Coopération et échanges d'informations</i>	<i>26</i>
<i>Sécurité sociale</i>	<i>26</i>
<i>Pensions de retraite complémentaires</i>	<i>27</i>
<i>Questions sociales</i>	<i>28</i>
<i>Autres questions</i>	<i>29</i>
FISCALITE INDIRECTE	29
<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	<i>29</i>
<i>Télécommunications et commerce électronique</i>	<i>30</i>
<i>Le système de TVA</i>	<i>32</i>
<i>Taux de TVA</i>	<i>33</i>
<i>Droits d'accises</i>	<i>34</i>
<i>Fraude fiscale indirecte</i>	<i>36</i>
PARTIE II: LA FISCALITÉ DU TRAVAIL, DU REVENU DU CAPITAL ET DES SOCIÉTÉS DANS L'UNION EUROPÉENNE: ANALYSE COMPARATIVE	39
AVANT-PROPOS	39
FISCALITE DU TRAVAIL	40
<i>Principales composantes de l'imposition</i>	<i>40</i>
<i>Taux effectifs moyens par type de ménage et niveau de salaire</i>	<i>47</i>
<i>Cotisations patronales</i>	<i>51</i>
<i>Autres formes d'impôt personnel sur le revenu</i>	<i>54</i>

FISCALITE DES REVENUS DU CAPITAL	56
<i>Fiscalité des revenus d'intérêts intérieurs</i>	56
<i>Fiscalité des revenus de dividendes intérieurs</i>	58
<i>Traitement fiscal des revenus d'intérêts d'origine étrangère</i>	61
<i>Traitement fiscal des revenus de dividendes d'origine étrangère</i>	61
IMPOSITION DES SOCIETES.....	64
<i>Structure des taux d'imposition des sociétés</i>	65
<i>Base d'imposition des sociétés</i>	67
<i>Traitement des intérêts</i>	68
<i>Traitement des pertes</i>	68
<i>Abattements pour amortissements</i>	68
<i>Traitement des stocks</i>	68
<i>Traitement fiscal des provisions</i>	72
<i>Incidations spéciales</i>	72
PARTIE III: CONCURRENCE OU COOPERATION?	75
LA BASE D'IMPOSITION	75
"CONCURRENCE DÉLOYALE"	79
<i>Concurrence entre systèmes</i>	80
<i>Régimes fiscaux particuliers</i>	81
CONCURRENCE CONTRE COOPÉRATION.....	83
<i>Concurrence</i>	83
<i>Coopération</i>	84
CONCLUSIONS.....	85
<i>Législation communautaire en matière fiscale</i>	87
ANNEXE: CONCURRENCE FISCALE ET IMPOSITION DU CAPITAL	89
RÉFÉRENCES ET BIBLIOGRAPHIE	
PUBLICATIONS RÉCENTES DANS LA SÉRIE AFFAIRES ÉCONOMIQUES	99

TABLEAUX ET GRAPHIQUES

TABLEAU 1. CONCURRENCE OU COOPÉRATION: LES ARGUMENTS.....	XVI
TABLEAU 2. MESURES FISCALES EXAMINÉES PAR LE GROUPE PRIMAROLO: ÉTATS MEMBRES	13
TABLEAU 3. MESURES FISCALES EXAMINÉES PAR LE GROUPE PRIMAROLO: TERRITOIRES ASSOCIÉS ET DÉPENDANTS	13
TABLEAU 4. JURIDICTIONS RÉPONDANT AUX CRITÈRES DES "PARADIS FISCAUX" FIXÉS PAR L'OCDE EN 1998.....	20
TABLEAU 5. LE NOUVEAU PROGRAMME D'ACTION POUR LA TVA	33
TABLEAU 6. TAUX DE TVA APPLIQUÉS DANS LES ÉTATS MEMBRES (EN MAI 2000).....	34
TABLEAU 7. IMPÔT PERSONNEL SUR LE REVENU EN POURCENTAGE DU PIB ET EN POURCENTAGE DE L'IMPOSITION TOTALE	41
TABLEAU 8. PRINCIPALES PRESTATIONS SOCIALES IMPOSABLES.....	42
TABLEAU 9. TAUX D'IMPÔT SUR LE REVENU APPLIQUÉS PAR LES GOUVERNEMENTS CENTRAUX	43
TABLEAU 10. ABATTEMENTS FISCAUX ET CRÉDITS D'IMPÔT.....	45
TABLEAU 11. TAUX EFFECTIFS MOYENS (EN POURCENTAGE DU SALAIRE BRUT) ⁽¹⁾	47
TABLEAU 12. TAUX D'IMPOSITION EFFECTIFS PAR TYPE DE MÉNAGE ET NIVEAU DE REVENU	49
TABLEAU 13. IMPÔT SUR LE REVENU AUGMENTÉ DES COTISATIONS DES SALARIÉS MOINS LES AVANTAGES EN ESPÈCES.....	50
TABLEAU 14. IMPÔT SUR LE REVENU, COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE DES SALARIÉS ET DES EMPLOYEURS	52
TABLEAU 15. (GRAPHIQUE) TAUX EFFECTIFS EN POURCENTAGE DU SALAIRE BRUT	53
TABLEAU 16. (GRAPHIQUE) TAUX EFFECTIFS EN POURCENTAGE DES COÛTS SALARIAUX	54
TABLEAU 17. IMPOSITION NATIONALE DES REVENUS D'INTÉRÊTS.....	57
TABLEAU 18. IMPOSITION NATIONALE DES REVENUS DE DIVIDENDES	59
TABLEAU 19. TRAITEMENT FISCAL DES REVENUS D'INTÉRÊTS D'ORIGINE ÉTRANGÈRE	63
TABLEAU 20. TRAITEMENT FISCAL DES REVENUS DE DIVIDENDES D'ORIGINE ÉTRANGÈRE ...	64
TABLEAU 21. TAUX D'IMPOSITION DES SOCIÉTÉS APPLIQUÉS PAR LE GOUVERNEMENT CENTRAL.....	66
TABLEAU 22. (GRAPHIQUE) TAUX D'IMPOSITION DES SOCIÉTÉS DANS L'UNION EUROPÉENNE	67
TABLEAU 23. TRAITEMENT DES PERTES D'EXPLOITATION	69
TABLEAU 24. SYSTÈMES D'AMORTISSEMENT	70
TABLEAU 25. TRAITEMENT FISCAL DES STOCKS	71
TABLEAU 26. ALLÈGEMENTS FISCAUX GÉNÉRAUX POUR INVESTISSEMENTS.....	73
TABLEAU 27. ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES TOTALES DES ÉTATS MEMBRES DE L'UE	75
TABLEAU 28. (GRAPHIQUE) RECETTES FISCALES TOTALES EN POURCENTAGE DU PIB; PAYS DE L'OCDE	76
TABLEAU 29. TAUX D'IMPOSITION IMPLICITES DES FACTEURS DE PRODUCTION	77
TABLEAU 30. ÉVOLUTION DE CERTAINS TAUX D'IMPOSITION DIRECTE, 1986-1997 (EN %)	78

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Partie I: Introduction générale

Les progrès accomplis pour supprimer les obstacles au commerce dans l'Union européenne et instaurer l'union monétaire ont attiré l'attention sur des aspects inachevés du marché unique, notamment la fiscalité. Plusieurs évolutions économiques du milieu des années 90 ont eu pour effet d'encourager de nouvelles initiatives dans ce domaine:

- la libre circulation du capital à l'échelon tant européen que mondial complique de plus en plus l'imposition du capital;
- la capacité de certains entreprises à approvisionner l'ensemble du marché unique à partir d'un seul point crée une concurrence pour attirer l'investissement étranger par l'octroi d'avantages fiscaux;
- la complexité croissante des systèmes fiscaux, notamment le régime de TVA;
- les taux de chômage élevés attirent l'attention sur l'imposition du travail.

Ces facteurs ont amené la Commission à lancer, en 1996, la "nouvelle approche" de la fiscalité et ont suscité la création d'un "Groupe de haut niveau sur la fiscalité dans l'Union européenne". L'année suivante a vu l'adoption du "paquet Monti", un ensemble d'initiatives qui a débouché sur la mise en corrélation des trois mesures suivantes:

- le code de conduite relatif à la fiscalité des entreprises;
- le projet de directive sur les paiements d'intérêts et de redevances transfrontaliers;
- le projet de directive sur l'imposition des revenus de l'épargne (la "retenue à la source").

Le code de conduite

Le code de conduite constitue une nouvelle stratégie en matière de fiscalité des entreprises, et son adoption est intervenue après que de nombreux rapports, dont le dernier en date est le rapport Ruding, et plusieurs tentatives d'introduction d'une législation sont restés sans effet. Il a revêtu la forme d'un accord politique en vertu duquel les États membres se sont engagés à mettre fin aux pratiques fiscales susceptibles de nuire à la concurrence loyale au sein du marché unique.

L'application du code a débouché sur la création du **Groupe Primarolo**, qui a publié son rapport fin 1999. Le Groupe a examiné 271 mesures fiscales qui avaient été portées à sa connaissance en vertu des dispositions du code, et en a identifié 66 qui affectaient "considérablement la localisation des activités économiques dans la Communauté". Le mandat du Groupe a été étendu afin de permettre le suivi du "démantèlement" de ces mesures et d'assurer le maintien du "gel" des nouvelles mesures.

Paiements d'intérêts et de redevances

Ce projet de directive, qui a été proposé à l'origine en 1990, a pour but de supprimer les taxes retenues à la source sur les paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées situées dans différents États membres. Cette mesure mettrait fin au risque existant de double imposition. Le Conseil est pratiquement parvenu à un accord sur le texte du projet, qui prévoit une période transitoire pour le Portugal et la Grèce.

La proposition de directive sur la "retenue à la source"

La première proposition de directive visant à introduire dans l'ensemble de la Communauté une retenue à la source commune sur les intérêts des dépôts bancaires, entre autres, a été présentée par la Commission en 1989. Une telle proposition n'est en principe pas nécessaire:

le contribuable qui, dans un État membre, reçoit des intérêts provenant d'un investissement effectué dans un autre État membre est tenu de déclarer ce revenu au moyen de sa déclaration d'impôt sur le revenu. En pratique, cette situation permet facilement la fraude fiscale.

Un désaccord survenu au sein du Conseil a cependant entraîné le retrait de cette proposition. La proposition, réintroduite sous une nouvelle forme, fait partie intégrante du paquet Monti. Cette nouvelle version propose un modèle de "coexistence" plutôt qu'une retenue à la source: les États membres peuvent soit percevoir une taxe, soit porter tout intérêt payé à la connaissance des autorités fiscales d'autres États membres. Cette nouvelle version a aussi rencontré une forte opposition, notamment du Royaume-Uni, qui a critiqué l'inclusion du marché londonien des "euro-obligations", et du Luxembourg, qui souhaite préserver le secret bancaire.

Des débats prolongés ont finalement débouché sur la conclusion à Santa Maria de Feira d'un compromis selon lequel l'échange d'informations entre autorités fiscales, et non plus une retenue à la source, constituerait le modèle à long terme à adopter. Une décision finale est prévue pour fin 2002 mais elle dépend de la conclusion d'accords avec des juridictions fiscales extracommunautaires, notamment la Suisse et les États-Unis.

Parallèlement, l'OCDE travaille également à l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la "concurrence fiscale dommageable", dont l'intention de dénoncer publiquement les paradis fiscaux non coopératifs et de prendre d'éventuelles sanctions à leur encontre constitue le point culminant.

Fiscalité indirecte

En matière de TVA, peu de progrès ont été accomplis dans le sens du système "définitif", fondé sur le principe de l'origine, qui avait été initialement prévu. Au lieu de cela, le dernier programme de la Commission est axé sur certaines améliorations minimales à apporter au système "transitoire" existant. Un grand nombre de propositions, déjà approuvées par le Parlement, doivent encore faire l'objet d'une décision du Conseil. Des mesures d'urgence ont été prises uniquement dans les cas de la TVA sur les télécommunications et le commerce électronique.

La seule décision prise en matière de **taux de TVA** reste la fixation d'un taux normal minimum de 15% assorti d'une série de taux réduits. Dans le cas des accises également, le seul accord conclu porte sur des taux minimum peu élevés, les réformes de la structure des accises n'ayant pas encore été décidées.

Tant le système transitoire de TVA que le système applicable à la circulation des produits soumis à l'accise ont été vivement critiqués pour les possibilités de **fraude** qu'ils impliquent. Plusieurs rapports successifs de la Commission ont attiré l'attention sur l'incapacité des autorités fiscales nationales à coopérer efficacement.

Partie II: Étude comparative de la fiscalité du travail, du revenu du capital et des sociétés

Fiscalité du travail

L'analyse de **l'imposition des revenus** dans l'Union européenne révèle des différences importantes entre États membres dans des matières telles que les abattements fiscaux, les taux d'imposition minimaux et maximaux ou les barèmes d'imposition.

- La plupart des pays européens appliquent des abattements fiscaux au lieu de crédits d'impôt, et certains d'entre eux accordent ces deux types d'allègements fiscaux. Les

abattements pour les coûts réels de certaines dépenses professionnelles constituent l'allègement fiscal le plus courant.

- Le taux de la première tranche d'impôt prélevée par le gouvernement central est le plus élevé en Irlande (26%) et le plus bas en Grèce (5%). Ce taux s'élève en moyenne à 14,2%. Les taux marginaux d'impôt personnel sur le revenu les plus élevés prélevés par le gouvernement central varient de 38% en Finlande à 60% aux Pays-Bas. La moyenne européenne du taux maximum est de 47,4%.
- Dans certains pays d'Europe, les travailleurs doivent payer un impôt local sur le revenu en plus de l'impôt sur le revenu prélevé par le gouvernement central. C'est le cas en Belgique, au Danemark, en Finlande et en Suède. Cet impôt est parfois très lourd: il atteint environ 31% au Suède et au Danemark, par exemple. Les taux d'imposition locaux ne sont pas progressifs: la plupart de ces pays appliquent un système d'impôt forfaitaire, dont le taux varie selon la municipalité.
- À l'impôt sur le revenu s'ajoutent certains suppléments temporaires comme la contribution complémentaire de crise en Belgique, la taxe de solidarité en Allemagne et la surtaxe pour le chômage au Luxembourg.
- Certains gouvernements nationaux imposent également un impôt sur le revenu pour le compte de l'église d'État. L'Autriche, l'Allemagne, la Finlande et le Danemark appliquent tous un tel impôt d'église, dont le taux reste en général assez faible. La Suède a aboli son impôt d'église en 2000.

La moyenne européenne des **taux d'imposition réels**, calculés pour un salaire moyen, était de 17,2% en 1999. Les systèmes sont tellement différents qu'un travailleur donné pourrait payer un impôt dont le taux varierait entre 2,9% en Grèce et 33,5% au Danemark.

Les données comparatives sur **les taux d'imposition réels et les cotisations sociales**, exprimées en termes de recettes brutes, placent encore le Danemark en tête des statistiques, bien que la Belgique et l'Allemagne ne s'en écartent que de 2%. Les Pays-Bas, la Finlande et la Suède dépassent aussi la moyenne de l'UE (29,1%), qui reste malgré tout relativement faible grâce à des pays comme le Portugal, la Grèce, l'Espagne, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la France. Les taux autrichiens et italiens se situent approximativement dans la moyenne de l'UE.

On notera également l'importance des écarts de taux d'imposition réels en fonction des niveaux de salaires et des situations familiales.

- Une comparaison entre le taux d'imposition réel appliqué à un contribuable isolé et à un travailleur marié qui a deux enfants révèle l'application de taux inférieurs dans tous les pays sauf en Finlande, où les taux sont égaux. Les diminutions de taux les plus fortes sont constatées au Luxembourg et en Allemagne.
- On peut aussi comparer le cas d'un ménage à salaire unique avec celui d'un ménage à deux salaires dans lequel un des membres du ménage gagne un salaire moyen et l'autre un salaire équivalant à un tiers de ce revenu moyen. En Autriche, en Finlande, en Grèce, en Italie, au Royaume-Uni et en Suède, les taux d'imposition appliqués au second cas sont inférieurs à ceux du ménage à revenu unique, malgré le fait que les revenus totaux du ménage à deux salaires soient de 33% supérieurs. Dans les autres pays européens, les taux d'imposition sont plus élevés, sauf au Luxembourg et en Espagne, où ils sont au même niveau. Le Portugal pratique l'augmentation de taux la plus faible. À l'inverse, les augmentations les plus fortes sont pratiquées par l'Espagne et la Belgique.
- Si les revenus du ménage augmentent de 33% de plus par rapport au cas précédent, les taux d'imposition de tous les pays augmentent, à l'exception de la Grèce et de l'Espagne, où ils restent au même niveau. L'Allemagne reste le pays qui présente l'augmentation la plus élevée en termes de variation relative. Ici aussi, le Danemark est le pays qui applique

les taux les plus élevés, tandis que le Luxembourg et la Grèce appliquent les taux les plus bas.

Les différences nationales en matière d'impôt personnel sur le revenu ne semblent toutefois pas causer de distorsions notables de la concurrence sur le marché de l'emploi ni dans le choix du lieu de travail par les travailleurs. C'est uniquement dans le cas des travailleurs frontaliers que la différence en matière de cotisations de sécurité sociale et d'impôts personnels sur le revenu entre les régions frontalières peut être une incitation aux migrations transfrontalières dans le domaine du travail.

Depuis une décennie, la pression fiscale sur le travail montre une nette tendance à la hausse dans la plupart des pays européens, alors que la fiscalité des facteurs de production autres que le travail affiche une baisse généralisée. Le Pacte de confiance pour l'emploi en Europe proposé par la Commission en 1996 a souligné la nécessité d'inverser la tendance des régimes fiscaux nuisibles à l'emploi.

Fiscalité des revenus du capital

Les revenus du capital, en particulier les revenus des intérêts de l'épargne, forment les bases d'imposition les plus mobiles et les différences en matière d'imposition peuvent causer des distorsions en ce qui concerne la distribution des capitaux.

Il n'y a pas de **retenue à la source sur les revenus des intérêts** au Danemark, au Luxembourg ni aux Pays-Bas. Les revenus des intérêts sont compris dans les revenus imposables des investisseurs individuels résidents, et l'impôt est calculé selon des taux d'imposition progressifs. En Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni, la retenue à la source sur les intérêts n'est pas finale mais considérée comme un paiement anticipé de l'impôt dû. La retenue prélevée à la source sur les intérêts est portée au crédit de l'impôt final sur le revenu dû par l'investisseur résident. La retenue à la source constitue l'impôt final sur le revenu à payer par les résidents de la plupart des pays.

La grande diversité des méthodes de traitement des **revenus de dividendes** se traduit par des allègements fiscaux divers face à la double imposition. Les Pays-Bas appliquent un régime classique d'imposition des sociétés par lequel les bénéfices distribués sous la forme de dividendes sont imposés à deux reprises: une première fois au niveau des sociétés et une seconde au niveau des actionnaires. Les autres pays assurent des allègements de degrés divers. L'Irlande, l'Espagne et le Royaume-Uni appliquent des systèmes d'imputation partielle en permettant qu'une partie de l'impôt des sociétés prélevé sur les bénéfices distribués soit portée au crédit de l'impôt personnel sur le revenu dû par l'investisseur résident. Le système d'imputation appliqué en Finlande et en Allemagne supprime complètement la double imposition des dividendes. La France et l'Italie sont quant à elles très proches d'un système d'imputation complète.

Le traitement fiscal des **revenus de dividendes provenant de sources étrangères** dépend du système appliqué dans le pays de résidence de l'investisseur. Si celui-ci réside dans un pays qui applique un système classique, le même traitement est en principe réservé aux revenus de dividendes provenant de sources étrangères et nationales. Si l'investisseur réside dans un pays qui applique un système d'imputation, lorsqu'une entreprise du pays distribue des revenus provenant d'une source étrangère à des actionnaires du pays, ces revenus sont habituellement imposés sans restriction car il n'y a pas de crédit d'impôt à imputer pour les impôts sur les sociétés versés à l'étranger. Cette situation entraîne une discrimination à l'encontre de l'investissement dans des entreprises étrangères.

Imposition des sociétés

L'impôt sur les sociétés peut être considéré comme un ajout essentiel à l'impôt personnel sur le revenu. Il permet l'imposition des bénéfices non distribués qui peuvent revenir aux actionnaires sous la forme d'une plus-value de capital et qui autrement, pourraient ne pas être imposés avant la réalisation de cette plus-value.

L'impôt sur les sociétés taxe les bénéfices ou loyers purs, définis comme la différence entre le revenu à recevoir par une société et le coût imputé total encouru pour la production de ce revenu. L'impôt sur les sociétés peut servir d'instrument de politique économique pour influencer l'affectation de capital au sein du secteur privé.

Il existe de nombreuses différences entre les régimes d'imposition des sociétés appliqués par les États membres, notamment des variations considérables des taux d'imposition et de la base imposable.

- Tous les pays européens prélèvent l'impôt sur les sociétés au niveau du gouvernement central. Les **taux** varient en Europe entre 28% (Finlande et Suède) et 37% (Italie). Les taux sont progressifs en Belgique, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni, le taux maximal étant de 45% en Allemagne et le taux minimal de 21% au Royaume-Uni. L'Allemagne fait une distinction entre les bénéfices non distribués (taux de 45%), les bénéfices distribués (30%) et les sociétés non résidentes (40%), tandis que la Grèce applique un taux de 35% aux sociétés résidentes et de 40% aux sociétés non résidentes. L'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal prélèvent un impôt au niveau local en appliquant, pour la plupart, des taux qui varient d'une région à l'autre.
- Les **revenus imposables** sont calculés de façon similaire dans les différents régimes fiscaux. Les revenus provenant de toute source, y compris les revenus non commerciaux ainsi que les revenus d'entreprise ou les revenus bruts, sont normalement compris dans la base imposable. Le revenu imposable se calcule en appliquant les principes ordinaires de la pratique comptable commerciale saine et se base généralement sur les bénéfices apparaissant dans les comptes des sociétés. Pour la détermination du bénéfice à des fins fiscales, certains ajustements sont souvent requis par la loi. En règle générale, sont déductibles les dépenses effectuées pour gagner le revenu imposable et entretenir les biens utilisés dans le cadre des activités des sociétés.
- Il existe dans tous les États membres des mesures de **correction** pour tenir compte des effets de **l'inflation**. Cette correction peut s'appliquer à trois aspects de la mesure de la base imposable: le système d'amortissement, l'imposition des plus-values et le traitement des stocks. Afin de permettre l'imposition des revenus réels, les plus-values sont exonérées dans la plupart des pays. Les règles et les taux d'amortissement peuvent être favorables (amortissement accéléré). Concernant le traitement des stocks, l'utilisation de la méthode LIFO dans certains pays permet de compenser dans une certaine mesure les effets de l'inflation sur le coût du remplacement des stocks.
- Les **paiements d'intérêts** sont déductibles dans tous les États membres s'ils sont effectués dans un but économique et si le montant de capital concerné sert à générer des revenus imposables. La Belgique et le Portugal imposent certaines restrictions sur le montant d'intérêts pouvant être déduit.
- Tous les pays étudiés permettent aux entreprises de reporter sur un exercice ultérieur les **pertes d'exploitation**, et certains permettent de les reporter sur un exercice antérieur. Le nombre d'années sur lequel les pertes d'exploitation peuvent être reportées de façon prospective varie entre cinq et un nombre indéfini.

- Tous les pays accordent un abattement pour les **amortissements**. Divers systèmes sont en application dans les pays étudiés, les plus fréquents étant l'amortissement linéaire et l'amortissement dégressif. L'équipement est généralement amorti selon la méthode de l'amortissement dégressif et les bâtiments selon celle de l'amortissement linéaire.
- Il existe diverses méthodes d'**évaluation des stocks** à des fins fiscales. Ils peuvent s'évaluer selon la méthode FIFO dans tous les pays européens. Quant à la méthode LIFO, elle est autorisée dans la plupart de ces pays, bien que son emploi soit parfois soumis à certaines restrictions très strictes.
- Les règles appliquées aux **provisions pour éventualités** varient considérablement d'un pays à l'autre. À cet égard, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg peuvent être considérés comme des pays libéraux, tandis que d'autres pays comme l'Italie, la Belgique et la France sont plutôt restrictifs. Selon certaines estimations, le pourcentage de provisions exonérées d'impôt par rapport à la valeur du patrimoine est de 27% en Allemagne et d'à peine 6% en Italie et en Belgique.
- Dans la plupart des pays, il existe des incitations spéciales pour les **dépenses de recherche et de développement**, qui sont déductibles pendant l'exercice où elles sont effectuées.

Partie III: concurrence ou coopération?

Une certaine concurrence fiscale, néanmoins non considérée dans son ensemble, peut être dommageable. Une certaine coopération, à condition de ne pas être envahissante, peut donc être bénéfique. Plus précisément, la coordination fiscale est souhaitable si les avantages sociaux résultant de l'élimination de *"l'inefficacité du comportement non coopératif"* l'emportent sur la *"tendance titanesque au gaspillage"*.

Ces conclusions générales reposent sur une analyse des statistiques fiscales relevées au cours des dernières décennies.

- La concurrence fiscale n'a pas eu pour effet de *réduire* les bases d'imposition au sein de l'UE ou de l'OCDE. Le pourcentage du PIB prélevé sous forme d'impôt révèle plutôt une tendance constante à la hausse. Cependant, l'augmentation de la taxation globale au cours des dix dernières années n'a été que marginale par rapport à celle des dix ou vingt années précédentes et la plupart des pays de l'Union européenne ont enregistré une baisse depuis 1996. Cette tendance permet de conclure éventuellement que la concurrence fiscale a effectivement "coiffé" la tendance à la hausse des impôts dans les pays où la fiscalité est relativement élevée et a produit une convergence au sein de l'UE.
- Les chiffres ne reflètent pas le fait que les impôts directs ou les cotisations de sécurité sociale aient eu récemment tendance à augmenter de façon plus prononcée que l'ensemble des impôts. On a toutefois constaté, au cours de la période 1985-94, un déplacement de l'imposition du travail vers l'imposition d'autres facteurs de production, bien que cela n'ait nullement été le cas dans tous les États membres. La baisse des taux des impôts sur les sociétés tend à confirmer un déplacement moyen de la charge fiscale de la base d'imposition "mobile" vers la base "immobile".
- Par ailleurs, les effets résultant de structures fiscales divergentes sont extrêmement variables. Par exemple, des pays comme le Danemark et le Royaume-Uni s'appuient relativement moins sur les charges sociales directes que des pays comme la France. De tels facteurs expliquent pourquoi la concurrence fiscale considérée comme "dommageable" par un État membre ne l'est pas par un autre.

La résolution du Parlement du 18 juin 1998 reflète cette analyse et soutient l'approche de la Commission concrétisée par le "paquet Monti". Le Parlement a considéré que la concurrence

entre les systèmes fiscaux nationaux serait probablement "*assurée par la plus grande transparence résultant de l'introduction de la monnaie unique*" et il a approuvé

"la concurrence fiscale bénéfique entre États membres en tant qu'instrument permettant d'augmenter la compétitivité de l'économie européenne, laquelle doit faire face aux défis de la mondialisation".

La coordination est néanmoins justifiée lorsque le degré de concurrence a pour résultat

"l'impossibilité éventuelle de recueillir tous les fruits que le marché unique peut produire en termes de croissance et d'emploi, étant donné la charge fiscale plus lourde imposée au travail salarié en raison de la plus grande mobilité du capital".

L'accord existe, dans une large mesure, sur l'élimination de la "concurrence déloyale" résultant de la **complexité des systèmes fiscaux**. Plus un système fiscal est complexe, plus il laisse de place (par des moyens illégaux) à la fraude fiscale et plus il incite les entreprises à recourir (par des moyens légaux) à l'évasion fiscale. Le Parlement critique fermement la disparition dans la proposition finale du paquet Monti "*des mesures visant à supprimer les graves distorsions dans le domaine de la fiscalité indirecte*".

Le consensus n'est pas aussi large en ce qui concerne les **taux d'imposition**. Dans le domaine de la TVA, un taux minimal de 15 % a été fixé en définitive en 1992, mais la proposition initiale de la Commission fixant une limite supérieure de 20 % n'a pas été retenue. Une proposition de la Commission en 1995 visant à fixer une limite supérieure de 25 % a été rejetée à la fois par le Parlement et par le Conseil, bien qu'aucun État membre ne dépasse ce niveau.

Il semble qu'en ce qui concerne les taux d'imposition *maximaux*, la tendance générale soit de s'en remettre aux forces de la concurrence et du marché. Il existe une limite supérieure naturelle dans la mesure où toute *augmentation des taux* a pour résultat *une baisse de l'ensemble des recettes* provenant de l'impôt en question. Il y a lieu de croire que cette position est déjà atteinte dans certains États membres où les droits d'accise sur l'alcool et le tabac sont très élevés (les gouvernements peuvent néanmoins choisir de les maintenir à un tel niveau pour des objectifs de santé publique ou de politique sociale).

Toutefois, même au sujet des taux minimaux, les avis sont très divergents. Il n'y a eu aucun accord sur un quelconque taux minimal de l'impôt sur les sociétés, malgré les recommandations de plusieurs rapports, dont le rapport Ruding.

Au bout du compte, de nouveaux débats se déroulent à présent au sujet des **procédures à appliquer pour la prise de décision en matière fiscale**. Jusqu'à présent, la seule base juridique inscrite dans le traité concerne uniquement l'imposition indirecte: il s'agit de l'article 93 (l'ancien article 99), lequel nécessite l'unanimité au Conseil, le Parlement européen étant seulement "consulté". La Commission a proposé une nouvelle fois que le vote à la majorité qualifiée (VMQ) soit employé en matière fiscale dans les cas où cela "s'avère nécessaire à la bonne marche du marché unique"¹.

On s'accorde généralement pour dire que l'unanimité au Conseil devrait pouvoir être conservée dans un avenir proche au sujet des *taux d'imposition*. La situation est toutefois moins claire dans le cas des éléments des régimes d'imposition qui sont *équivalents* aux taux d'imposition: par exemple, les complexités des impôts sur les sociétés qui ont pour effet que les taux d'imposition *effectifs* sont nettement inférieurs aux taux nominaux apparents.

¹ M. Romano Prodi, Président de la Commission, dans un article paru au *Financial Times* du 16 novembre 2000.

L'expérience donne à penser que les ministres des finances s'opposent à tout changement susceptible de menacer le niveau de leurs revenus.

Tableau 1. Concurrence ou coopération: les arguments

Arguments pour la coordination/contre la concurrence	Arguments pour la concurrence/contre la coordination
Avec la disparition des risques induits par les fluctuations des devises, les différences de régimes d'imposition deviennent plus évidentes et ont davantage d'impact sur les flux de capitaux. La distribution des capitaux subira des distorsions si elle ne s'effectue que pour des raisons d'efficacité fiscale.	La concurrence s'exerce non pas entre des systèmes fiscaux isolés mais entre des systèmes revenus/dépenses dans leur ensemble. Les pays à fiscalité relativement lourde, par exemple la Scandinavie, restent compétitifs en offrant des facteurs attractifs au plan social et autres.
La concurrence fiscale débouchera sur une "course vers le bas" qui minera les bases d'imposition des États membres.	La concurrence fiscale n'entraîne pas une diminution de la proportion du PIB prélevé sous forme d'impôt, bien au contraire.
Il existe un déséquilibre entre, d'une part, le manque de coordination fiscale et, d'autre part, la centralisation de la politique monétaire dans la zone euro associée à une politique budgétaire à fortes contraintes.	Depuis que les gouvernements nationaux de la zone euro ne sont plus capables de changer les taux d'intérêt, les taux de change ou les agrégats monétaires, le seul instrument de stabilisation qu'il leur reste est la liberté de modifier les taux d'imposition.
La maximisation du bien-être par la concurrence n'est possible que si le capital et le travail peuvent se déplacer entre des juridictions concurrentes. Si un facteur (le capital) est mobile mais que l'autre (le travail) ne l'est pas, le système fiscal subit des distorsions. La concurrence fiscale augmente la pression des impôts sur le travail, ce qui a pour effet d'accroître le taux de chômage.	Les bénéfices de la coopération ne sont pas nécessairement partagés de façon équitable entre les participants. Une pression fiscale moindre est l'un des mécanismes qui permettent aux économies relativement pauvres et/ou petites, comme l'Irlande, d'être compétitives pour attirer des investissements. La coopération fiscale peut donc n'être qu'un moyen pour les économies plus riches ou plus grandes de protéger leurs revenus.
La concurrence fiscale rend extrêmement difficile la poursuite d'objectifs sociaux ou environnementaux, par exemple la redistribution des revenus ou la taxation de la pollution, par l'intermédiaire du système fiscal. Seule la coordination pourra empêcher "l'imposition libre".	Le couple imposition-dépenses publiques souhaitable peut varier d'une économie à l'autre. Des décisions déléguées en matière fiscale sont donc plus susceptibles de correspondre aux préférences des citoyens. La concurrence fiscale est conforme tant au principe de subsidiarité que de démocratie.
Des coûts et des distorsions considérables sont engendrés par le fait que les entreprises sont confrontées à quinze systèmes fiscaux différents et à un nombre identique d'autorités fiscales au sein de l'UE.	"Il n'y a aucun art qu'une nation apprenne plus vite d'une autre que celui de vider les poches des gens". (Adam Smith)

QUELQUES DÉFINITIONS

Il peut être utile d'apporter une brève définition de certains termes employés dans la présente étude.

HARMONISATION: convergence de systèmes à la suite d'une action législative prise au niveau communautaire. Nous pouvons distinguer l'*harmonisation complète*, qui débouche sur la création de bases et de taux d'imposition identiques et de systèmes fiscaux identiques, et l'*harmonisation partielle* ou *rapprochement*, qui implique des mesures plus restreintes comme la fixation de taux d'imposition minimaux ou maximaux, la suppression de la double imposition, etc.

COORDINATION: mesures visant à rapprocher les pratiques fiscales des États membres de l'UE, en général par des mécanismes non législatifs tels que des conventions, recommandations, lignes directrices, codes de conduite, etc.

CONCURRENCE DES SYSTÈMES: processus par lequel la convergence des systèmes fiscaux est assurée par le jeu des forces du marché, sans harmonisation ou coordination délibérée.

CONVERGENCE: processus par lequel les bases et les taux d'imposition, les systèmes fiscaux, les rendements en revenus, etc. des États membres se rapprochent de plus en plus, que ce rapprochement résulte d'une action de l'UE ou du jeu des forces du marché.

ECOFIN: Conseil des ministres de l'économie et des finances de l'UE.

SUBSIDIARITÉ: principe selon lequel, dans les domaines où elle ne dispose pas d'une compétence exclusive, la Communauté n'agit que lorsque les objectifs fixés ne peuvent pas être atteints de façon suffisante par les États membres et uniquement jusqu'à atteindre ces objectifs. Le principe de *proportionnalité* est complémentaire au principe de subsidiarité: aucune mesure communautaire ne peut aller au-delà de ce qui est nécessaire à l'atteinte des objectifs visés.

HIFO ("highest input, first output" [élément entré plus élevé, premier sorti])

FIFO ("first input, first output" [premier entré, premier sorti])

LIFO ("lowest input, first output" [élément entré moins élevé, premier sorti]): méthodes alternatives d'évaluation des inventaires.

PARTIE I: INTRODUCTION GÉNÉRALE

Historique

L'impôt et le marché unique

L'article 14 du traité définit le marché intérieur de l'Union européenne comme *"un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée"*.

Des progrès significatifs, bien qu'intermittents, ont été accomplis en ce sens. L'entrée en vigueur du marché unique début 1993 a permis de supprimer la plupart des "obstacles techniques au commerce" – des différences au niveau des normes industrielles, des réglementations en matière de santé et de sécurité, des qualifications professionnelles, etc. – qui avaient été visés par le livre blanc rédigé par le commissaire Lord Cockfield en 1985. L'union économique et monétaire supprime les coûts de transaction et d'échange et contribue à surmonter les dernières barrières à la libre circulation des capitaux.

La présence même de ces progrès a cependant attiré l'attention sur une série de domaines dans lesquels le marché unique demeure inachevé. L'imposition constitue l'un des plus importants de ces domaines.

L'exigence immédiate formulée au sein du programme du marché unique consistait à mettre fin aux contrôles fiscaux et douaniers aux frontières intérieures de la Communauté. Il fallait donc changer les systèmes tant de taxe sur la valeur ajoutée que de droits d'accise. Par bonheur, l'article 99 (qui porte à présent le numéro 93) du traité offrait une base juridique ferme pour l'établissement d'une législation.

Malgré cela, ce n'est qu'au terme de longues négociations que l'unanimité nécessaire a pu être obtenue pour l'adoption d'un régime de TVA "transitoire" et la fixation de droits d'accise minimaux peu élevés. La législation relative à la TVA nécessitait l'adoption en temps utile d'un système "définitif", et la Commission a fini par publier en 1996 *Un système commun de TVA – Un programme pour le marché unique*, document dans lequel elle a esquissé un calendrier d'introduction du nouveau système allant jusqu'au milieu de l'année 1999. Ce programme a cependant très vite accusé du retard sur le calendrier puis a été gelé. À sa place, un programme beaucoup plus modeste² a été centré sur les améliorations à apporter au régime "transitoire" existant.

Au fil du temps, plusieurs études réalisées par la Commission ou des groupes d'experts³ désignés à cet effet ont également examiné la nécessité et la possibilité d'une action communautaire dans le domaine de l'imposition personnelle directe et de l'imposition des sociétés.

Les traités contiennent cependant peu d'éléments relatifs à une base juridique permettant une telle action, et tous les États membres sont généralement partis du principe que, contrairement à la fiscalité indirecte, l'imposition directe devait rester du ressort des autorités fiscales nationales. La tentative d'avant 1993 d'introduire une retenue minimale à la source sur les intérêts payés par les banques aux déposants d'autres États membres n'a pas suscité l'unanimité nécessaire au Conseil, et le même sort attendait les propositions, même limitées,

² Une stratégie pour améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le contexte du marché intérieur, COM(2000)348, 7 juin 2000.

³ Notamment le rapport Neumark en 1962, le rapport Van den Tempel Report en 1970 et le rapport Ruding en 1992.

visant à empêcher la double imposition des paiements d'intérêts et de redevances effectués par les entreprises.

Néanmoins, une série d'évolutions économiques ont encouragé de nouvelles initiatives communautaires au milieu des années 90.

- La **libre circulation des capitaux** a toujours figuré parmi les objectifs fondamentaux de la Communauté européenne. Il a pourtant fallu attendre 1994 pour voir la concrétisation de cet objectif en tant qu'élément d'une **globalisation** généralisée. Les nouvelles technologies des télécommunications ont permis la création de marchés financiers fonctionnant en permanence, grâce auxquels des fonds passent d'une juridiction fiscale nationale à une autre en quelques fractions de secondes. L'imposition des capitaux et des revenus provenant d'actifs financiers devient de plus en plus difficile⁴.
- La suppression des obstacles juridiques et techniques au commerce a rendu **les entreprises et leurs bases de production plus mobiles**: en théorie (et sous réserve des contraintes créées par les différences linguistiques et culturelles), l'ensemble du marché unique peut être approvisionné à partir d'un État membre. L'imposition est donc devenue un facteur important dans les décisions de localisation, en particulier pour les entreprises ayant leur siège hors de l'UE (pensons aux firmes informatiques américaines implantées en Irlande). Cette évolution a poussé les autorités nationales, régionales et locales à se concurrencer pour **attirer chez elles les entreprises en leur offrant divers avantages fiscaux**, qui s'assimilent pratiquement à une violation des règles communautaires en matière de concurrence.
- La **complexité des systèmes fiscaux** et le **niveau élevé des taux d'imposition** ont encouragé **l'évasion fiscale** (par des moyens légaux) et la **fraude fiscale** (par des moyens illégaux). Par exemple, la complexité croissante de la taxe sur la valeur ajoutée, tant au niveau européen que national, a incité des entreprises à consacrer des ressources à la "planification de la TVA"⁵. Dans le même ordre d'idées, plus la TVA et l'imposition directe du travail sont élevées, plus les entreprises et la main-d'œuvre ont tendance à passer dans **l'économie clandestine**⁶. Au bout du compte, la mondialisation a placé de grandes entreprises face à une multiplicité de juridictions fiscales, ce qui leur a donné à la fois l'encouragement et l'occasion de minimiser leurs impôts globaux grâce aux prix de transfert et à d'autres mécanismes.
- Enfin, plus important, les **taux de chômage** ont augmenté dans la plupart des économies de l'UE au milieu des années 90. Cette évolution a quant à elle attiré l'attention sur le coût croissant du travail dans l'Union européenne, en particulier sur les **"coûts non salariaux"** engendrés par les taxes et les cotisations sociales. L'on a constaté que la difficulté croissante de l'imposition des capitaux avait débouché sur une modification constante de la structure des systèmes fiscaux: une proportion de plus en plus grande de l'imposition totale retombait sur le travail, le facteur relativement immobile⁷. Afin d'inverser cette

⁴ Pour une étude complète de cette question, voir *Globalization and the Future of Social Protection* (2000) par Vito Tanzi, Fonds monétaire international, janvier 2000.

⁵ Cette situation est une des explications du fait que, dans une série de pays, les revenus de la TVA ne sont pas parvenus à suivre le rythme de la croissance du PIB.

⁶ L'accroissement des disparités entre la taille des économies des États membres mesurée par les chiffres du PIB et leur taille mesurée par les recettes de la TVA a constitué la raison principale pour ajouter l'élément PIB aux "ressources propres" de la Communauté à l'occasion de l'accord d'Édimbourg conclu en 1992.

⁷ La Commission a insisté à maintes reprises sur le fait que, entre 1980 et 1994, les taux d'imposition du travail avaient augmenté d'environ 6% tandis que les taux appliqués aux autres facteurs de production, notamment les capitaux, avaient baissé de 9%.

tendance, la Commission a entrepris une nouvelle politique déclarée consistant à faire passer la charge fiscale du travail vers, par exemple, l'imposition directe des émissions de CO² ou de l'énergie⁸.

La nouvelle approche

Ces évolutions ont débouché sur la rédaction en 1992 d'un rapport du Conseil sur la concurrence fiscale, et sur une nouvelle initiative relative à l'imposition prise par la Commission en 1996. Un "document de réflexion" intitulé *L'imposition dans l'Union européenne* (1996) a été approuvé par le Conseil des ministres de l'économie et des finances (ECOFIN) lors de sa réunion à Vérone en avril 1996. À cette même occasion, le Conseil a institué un "Groupe de haut niveau sur la fiscalité dans l'Union européenne", composé de représentants personnels des ministres des finances et présidé par M. Mario Monti, qui était à l'époque le commissaire chargé des questions d'imposition et du marché unique.

À la suite d'une demande du Conseil de Florence émise en juin de cette année pour un

"rapport sur le développement des systèmes fiscaux dans l'Union européenne qui tienne compte de la nécessité de créer un environnement fiscal stimulant l'entreprise et la création d'emplois et encourageant une politique environnementale plus efficace",

la Commission a publié en octobre 1996 *L'imposition dans l'Union européenne: rapport sur le développement des systèmes fiscaux*. Ce document résume les vues du Groupe de haut niveau à ce sujet. L'approche de ce rapport était prudente, en écho à un document publié bien avant par la Commission, *Possibilités de convergence des systèmes fiscaux dans la Communauté* (1980), où il était remarqué que:

"la souveraineté fiscale est l'une des composantes fondamentales de la souveraineté nationale",

et où l'on soulignait les conceptions très variables des fonctions de l'imposition. En conséquence, le Groupe de haut niveau a fait remarquer que

"toute proposition d'action communautaire en matière d'imposition devait tenir compte sans restriction des principes de subsidiarité et de proportionnalité",

et a recommandé qu'une telle action se traduise par une "coordination" plutôt que par une "harmonisation".

Le "paquet Monti" et le code de conduite

Le paquet de mesures que la Commission a proposé dans le nouveau document intitulé *Vers une coordination fiscale dans l'Union européenne: un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable* (1997) concernait cependant un champ d'application très vaste. Ainsi, il reprenait une série de "dossiers bloqués" dans les domaines de l'imposition tant directe qu'indirecte, et pour lesquels des propositions formelles avaient déjà été publiées ou étaient en passe de l'être.

⁸ La Commission a proposé une taxe sur le CO² en 1992 [COM(92)0226], la proposition revue [COM(95)0172] ayant été présentée en 1995. En 1997, des propositions de "restructuration" de la taxation de l'énergie ont en pratique remplacé les propositions sur le CO² [voir COM(97)0030].

Ce paquet initial s'étant cependant révélé trop étendu, il a été réduit à trois mesures concrètes contenues dans une proposition revue intitulée *Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne* (1997).

Ces mesures sont:

- un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises;
- l'élimination des distorsions dont fait l'objet l'imposition des revenus du capital (la proposition relative à la retenue à la source minimale sur les intérêts bancaires);
- des mesures visant à supprimer les retenues à la source sur les paiements d'intérêts et de redevances effectués entre sociétés.

La proposition revue n'incluait plus les éléments relatifs à la taxation indirecte – le renforcement des pouvoirs de la commission TVA; la taxation de l'or d'investissement, du transport de passagers et des produits énergétiques; et le programme anti-fraude FISCALIS (bien que la Commission ait continué à s'en occuper normalement). La Commission a également consenti à ce qu'une action relative aux aides d'État à caractère fiscal aille de pair avec le code de conduite.

Imposition des sociétés

Les premières propositions dans le domaine de l'harmonisation de l'imposition des sociétés sont apparues dans un rapport préparé en 1962 par la commission Neumark, qui recommandait une harmonisation des systèmes d'imposition des sociétés selon un principe de taux à fractionnement prévoyant l'application aux distributions de dividendes d'un taux d'imposition moins élevé que dans le cas des bénéfices non distribués.

En 1969, des propositions de directives sur les sociétés mères/filiales⁹ et les fusions¹⁰ ont été présentées. Elles ont été suivies par le rapport Van den Tempel de 1970, qui prônait l'établissement d'un système classique d'imposition des sociétés dans la Communauté. Suite à cela, une résolution prise par le Conseil en 1971 concernant l'union économique et monétaire a appelé à l'harmonisation des systèmes d'imposition des sociétés et des types de taxes susceptibles d'avoir une influence directe sur les mouvements de capitaux au sein de la Communauté, notamment les retenues à la source prélevées sur les dividendes et les intérêts.

En 1975, la Commission européenne a présenté une proposition d'harmonisation des systèmes d'imposition des sociétés et de retenue à la source sur les dividendes¹¹. Cette proposition avait pour but d'éliminer la double imposition des dividendes grâce à l'harmonisation centralisée des systèmes fiscaux. Dans ce projet de directive, la Commission proposait pour l'imposition des sociétés un système commun d'imputation partielle prévoyant des taux statutaires d'imposition situés entre 45 et 55% et un crédit d'impôt d'un taux équivalent pour les bénéficiaires de dividendes, indépendamment de l'État membre où ils résident. Parallèlement à cela, il a également été proposé que tous les États membres

⁹ Projet de directive concernant le système commun d'imposition applicable aux sociétés mères ou filiales d'États membres différents, COM (69) 6 final.

¹⁰ Projet de directive concernant le système commun d'imposition applicable en cas de fusions, de divisions et d'apports d'actifs ayant lieu entre des sociétés d'États membres différents. COM (69) 5 final.

¹¹ Projet de directive concernant l'harmonisation des systèmes d'imposition des sociétés et de retenue à la source sur les dividendes, COM (75) 392 final.

prélèvent une retenue à la source de 25% sur les dividendes distribués par leurs sociétés résidentes.

Ce projet de directive a fait l'objet de critiques parce qu'il était peu sensé d'harmoniser les systèmes d'imposition des sociétés et les taux statutaires d'imposition tant que des différences subsistaient entre des États membres au niveau des règles de calcul de la base imposable (voir la partie II de la présente étude). Par la suite, l'importance d'une base imposable commune a été reconnue par la Commission dans son *Rapport sur les possibilités de convergence des systèmes fiscaux dans la Communauté* (1980).

À la fin des années 80, un nouveau concept d'intégration économique a été défini. La priorité a ainsi été accordée à la coordination et au rapprochement mutuel des systèmes fiscaux des États membres plutôt qu'à une harmonisation systématique imposée au niveau de l'Union européenne. Ce nouveau concept a été développé dans le cadre du principe de subsidiarité. En conséquence, la Commission a retiré sa proposition de 1975 en avril 1990.

En 1988, la Commission a entamé l'élaboration d'une proposition visant à harmoniser les règles applicables à la détermination de la base imposable des sociétés. Le projet initial contenait des lignes directrices concernant les dotations aux amortissements, les plus-values, les évaluations d'inventaires, les constitutions de réserves, les ajustements d'évaluations et les frais généraux. Le but fondamental de cette proposition était d'instaurer un traitement fiscal plus uniforme et plus transparent des revenus des sociétés en vue de préparer le terrain pour un effort d'harmonisation allant dans le sens de la directive proposée en 1975. Le projet de proposition aurait limité les possibilités de subventionnement indirect par l'intermédiaire de la base imposable, et des incitations fiscales auraient dû être fournies sous la forme de primes en espèces, de crédits d'impôt à l'investissement ou de taux statutaires d'imposition préférentiels, plutôt que par l'amortissement accéléré ou d'autres ajustements de la base imposable.

En 1991, la proposition antérieure a été retirée.

En 1990, trois propositions concernant l'imposition des sociétés ont été adoptées:

- La directive sur les sociétés mères et filiales¹², qui traite du traitement fiscal des paiements transfrontaliers de dividendes entre des sociétés mères et des filiales ainsi que de l'imposition des revenus reçus par les sociétés mères de leurs filiales.
- La directive sur les fusions¹³, qui vise à permettre le report de l'imposition des plus-values dans le cas de certaines opérations transfrontalières liées à la restructuration de groupes de sociétés.
- La convention sur l'élimination de la double imposition liée à l'ajustement de bénéfices d'entreprises associées¹⁴.

La Commission européenne a également publié un projet de directive sur la compensation des pertes encourues par les succursales et filiales [COM (84) 404 final] et un projet de directive sur l'abolition des retenues à la source sur les paiements d'intérêts et de redevances entre sociétés mères et filiales [COM (90) 571 final].

¹² Directive du Conseil du 23 juillet 1990 relative au système commun d'imposition applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents. 90/435/CEE, JO L 225, 20.8.1990.

¹³ Directive du Conseil du 23 juillet 1990 relative au système commun d'imposition applicable aux fusions, divisions, transferts d'actifs et aux échanges d'actions concernant des sociétés d'États membres différents. 90/434/CEE, JO L 225, 20.8.1990.

¹⁴ Convention sur l'élimination de la double imposition liée à l'ajustement de bénéfices d'entreprises associées d'États membres différents. 90/436/CEE, JO L 225, 20.8.1990.

Outre les conventions fiscales, l'assistance mutuelle peut actuellement se fonder sur la directive sur l'assistance mutuelle en matière de fiscalité directe¹⁵. Cette directive prévoit l'échange d'informations, la réponse aux demandes et la présence d'un agent d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre en vue de surveiller les activités des sociétés multinationales.

Le rapport Ruding

En mars 1992, un comité d'experts présidé par M. Ruding a publié un rapport¹⁶ sur les conclusions et recommandations en matière d'imposition des sociétés au sein de l'Union européenne considérées comme nécessaires pour assurer le fonctionnement correct du marché intérieur après 1992. Selon ce rapport, il fallait centrer l'action sur les **priorités** suivantes:

- dans les systèmes fiscaux des divers pays, éliminer les éléments qui entraînaient des discriminations et des distorsions en empêchant les investissements économiques et l'actionnariat transfrontaliers;
- fixer un niveau minimal pour les taux statutaires d'imposition des sociétés ainsi que des règles communes en matière de base imposable minimale de façon à limiter la concurrence fiscale excessive entre États membres exercée pour attirer les investissements mobiles ou les bénéfices imposables de sociétés multinationales, ces deux éléments ayant tendance à miner la base imposable dans l'ensemble de la Communauté;
- encourager la transparence maximale de toutes les incitations fiscales accordées par des États membres dans le but de promouvoir l'investissement, avec une préférence pour les incitations, pour autant qu'il y en ait, à caractère non fiscal.

Afin d'assurer la suppression des **retenues à la source** que prélevaient les pays d'origine sur les dividendes payés par des filiales à des sociétés mères, le comité d'experts a également recommandé:

- d'étendre le champ d'application de la directive sur les sociétés mères et filiales à toutes les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, indépendamment de leur forme juridique;
- de réduire de façon substantielle le seuil de participation prescrit dans la directive sur les sociétés mères et filiales.

Afin de lutter contre la **fraude fiscale**, le comité a recommandé:

- à la Commission de proposer une retenue à la source uniforme de 30% sur les distributions de dividendes effectuées par des sociétés européennes résidentes, sous réserve d'exonération en cas de fourniture d'une identification fiscale appropriée.

Afin d'éliminer la **double imposition** prélevée par les pays d'origine sur les paiements effectués entre des entreprises situées dans des États membres différents, le comité a recommandé:

- d'adopter la proposition de directive sur les intérêts et redevances et d'étendre son champ d'application à tous les paiements de ce type effectués entre des entreprises, et d'adopter des mesures d'accompagnement destinées à veiller à ce que les revenus correspondants soient effectivement imposés dans la Communauté à charge du bénéficiaire.

¹⁵ Directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle par les autorités compétentes des États membres dans le domaine de l'imposition directe et de la taxe sur la valeur ajoutée.

¹⁶ Rapport du comité d'experts indépendants sur l'imposition des sociétés, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 1992.

Afin de supprimer la **double imposition découlant de litiges relatifs aux prix de transfert**, le comité a recommandé:

- à la Commission d'appeler tous les États membres à ratifier la convention d'arbitrage;
- à la Commission de prendre des mesures, en collaboration avec les États membres, pour établir des procédures appropriées concernant les ajustements des prix de transfert effectués par les États membres.

Afin de réduire les **obstacles aux investissements transfrontaliers** susceptibles d'entraîner des pertes à court terme, les recommandations étaient les suivantes:

- que les États membres adoptent le projet de directive traitant des pertes d'établissements et de filiales permanents dans d'autres États membres;
- que tous les États membres introduisent au niveau national la compensation verticale et horizontale complète des pertes encourues au sein des groupes d'entreprises;
- que le projet de directive soit étendu pour permettre au niveau de la Communauté la compensation complète des pertes encourues au sein des groupes d'entreprises.

Dans le but d'assurer le caractère approprié des **accords bilatéraux sur la minimisation de la double imposition**, le comité a appelé:

- les États membres non seulement à conclure des conventions bilatérales d'imposition des revenus dans les cas où elles font défaut, mais aussi à compléter celles dont la couverture est limitée;
- la Commission à prendre, en concertation avec les États membres, des mesures visant à définir une politique commune d'accords relatifs à la double imposition, tant mutuelle que par rapport aux pays tiers.

Afin de réduire les discriminations entre le **traitement fiscal des revenus de sources nationales et étrangères**, le comité a recommandé:

- la suppression des discriminations existantes en matière d'imposition des dividendes résultant de bénéfices engrangés dans un autre État membre. Les États membres appliquant des taxes à imputation sur la distribution de bénéfices engrangés dans un autre État membre devraient être obligés, de façon réciproque, de permettre que ces taxes soient réduites à concurrence des impôts sur les revenus des sociétés payés dans un autre État membre pour des dividendes versés par une filiale ou des bénéfices gagnés par un établissement permanent. Les États membres qui utilisent diverses formes d'allègements fiscaux pour les dividendes reçus par des actionnaires nationaux de sociétés nationales seraient tenus, de façon réciproque, d'offrir des allègements équivalents pour les dividendes reçus par des actionnaires nationaux de sociétés établies dans d'autres États membres.

Dans le but d'approfondir l'**harmonisation du système d'imposition des sociétés** au sein de la Communauté, le comité a recommandé:

- que la Commission et les États membres étudient des approches alternatives afin de déterminer le système commun d'imposition des sociétés qui conviendrait le mieux à la Communauté.

Afin de réduire le risque d'une **érosion majeure des revenus des impôts sur les sociétés**, le comité a recommandé:

- à la Commission de préparer un projet de directive fixant un taux statutaire d'imposition de minimum 30% et maximum 40% pour toutes les entreprises des États membres,

indépendamment du fait que les bénéfices aient été distribués ou non à titre de dividendes;

- l'existence d'un seul type d'impôt sur les revenus des sociétés dans les États membres. Si cet objectif s'avérait impossible à réaliser, il faudrait prendre en compte les impôts locaux sur le revenu pour la fixation du taux statutaire d'imposition des sociétés afin que le taux combiné se situe dans la fourchette de 30 à 40% prescrite par le comité. Il faudrait en outre fixer:
- une série de minima applicables à la base imposable afin de couvrir les pratiques d'amortissement, le crédit-bail, les évaluations de stocks, les provisions, les frais d'exploitation, les frais d'administration centrale des entreprises, les cotisations de pension versées par ou pour les travailleurs expatriés, le report de pertes fiscales et les plus-values.

Le comité a également recommandé:

- à la Commission de prendre les mesures adéquates pour réduire les différences entre les **comptes commerciaux et les comptes utilisés à des fins fiscales**;
- à la Commission de proposer certaines mesures sous la forme d'une directive sur les **pratiques d'amortissement**. Cette directive devrait faire du coût historique la base de l'amortissement. Le contribuable aurait ainsi le choix entre un amortissement dégressif et un amortissement linéaire pour tous les actifs amortissables autres que les bâtiments. Les taux d'amortissement dégressif ne devraient pas dépasser trois fois les taux applicables aux amortissements linéaires. En même temps, il faudrait abolir toutes les règles d'amortissement spéciales ayant un effet d'incitation;
- l'introduction d'un choix libre mais irrévocable pour les entreprises commerciales d'utiliser les méthodes suivantes d'**évaluation des stocks**: FIFO, LIFO, coût moyen ou stock-outil;
- à la Commission de proposer des règles communes au moyen d'une directive sur la déduction des **frais d'exploitation** liés à un commerce ou une entreprise;
- aux États membres d'adopter le projet de directive sur le **report en aval et en amont des pertes** des entreprises;
- à la Commission de proposer une directive qui aurait pour effet que, en l'absence de réinvestissements dans un certain laps de temps, toutes les **plus-values** réalisées sur les immobilisations et toutes les possessions d'actions majoritaires soient imposées au taux d'imposition ordinaire applicable aux revenus des sociétés; et que, pour tous les bénéfices réalisés sur des immobilisations et sur tous les portefeuilles financiers qui ne constituent pas des placements en titres, l'inflation soit prise en compte au moyen d'une indexation des coûts d'acquisition. Parallèlement à cela, il faudrait rendre les pertes déductibles.

Enfin, le comité a recommandé à la Commission de chercher à fixer des règles communes, au moyen d'une directive, afin d'**harmoniser les dates** auxquelles sont payables les impôts soumis à une application commune.

En résumé, les recommandations de ce comité étaient les suivantes:

- extension du champ d'application des directives sur les fusions et sur les sociétés mères et filiales;
- adoption des propositions de directives sur la compensation interentreprises des pertes;
- adoption de la proposition de directive sur le paiement interentreprises d'intérêts et de

redevances;

- suppression de la discrimination fiscale entre les dividendes d'origine nationale et d'origine étrangère au niveau des actionnaires;
- fixation d'un taux d'imposition minimum et maximum pour les revenus des sociétés.

Réaction de la Commission

La Commission a publié en juin 1992 ses premières réactions au rapport du comité Ruding. Voici les points les plus importants qui ont rencontré l'approbation de la Commission:

- adoption des propositions concernant l'abolition des retenues à la source sur les intérêts et les redevances, et concernant la compensation transfrontalière des pertes au sein d'un groupe;
- extension du champ d'application de la directive sur les fusions à tous les types de sociétés, et extension du champ d'application de la directive sur les sociétés mères et filiales à toutes les sociétés mères soumises à l'impôt des sociétés;
- introduction d'une procédure de consultation à suivre avant tout ajustement de prix de transfert, destinée à compléter la procédure de suppression rétroactive de la double imposition prévue par la convention de 1990;
- approche uniforme de la définition et du traitement de la capitalisation minimale;
- établissement de règles uniformes pour l'affectation des dépenses des sièges sociaux, et définition uniforme des dépenses encourues par l'actionnaire;
- achèvement du réseau de conventions fiscales entre les États membres. En outre, la Commission a estimé que les accords conclus par des États membres avec des États non membres devaient être conformes aux règles de non-discrimination prévues par la législation européenne;
- lancement de discussions sur la neutralité, notamment le cas des différences entre les dividendes d'origine nationale et d'origine étrangère, en vue d'empêcher ces derniers d'être plus lourdement imposés;
- diminution du taux minimal d'imposition des sociétés proposé par le comité, un taux de 30% étant, selon la Commission, trop élevé.

Le code de conduite

Le code de conduite a constitué la proposition centrale de la version allégée du "paquet Monti" de 1997. Il représentait une toute nouvelle stratégie. Préféré à un instrument légalement contraignant, le code a revêtu la forme d'un accord politique en vertu duquel les États membres de l'UE se sont engagés à respecter les principes de la concurrence loyale et à ne pas introduire de mesures fiscales dommageables pour d'autres États membres.

Ce code couvrait

"les mesures fiscales qui ont, ou peuvent avoir, une influence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté,"

identifiées comme

"les mesures fiscales qui fixent un niveau d'imposition effective nettement inférieur (y compris une imposition nulle) à celui qui est normalement appliqué dans l'État membre concerné."

En novembre 1997, la Commission européenne a adopté la version définitive du "paquet Monti". Un accord a été atteint au sujet du code lors de la réunion du Conseil ECOFIN en décembre 1997¹⁷.

Mesures fiscales couvertes par le code

Les mesures fiscales couvertes par le code comprennent tant les lois ou réglementations que les pratiques administratives. Ces mesures peuvent fonctionner sur la base du taux d'imposition nominal, de la base d'imposition ou de tout autre facteur pertinent. Les mesures visées en particulier sont les suivantes:

- les facilités accordées exclusivement aux non résidents du pays considéré, ou appliquées exclusivement aux transactions conclues avec des non résidents;
- les facilités qui sont pour le reste totalement isolées de l'économie domestique, de sorte qu'elles n'ont aucune influence sur la base imposable nationale;
- les facilités qui sont disponibles même en l'absence de toute activité économique réelle;
- les règles de détermination des bénéficiaires issus des activités internes d'un groupe multinational qui divergent des normes généralement admises au niveau international;
- les mesures qui manquent de transparence, notamment lorsque les facilités fiscales résultent d'une application moins rigoureuse des exigences légales par l'autorité administrative, sans que cette pratique soit rendue publique.

Extension géographique

Le Conseil a estimé qu'il était souhaitable d'adopter les principes visant à éliminer les mesures fiscales dommageables à une échelle géographique aussi large que possible. À cette fin, les États membres se sont engagés à promouvoir l'adoption de ces principes dans les pays tiers, ainsi que dans les territoires auxquels ne s'applique pas le traité.

En particulier, les États membres qui possèdent des territoires dépendants ou associés ou qui ont des responsabilités ou des prérogatives fiscales sur d'autres territoires ont entrepris, dans le cadre de leurs dispositions constitutionnelles, d'assurer l'application de ces principes dans ces territoires.

"Gel" et "démantèlement"

La première mesure visée par l'application du code était un "gel". Les États membres se sont engagés à ne pas introduire de nouvelles mesures fiscales dommageables au sens du code de conduite. Ils étaient donc tenus de respecter les principes de ce code lors de toute détermination d'une future politique fiscale.

La seconde mesure était le "démantèlement": les États membres se sont engagés à réexaminer leurs dispositions légales existantes et pratiques en vigueur à la lumière des principes du code de conduite et de la procédure d'évaluation exposée. Ils se sont engagés à modifier autant que nécessaire leurs lois et pratiques fiscales afin d'éliminer les mesures "dommageables", en tenant compte des discussions du Conseil qui suivent la procédure d'évaluation.

¹⁷ Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunion au Conseil du 1^{er} décembre 1997 au sujet d'un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, JO C 2, 1.6.1998, p.2.

Transmission des informations pertinentes

Conformément aux principes de transparence et d'ouverture, les États membres ont fini par s'engager à s'informer mutuellement des mesures fiscales en vigueur ou envisagées susceptibles d'entrer dans le champ d'application du code de conduite. En particulier, le code demande aux États membres de fournir, à la demande d'un autre État membre, les informations relatives à toute mesure fiscale qui s'avère entrer dans le champ d'application du code. Dans les cas où les mesures fiscales envisagées requièrent une approbation parlementaire, ces informations doivent être fournies dans la foulée de l'annonce des mesures concernées au parlement.

D'après le code, tout État membre peut demander la possibilité d'examiner et de commenter une mesure fiscale d'un autre État membre susceptible d'entrer dans le champ d'application du code. Cette procédure permet de procéder à une évaluation de l'éventuelle nature dommageable de la mesure fiscale concernée, eu égard aux effets qu'elles peuvent avoir à l'intérieur de la Communauté.

Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales

Le code couvre également la coopération dans la "lutte contre la fraude et l'évasion fiscales". Le Conseil a observé que les dispositions anti-abus ou les contre-mesures contenues dans les législations fiscales et dans les conventions relatives à la double imposition ont joué un rôle crucial dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

Aides d'État

Le Conseil a fait remarquer que certaines mesures fiscales couvertes par le code pourraient entrer dans le champ d'application des dispositions en matière d'aides d'État inscrites aux articles 92 à 94 (renumérotés depuis de 87 à 89) du traité CE. Sans préjudice de la législation communautaire et des objectifs du traité, le Conseil a observé que la Commission publierait des lignes directrices pour l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, cela d'ici le milieu de l'année 1998, après la présentation d'un projet de lignes directrices à des experts des États membres lors d'une réunion multilatérale. Le Conseil s'est engagé à appliquer avec rigueur les règles relatives aux aides concernées, eu égard, entre autres, aux effets négatifs des aides qui pourraient être mis en lumière lors de l'application du code. Le Conseil a également fait remarquer que la Commission examinerait ou réexaminerait au cas par cas les dispositions fiscales en vigueur et les projets de législation des États membres.

Aides régionales et sectorielles

Lorsque les mesures fiscales servent à soutenir le développement économique de régions ou de secteurs précis, le code prévoit une évaluation qui permet de déterminer si les mesures concernées sont proportionnelles et adaptées aux objectifs visés. Lors de cette évaluation, il faut prêter une attention particulière aux éléments et contraintes spécifiques dans le cas des régions les plus isolées et des petites îles, en veillant toutefois à ne pas miner l'intégrité et la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

Le groupe de suivi

L'accord du Conseil relatif au code a envisagé la création par le Conseil d'un "groupe de suivi" afin d'évaluer les mesures fiscales susceptibles d'entrer dans le champ d'application du code et de superviser la transmission des informations relatives à ces mesures. Le Conseil a invité chaque État membre et la Commission à désigner un représentant de haut niveau et un

remplaçant pour ce groupe, qui serait présidé par un représentant d'un État membre. Le groupe devait sélectionner et examiner les mesures fiscales à évaluer conformément aux dispositions établies, et dresser des rapports réguliers sur les mesures évaluées. Ces rapports sont à transmettre pour délibération au Conseil et, si le Conseil en décide ainsi, à publier.

Rôle de la Commission

Le Conseil a invité la Commission à aider le groupe de suivi dans le travail préparatoire en vue de ses réunions et à faciliter la transmission des informations et la procédure d'évaluation. À cette fin, le Conseil a demandé aux États membres de fournir à la Commission toutes les informations pertinentes.

Le "groupe Primarolo"

Le groupe de suivi prévu par le code a été créé par ECOFIN le 9 mars 1998 et a tenu sa première réunion le 8 mai 1998, à l'occasion de laquelle il a élu son premier président en la personne de la ministre britannique du trésor, Mme Dawn Primarolo. Le groupe s'est dès lors fait connaître comme le "groupe Primarolo".

La première tâche du groupe était d'examiner une liste¹⁸ des dispositions fiscales nationales qui paraissaient relever du champ d'application du code, cette liste ayant été dressée par la Commission essentiellement sur la base des informations fournies par les États membres. La Commission avait identifié une série de régimes fiscaux et les avait répartis entre les cinq catégories suivantes:

- Services intragroupe.
- Services financiers et d'assurances, y compris les services financiers "offshore" assurés dans des territoires relevant de la juridiction d'un État membre (ex.: Gibraltar).
- Traitement fiscal spécial pour certains secteurs industriels ou de services (ex.: l'industrie du film).
- Avantages fiscaux pour certaines régions (ex.: îles Canaries).
- Autres mesures, y compris les incitations fiscales pour certains types d'entreprises (ex.: micro-entreprises).

Le premier rapport intermédiaire du groupe a été publié fin novembre 1998¹⁹. Dans son rapport, le groupe a identifié 85 mesures fiscales qui étaient à première vue de nature dommageable. Une deuxième liste de mesures fiscales, basée sur des informations fournies directement par les États membres, s'est ajoutée fin janvier 1999.

Le second rapport intermédiaire est paru en mai 1999²⁰, puis le rapport final a été soumis au Conseil ECOFIN en novembre 1999. Lors de sa séance du 28 février 2000,

"le Conseil a décidé de rendre ce rapport accessible au public²¹ sans prendre de position sur son contenu".

Ce rapport indique que le groupe a examiné 271 mesures fiscales au sein même des États membres, dans des "territoires européens dont les relations extérieures dépendent d'un État

¹⁸ "Première liste indicative des mesures susceptibles d'entrer dans le champ d'application du code de conduite (fiscalité des entreprises)".

¹⁹ 12530/98 FISC 164.

²⁰ 8231/99 FISC 119.

²¹ Disponible sur Internet à l'adresse: <http://www.futd.nl/specials/staatssteun/doc01.html>

membre au sens de l'article 299.4 du traité CE" (ex. Gibraltar) et dans des "territoires dépendants ou associés".

Sur ces 271 mesures, 66 ont reçu une "évaluation positive" fondée sur le fait qu'elles affectaient effectivement "la localisation d'activités économiques dans la Communauté". Les autres mesures ont reçu une évaluation négative parce qu'elles n'affectaient pas ces activités (voir tableaux 2 et 3). La majeure partie du rapport consiste en des commentaires détaillés relatifs à chaque mesure fiscale étudiée.

Tableau 2. Mesures fiscales examinées par le groupe Primarolo: États membres

Pays	Examinées	Dommageables
Autriche	6	2
Belgique	13	5
Danemark	4	1
Finlande	3	1
France	48	4
Allemagne	13	1
Grèce	11	1
Irlande	14	5 (dont 4 retirées)
Italie	14	1 (mais pas opérationnelle)
Luxembourg	12	5 (dont 2 en phase de retrait progressif)
Pays-Bas	14	10
Portugal	13	1 (en phase de retrait progressif)
Espagne	17	3
Suède	3	0
Royaume-Uni	9	0

Source: Rapport final du groupe Primarolo

Tableau 3. Mesures fiscales examinées par le groupe Primarolo: territoires associés et dépendants

Territoires	Examinées	Dommageables
Gibraltar (Royaume-Uni)	6	3
Aruba (Pays-Bas)	7	4
Îles Vierges (Royaume-Uni)	5	1
Guernesey (y compris Alderney)	7	5
Île de Man	11	6
Jersey	4	4
Antilles néerlandaises	7	3
Autres territoires	38	0

Source: Rapport final du groupe Primarolo

Le rapport présente aussi les éléments qui ont motivé les évaluations positives formulées par le groupe. Dans le cas de huit mesures fiscales liées à "la fourniture de services financiers à des tiers, le financement intragroupe et la fourniture ou l'octroi de licences d'actifs incorporels contre des paiements de redevances", par exemple, le groupe a tenu compte de la présence de "certains ou de la totalité des éléments suivants":

- *les mesures prévoient un taux d'imposition nominal réduit;*
- *elles prévoient des marges fixes pour le financement intermédiaire sans révision régulière de ces marges selon des critères commerciaux normaux;*
- *elles permettent la création de réserves considérables qui sont excessives par rapport aux risques sous-jacents réels et qui réduisent les bénéfices imposables;*
- *elles permettent de ventiler les bénéfices entre un siège social et une filiale selon une formule contraire au principe du prix de pleine concurrence qui peut entraîner une diminution du taux d'impôt effectif appliqué à la société dans son ensemble.*

Des considérations similaires se sont appliquées dans les cas des assurances, des services intragroupe, des sociétés exonérées ou offshore, des sociétés de portefeuilles et d'autres mesures fiscales diverses.

Le travail du groupe Primarolo a également suscité une série d'autres études et documents, notamment un passage en revue par la Commission du traitement fiscal réservé par chaque pays aux sociétés de portefeuilles, ainsi qu'une étude comparative des pratiques administratives fiscales des États membres, réalisée par des consultants pour le compte de la Commission.

Le groupe Primarolo est à présent chargé de superviser le "démantèlement" des mesures fiscales qui ont été identifiées comme dommageables: les États membres ont jusqu'en 2003 pour les abroger. De plus, il travaille en étroite collaboration avec la Commission dans le domaine de l'application de la politique de concurrence car celle-ci influence les mesures fiscales qui ont des effets similaires à une aide d'État (voir infra, "Réactions et contrastes").

En même temps, le groupe surveillera le "gel" des mesures et soumettra fin 2000 un rapport sur l'étendue du "gel" constaté. En pratique, le travail du groupe ne prendra jamais fin, comme l'a fait remarquer Mme Primarolo elle-même à la Commission économique et monétaire du Parlement lors de sa réunion du 10 octobre 2000.

Fiscalité des paiements d'intérêts et de redevances

La dernière version de ce projet de directive, l'un des trois éléments du "paquet Monti", a été adoptée par la Commission le 4 mars 1998. Cette proposition vise à supprimer les taxes prélevées à la source sur les paiements d'intérêts et de redevances effectués entre entreprises associées de différents États membres, y compris entre leurs établissements permanents qui sont mutuellement associés au moyen d'une détention d'actions d'au moins 25%.

L'intention n'est pas de faciliter l'évasion fiscale mais d'abolir la double imposition. Cette proposition comprend donc des dispositions pour veiller à ce que les États membres ne soient pas empêchés de prendre des mesures de lutte contre la fraude ou les abus, et elle les autorise à interdire à certaines entreprises l'accès aux avantages de la directive. Elle les autorise également à ne pas appliquer l'exonération de la retenue à la source si le bénéficiaire des paiements a le droit de bénéficier pour ces paiements d'un taux d'imposition spécial qui est inférieur au taux normalement applicable à de tels revenus dans l'État membre où il est établi.

Le Conseil a discuté des points politiques clés contenus dans la proposition du 25 mai 1998. Afin de conserver un équilibre correct entre les opinions des États membres, le Conseil est arrivé aux conclusions suivantes:

- La directive faisait partie du paquet fiscal adopté sous la présidence luxembourgeoise le 1^{er} décembre 1997. Ce n'est que dans ce contexte que l'adoption finale était possible.
- Une compensation plus poussée des intérêts était nécessaire eu égard au champ d'application de la directive.
- Seul un groupe restreint d'entreprises associées pourrait se voir offrir des services financiers et technologiques exonérés de retenues à la source conformément à la convention modèle OCDE de 1997 relative à la fiscalité des revenus et des capitaux. Ce groupe serait limité aux formes d'entreprises répertoriées spécifiquement, dans les cas où elles sont directement associées mutuellement, et à leurs établissements permanents, et la notion de "capitaux" serait interprétée de façon restreinte dans le cas des entreprises associées.
- Sous réserve de l'adoption finale de la directive, la Grèce et le Portugal se verraient accorder un soutien final sous la forme d'une période transitoire de huit ans, le taux d'imposition ne dépassant pas 10% pendant les premières années et 5% au cours des années finales.
- Dans les divers États membres, il faudrait respecter autant que possible les procédures administratives pour la diminution des retenues à la source. Cette précaution s'est avérée sensée dans le cas de la directive sur les sociétés mères et filiales.
- En outre, seuls des cas justifiés peuvent permettre des écarts par rapport aux dispositions comparables qui se sont avérées sensées dans le cas de la directive sur les sociétés mères et filiales.

Fiscalité de l'épargne individuelle

Le troisième élément du "paquet Monti" consistait à proposer *"l'application d'une imposition effective minimale aux revenus de l'épargne prenant la forme de paiements d'intérêts au sein de la Communauté"* [COM(1998)295]. Cette proposition s'appuie sur un "modèle de coexistence": les États membres optent soit pour une retenue à la source de 20% prélevée sur les revenus de l'épargne versés aux résidents d'autres États membres, soit pour la fourniture d'informations sur les paiements aux autorités fiscales d'autres États membres²².

Il ne s'agissait toutefois pas de la première tentative de la Commission de résoudre ce problème. En 1989, la Commission avait publié un projet de directive visant à instituer *un système commun de retenue à la source sur les revenus d'intérêts* [COM(89)60] prévoyant un taux de 15%. Cette proposition a finalement été retirée en raison de son absence de progrès au Conseil.

Principes généraux

Les revenus du capital, en particulier les revenus des intérêts de l'épargne, constituent l'une des bases d'imposition les plus mobiles et les différences en matière d'imposition peuvent donc causer de graves distorsions au niveau de la distribution et des flux de capitaux.

²² Le projet de directive proposait en fait *trois* systèmes: la retenue à la source, la fourniture d'informations et le certificat de déclaration, par lequel le contribuable pouvait empêcher l'application de la retenue à la source en prouvant que les intérêts en question avaient déjà été déclarés aux autorités fiscales appropriées.

Les principes généraux de l'économie donnent à penser que, idéalement, l'imposition des revenus du capital ne devrait pas entraver la distribution optimale des capitaux entre les pays. Si la productivité marginale du capital est plus élevée dans un pays que dans le reste du monde, le bien-être global peut être accru en transférant le capital des endroits où il affiche une moindre productivité vers ceux où il peut avoir une productivité plus forte. Ce système idéal pourrait dès lors faire en sorte que la productivité marginale après impôt du capital s'égalise d'un pays à l'autre.

En principe, une directive sur les revenus de l'épargne individuelle ne devrait pas être nécessaire. Le contribuable d'un État membre qui reçoit les intérêts d'un dépôt bancaire ou d'autres actifs situés dans un autre État membre est tenu de déclarer ces revenus lorsqu'il effectue sa déclaration de revenus ordinaire. En pratique, comme le rapport Ruding le fait observer,

"la libre circulation des capitaux... alliée à l'existence du secret bancaire... auront pour effet d'accroître le potentiel de fraude fiscale par les personnes".

La plupart des États membres prélèvent une retenue à la source sur les intérêts versés à leurs propres citoyens mais quand, en 1989, l'Allemagne a introduit une telle imposition à un modeste taux de 10%, l'on a constaté un mouvement de fonds massif vers le Luxembourg, qui ne prélève pas de retenue à la source. En conséquence de quoi, la retenue à la source allemande a été temporairement abolie. Ce cas est devenu un argument à la fois en faveur et à l'encontre de la proposition de la Commission.

- Pour les **partisans** de la proposition, la preuve était faite de la nécessité de mesures fiscales communes si l'on est en situation de libre circulation des capitaux.
- Pour ses **opposants**, ce cas a illustré le risque de fuite des capitaux à l'extérieur de la Communauté en cas d'introduction de telles mesures.

La proposition de directive

La proposition de la Commission offre des solutions à une série de problèmes techniques, par exemple, la définition du terme "intérêts". La proposition de la Commission définit les intérêts comme:

"a) des revenus de créances de tout type, qu'elles soient ou non garanties par hypothèque et qu'elles soient ou non assorties du droit de participer aux bénéfices du débiteur, et en particulier les revenus de titres d'emprunt ou d'obligations publics, y compris les primes ou lots qui sont attachés à ces titres....;

b) l'augmentation de valeur de créances pour lesquelles le revenu, sur une base contractuelle, consiste, en tout ou en partie, en cette augmentation de valeur, quelle que soit la nature de cette augmentation. Les intérêts à prendre en considération dans ce cas sont la différence, versée par l'organisme payeur lors du remboursement, entre le capital remboursé et le prix d'émission des titres en question"²³.

Certains produits financiers combinent les revenus d'intérêts (exprimés par un taux en pourcentage du capital investi et couverts par la directive) et des revenus de dividendes provenant d'actions (exprimés par un rendement par action découlant des bénéfices, et non couverts par la directive). Le gouvernement luxembourgeois, en particulier, a avancé que ce

²³ COM(1998)195, article 5: "Définition des intérêts".

type de fonds de placement devrait être tout à fait exclu du champ d'application de la directive.

La solution rudimentaire proposée par la Commission consistait à permettre l'imposition de ces fonds dans les cas où ils investissent

*"directement ou indirectement plus de 50% de leurs actifs dans des créances ou des titres correspondants"*²⁴.

Néanmoins, l'Association bancaire britannique, parmi d'autres, a observé qu'"une couverture aussi large créait toute une série de difficultés pratiques..."

*"Il serait impossible pour un organisme payeur de savoir si un fonds obligataire, qui pourrait être basé au sein ou hors de l'UE, relevait ou non des règles à tel ou tel jour précis. Les fluctuations des taux de change et des marchés combinées aux changements des politiques d'investissement auront un impact sur le résultat du test des 50%"*²⁵.

Une des alternatives qui a émergé des débats au Conseil était l'approche du "réexamen": seule la part des revenus d'un fonds provenant d'intérêts serait soumise à la directive. Cette approche pouvait s'appliquer à tous les fonds mixtes ou être combinée avec un seuil global du type proposé par la Commission.

Au Conseil, les principales objections formulées à l'encontre de la directive étaient toutefois de portée plus vaste. La proposition antérieure surnommée "proposition Scrivener" (d'après le nom du commissaire chargé à l'époque des questions fiscales) avait exclu le marché international des "euro-obligations", estimé à 4 000 milliards d'euros en emprunts obligataires en circulation, implanté essentiellement dans la City de Londres. Ces euro-obligations ont cependant été englobées dans la proposition Monti. À la suite de cette inclusion, le gouvernement britannique a publié en septembre 1999²⁶ un document prônant le retour à l'exclusion de ces euro-obligations et mettant en évidence le risque de voir tout le marché sortir de l'Europe. Essayer de faire la distinction entre les détentions d'actions par des résidents d'États membres de l'UE (environ 50% du total), qui seraient soumises à l'imposition, et les détentions d'actions par des résidents d'États non membres de l'UE, qui n'y seraient pas soumises, entraînerait des problèmes administratifs et juridiques inacceptables (par exemple, les options d'achat à la valeur nominale).

L'autre opposant le plus farouche à la proposition était le Luxembourg, où les services financiers constituent un secteur important et dynamique de l'économie. Son opposition, comme dans le cas du Royaume-Uni, se fondait sur la crainte que la mise en œuvre des propositions de la Commission ne chasse les investissements hors de l'UE, notamment vers des centres financiers européens alternatifs tels que Zürich, le Liechtenstein ou l'île de Man, voire des lieux plus éloignés. Le Luxembourg et le Royaume-Uni sont donc devenus des "alliés objectifs".

Sur un point important, toutefois, les intérêts de ces deux pays divergeaient fortement. La réunion du Conseil européen à Helsinki les 10 et 11 décembre 1999 a débouché sur un accord pour poursuivre les discussions sur le projet de directive en se basant sur le principe que

²⁴ Article 5(c).

²⁵ Intervention à la commission d'enquête "Communautés européennes" de la Chambre des lords britannique, 15^e rapport de la session 1998-1999: *La fiscalité dans l'UE: la coordination et la concurrence peuvent-elles cohabiter?*, HMSO, juillet 1999, £20.

²⁶ "International Bonds and the Draft Directive on Taxation of Savings".

"tous les citoyens résidant dans un État membre de l'Union européenne devraient payer l'impôt dû sur la totalité des revenus de leur épargne".

En février 2000, le ministère des finances britannique a publié un second document²⁷ qui argumentait de façon irréfutable que cet objectif était impossible à atteindre au moyen d'une retenue à la source car il n'existait aucune garantie que le taux de l'impôt prélevé correspondrait à l'"impôt dû". Selon ce document, seul un échange d'informations entre autorités fiscales pouvait rendre cela possible. En conséquence, le vrai problème était le suivant:

"une autorité compétente n'est pas tenue de rechercher ou de transmettre à l'autorité compétente d'un autre État membre des informations que ses lois ou pratiques administratives l'empêchent de recueillir ou d'utiliser pour ses propres besoins".

En d'autres termes, le problème se situait au niveau de la tradition du secret bancaire qui existe dans une série de pays, notamment le Luxembourg.

Les arguments frappants du Royaume-Uni ont recueilli un soutien massif au Conseil. Toutefois, le Luxembourg et certains autres États membres ont précisé que la fin du secret bancaire dans l'UE chasserait également les investissements hors de l'UE, à moins que des réformes similaires soient appliquées dans des pays comme la Suisse. De plus, d'autres problèmes se sont manifestés, notamment la question de savoir si, et par quel mécanisme, les sommes recueillies par la retenue à la source dans un État membre seraient transférées vers les pays de résidence des contribuables.

Au terme de longues négociations, un compromis a été conclu au Conseil européen de Santa Maria de Feira le 20 juin 2000, selon lequel le modèle d'échange d'informations constituerait l'objectif ultime à introduire dans les sept ans suivant l'adoption de la directive. Dans l'intervalle, l'Autriche et le Luxembourg, qui maintiennent le secret bancaire pour les non résidents, et éventuellement d'autres États membres, introduiraient une retenue à la source sur les intérêts payés aux non résidents, à un taux qui doit être déterminé. Une "part appropriée de leurs revenus" serait transférée vers l'État de résidence de l'investisseur.

L'introduction d'une telle législation serait toutefois conditionnée par la conclusion d'un accord sur des mesures similaires envers des pays tiers importants à cet égard (notamment la Suisse) et avec les États-Unis (la Commission a en fait déjà entamé des pourparlers début 1999 avec la Suisse, le Liechtenstein, Andorre, Monaco et Saint-Marin). Une décision à l'unanimité devrait être prise en la matière d'ici fin 2002.

Un groupe de travail du Conseil a ensuite engagé des négociations intensives à propos d'une série de questions techniques importantes:

- l'étendue de la couverture des fonds de placement;
- la détermination du pourcentage des recettes des retenues à la source à transférer vers l'État de résidence de l'investisseur, et le mécanisme à employer pour ce faire;
- l'identification de l'"ayant droit" effectif;
- le fait que le paiement d'une retenue à la source soit "libérateur" ou non; c'est-à-dire que plus aucune taxe ne soit exigible sur les intérêts;
- le champ d'application d'une clause de "droits acquis" pour limiter les effets sur les titres existants;

²⁷ "Exchange of Information and the Draft Directive on Taxation of Savings".

- le traitement des plus-values, des obligations à taux zéro et des ventes fictives de coupons;
- le mode précis d'échange d'informations entre autorités fiscales.

L'accord de novembre

Les 26 et 27 novembre 2000, ECOFIN a conclu un accord sur un projet de directive.

- L'Autriche, la Belgique et le Luxembourg introduiront une retenue à la source à un taux d'au moins 15% pendant les trois années qui suivront l'entrée en vigueur de la directive. Ce taux passera à au moins 20% pendant les quatre années suivantes. L'impôt sera *libérateur*.
- Tous les autres États membres adopteront le système de l'échange d'informations après l'entrée en vigueur de la directive, et l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg après sept ans.
- Le pays percepteur prélèvera une retenue à la source de 25% sur les revenus, le restant des sommes étant transféré vers le pays de résidence du contribuable.
- Les fonds de placement mixtes seront couverts, selon le principe du "réexamen", lorsque 40% des détentions d'actions porteront intérêt.
- Les obligations émises avant le 1^{er} mars 2001 ne seront soumises à la directive qu'à la fin de la période transitoire projetée, soit 2010.
- La Commission espère disposer d'ici juillet 2001 d'informations sur les positions des États-Unis, de la Suisse et d'autres pays.

La réalisation de ce projet de directive ne signifie cependant pas nécessairement que le débat est clos. Le Luxembourg et l'Autriche ont posé comme condition à l'adoption de la directive que des mesures "équivalentes" soient introduites dans les pays avec lesquels des négociations doivent être menées. Luc Frieden, ministre des finances luxembourgeois, a fait la remarque suivante:

"Si la Suisse n'évolue pas dans le même sens, nous ne le ferons pas non plus... En 2002, nous évaluerons la situation sur la base des négociations avec les pays tiers."

En outre, ce projet de directive fait toujours partie du "paquet Monti". Or, en cas de progrès insuffisants, l'ensemble du paquet, y compris la directive sur l'épargne, pourrait être voué à l'échec. L'Autriche et le Luxembourg ont inséré dans le procès-verbal de la réunion ECOFIN des 26 et 27 novembre 2000 une déclaration selon laquelle:

"ils ne soutiendront la directive sur la fiscalité de l'épargne qu'en cas d'adoption d'une décision contraignante concernant le démantèlement des soixante-six mesures au titre du code de conduite".

Parallèlement à cela, le gouvernement suisse a déjà déclaré à plusieurs occasions que ses lois sur le secret bancaire étaient "non négociables". Lukas Mühleman, président du Crédit suisse, a déclaré le 22 janvier 2001²⁸ qu'une retenue à la source serait

"efficace pour lutter contre la fraude fiscale et compatible avec notre conception de l'État. Par contre, un échange d'informations obligatoire entre banques ne l'est pas".

Il n'était pas question pour les banques suisses d'accepter de soumettre de "façon systématique et routinière" les comptes de leurs clients "offshore" à des autorités fiscales étrangères.

²⁸ Propos publiés dans le *Financial Times* du 23 janvier 2001.

L'OCDE: "Pratiques fiscales dommageables"

Entre-temps, des négociations se déroulent dans le cadre plus large de l'Organisation de coordination et de développement économiques (OCDE). En avril 1998, le Conseil de l'OCDE, avec l'abstention du Luxembourg et de la Suisse, a adopté un rapport²⁹ autorisant la poursuite des travaux sur 19 recommandations de mesures contre les "pratiques fiscales dommageables", notamment un calendrier pour l'identification et la suppression de ces pratiques. Un forum sur les pratiques fiscales dommageables a été créé afin de réaliser ces travaux.

En juin 2000, ce forum a présenté au Conseil de l'OCDE un rapport d'avancement des travaux³⁰ dans lequel on peut lire que:

"la concurrence fiscale dommageable étant par nature un phénomène mondial, la solution à ce problème nécessite une approbation et une participation mondiales".

Les pratiques "dommageables" ont été définies comme celles qui minent la base imposable d'autres pays, en particulier les pratiques qui facilitent l'évasion fiscale. Lorsque de telles pratiques ont été identifiées, les 29 États membres de l'OCDE se sont engagés (en vertu du code de conduite de l'UE) à ne pas les reconduire ou à ne pas introduire de nouvelles mesures ("gel), ainsi qu'à les supprimer dans les cinq ans ("démantèlement").

Cependant, ce rapport s'est surtout focalisé sur les pays non membres de l'OCDE, en particulier les "paradis fiscaux". Voici les principaux critères employés pour identifier ces paradis fiscaux:

- pas de taux d'imposition effectifs, ou seulement des taux nominaux;
- manque d'échanges d'informations effectifs;
- manque de transparence;
- absence d'exigences en matière d'activités considérables.

Tableau 4. Juridictions répondant aux critères des "paradis fiscaux" fixés par l'OCDE en 1998

Andorre	Guernesey/Sark/Alderney	Niue (Nouvelle-Zélande)
Anguilla (Royaume-Uni)	Île de Man	Panama
Antigua-et-Barbuda	Jersey	Samoa
Aruba (Pays-Bas)	Liberia	Seychelles
Bahamas	Liechtenstein	Sainte-Lucie
Barbade	Maldives	Saint-Kitts-et-Nevis
Belize	Îles Marshall	Saint-Vincent-et-les-Grenadines
Îles Vierges britanniques	Monaco	Tonga
Îles Cook (Nouvelle-Zélande)	Monserrat (Royaume-Uni)	Îles Turks et Caicos (Royaume-Uni)
Dominique	Naura	Îles Vierges américaines
Gibraltar (Royaume-Uni)	Antilles néerlandaises	Vanuatu
Grenade		

Dans un premier temps, le forum a identifié 47 paradis fiscaux potentiels. Préalablement à la parution du rapport, cependant, six de ces 47 États – les Bermudes, les îles Cayman, Chypre,

²⁹ "Concurrence fiscale dommageable: une question d'envergure qui gagne en importance".

³⁰ "Vers la coopération fiscale mondiale: progrès en matière d'identification et de suppression des pratiques fiscales dommageables".

Malte, l'île Maurice et Saint-Marin – ont émis des documents d'"engagement préalable" en s'engageant à supprimer les pratiques incriminées d'ici 2005. À la suite de ses investigations, le forum a finalement dressé une liste de 35 juridictions "répondant aux critères des paradis fiscaux du rapport de 1998" (voir tableau 4). Ces juridictions comprenaient la plupart des territoires associés et dépendants de l'UE répertoriés dans le rapport Primarolo ainsi qu'en Europe, Andorre, le Liechtenstein et Monaco.

Le rapport a également évoqué les "mesures défensives" qui pourraient être prises par les membres de l'OCDE à l'encontre des paradis fiscaux. Les juridictions répertoriées sont encouragés à coopérer avec l'OCDE afin de supprimer leurs pratiques fiscales dommageables. Celles qui n'auront pas pris cet engagement au 31 juillet 2001 ou qui n'auront pas respecté un engagement pris antérieurement seront reprises dans une "liste des paradis fiscaux non coopératifs".

Une série de mesures défensives plus directes pourraient également soutenir cette procédure de dénonciation publique, notamment le prélèvement de retenues à la source sur certains paiements faits à des résidents des paradis fiscaux non coopératifs, et de frais ou taxes sur les opérations effectuées par ces résidents.

Réactions et contrastes

La publication du rapport de l'OCDE a provoqué des réactions indignées dans certains des "paradis fiscaux" répertoriés. Le directeur général de la Commission des services financiers de Jersey³¹, par exemple, a déclaré que l'OCDE avait "supprimé ces noms des magazines des compagnies aériennes". Un membre du sénat de Jersey a présenté une demande officielle pour un vote portant sur l'indépendance totale par rapport à la Couronne britannique et, dans l'île de Man, des demandes similaires ont été formulées³².

Les autorités de plusieurs territoires répertoriés ont également contesté l'argument de base de l'OCDE. Un petit pays bénéficie en principe de l'avantage économique naturel de pouvoir appliquer des taux d'imposition moins élevés qu'un grand car il gagne plus de revenus du commerce international qu'il n'en perd en revenus nationaux. Dès lors, même si l'existence de "paradis fiscaux" peut induire des pressions sur les ponctions fiscales des grands pays, les territoires concernés ne font qu'agir rationnellement dans l'intérêt de leur population. Pour certains petits pays, l'exploitation de cet avantage naturel peut en effet être la seule façon de contrecarrer la pauvreté.

L'OCDE a entamé des pourparlers avec les territoires répertoriés afin de leur permettre de ne plus figurer dans la liste des paradis fiscaux non coopératifs. La plupart ont admis la nécessité d'appliquer certaines réformes à leurs régimes fiscaux, voire le côté positif de ces réformes: un "sceau d'approbation" de l'OCDE pourrait les aider à établir une réputation de gestion financière saine et ainsi à attirer de nouvelles entreprises. Certains ont déjà passé des compromis avec l'OCDE.

Dans ce contexte, l'un des éléments critiques est la *nature juridique* des opérations financières concernées.

D'un côté, il y a eu peu d'opposition aux mesures de lutte contre le **crime financier international**. Au sein même de l'UE, cela fait un certain temps qu'existent des dispositions législatives facilitant la lutte contre le blanchiment d'argent, notamment concernant la coopération entre autorités fiscales et la levée du secret bancaire. Des événements récents

³¹ Richard Pratt, propos rapportés dans le *Financial Times* du 4 août 2000.

³² Ni les îles anglo-normandes ni l'île de Man ne font partie du Royaume-Uni, mais elles sont des dépendances directes de la Couronne (ainsi la Reine porte-t-elle le titre de "Lord of Man").

survenus au Liechtenstein ont de même illustré les problèmes potentiels au niveau international.

D'un autre côté, rares sont ceux qui refuseraient aux entreprises et aux personnes le droit de mener une **planification fiscale prudente** dans le cadre de la loi et, pour les prestataires de services financiers, le droit de se concurrencer pour attirer les clients.

C'est toutefois à propos de ces facteurs que les arguments sont plus troubles. Du point de vue du contribuable, il existe une distinction fondamentale entre la **fraude fiscale**, par laquelle un impôt dû n'est pas payé (par exemple en ne déclarant pas les intérêts d'un compte bancaire à l'étranger), et l'**évasion fiscale**, par laquelle l'intéressé organise ses affaires financières de façon à être redevable d'un minimum d'impôt. La fraude fiscale est illégale, l'évasion ne l'est pas. Toutefois, tant dans les documents de l'UE que dans ceux de l'OCDE, cette distinction entre le légal et l'illégal est souvent trouble. Le secrétaire général de l'OCDE³³, par exemple, a employé l'expression "évasion fiscale illégale" dans une allocution récente, et a expliqué que "par "évasion fiscale", l'OCDE entendait "évasion inacceptable".

Ces distinctions sémantiques masquent une série de questions critiques.

- Premièrement, il faut savoir si les accords conclus pour lutter contre le crime international, notamment le trafic de drogues, peuvent ou doivent s'appliquer aussi à la lutte contre la fraude fiscale. La législation fiscale différant d'un pays à l'autre, un délit fiscal dans une juridiction n'est pas nécessairement illégal dans une autre. Pour cette raison, des mesures telles que la levée du secret bancaire ont souvent été refusées lorsqu'elles ont été demandées par une autorité fiscale étrangère. Depuis quelques années, cependant, la situation évolue. Ainsi, le parlement luxembourgeois a approuvé la levée du secret bancaire si elle est demandée par les autorités fiscales des États-Unis en vertu de conventions fiscales bilatérales.
- Deuxièmement, l'extension des accords de lutte contre le crime international à la lutte anti-fraude entraîne une question qui prête davantage à controverse: en plus de la lutte contre les activités illégales telles que le blanchiment de capitaux et la fraude fiscale, faut-il également prévoir une extension ultérieure permettant de restreindre les possibilités d'évasion et de planification fiscales?
- Enfin, se pose le problème de déterminer dans quelle mesure des organismes internationaux comme l'OCDE mais aussi l'UE peuvent être employés comme moyens de mettre en vigueur des lois fiscales nationales. On est en droit de se demander si la motivation première d'une telle action n'est pas de protéger les intérêts financiers de pays plus riches et plus grands au détriment des plus pauvres et plus petits.

En fait, si l'on établit une comparaison entre le code de conduite de l'UE et le rapport Primarolo, d'une part, et les rapports de l'OCDE, d'autre part, l'on constate l'existence de certaines différences de motivation. Les documents de l'OCDE révèlent un souci quasi exclusif à l'égard de l'**érosion de la base imposable et des revenus** provoquée par la concurrence fiscale. Les documents de l'UE, quant à eux, traduisent des préoccupations plus complexes, notamment les effets de la concurrence fiscale sur la "**la localisation des activités économiques au sein de la Communauté**", sur la **structure et l'incidence de l'imposition**, et sur l'**emploi**.

³³ Donald J. Johnston, dans une intervention au Colloque de haut niveau sur la concurrence fiscale dommageable, les 29 et 30 juin 2000.

Dans le cas de l'UE, il existe aussi un lien direct avec la **politique de concurrence** de la Communauté, selon laquelle non seulement les aides d'État mais aussi les avantages fiscaux peuvent être illégaux.

"En appliquant les règles communautaires en matière d'aides d'État, il n'importe pas de savoir si la mesure concernée est de nature fiscale ou non puisque l'article 92 [renuméroté 87] s'applique aux mesures d'aide "sous quelque forme que ce soit"³⁴.

Il faut cependant garder à l'esprit que, pour entrer dans le champ d'application des articles, "les mesures doivent affecter la concurrence et le commerce entre les États membres", et que les règles relatives aux aides d'État ne s'appliquent pas aux "mesures générales" qui sont "ouvertes à tous les agents économiques actifs dans un État membre" et qui "s'étendent à tout le territoire de l'État concerné".

Ce lien avec la politique de concurrence permet également de mieux comprendre l'importance des arrêts de la Cour de justice. Par exemple, dans son arrêt d'octobre 1999 à propos de l'affaire Saint-Gobain, la Cour a déclaré qu'il était illégal d'établir une discrimination entre une filiale et une succursale constituée d'une société à des fins de compensation des pertes en matière fiscale. Malgré les limitations du traité en matière d'imposition, la Cour est parvenue à venir à bout d'une "pratique fiscale dommageable" des autorités allemandes.

Enfin, ce qui précède illustre une autre distinction importante qui existe entre, d'une part, les mesures du code de conduite (et le groupe Primarolo) et les mesures de l'OCDE et, d'autre part, les activités législatives et juridiques ordinaires de l'UE. Les mesures du premier groupe sont de nature **intergouvernementale** et entraînent donc comme sanctions principales (hormis l'usage déclaré de la puissance financière ou militaire) des pressions exercées par l'entourage. Dans le cas de l'UE, l'instrument majeur de mise en vigueur est constitué par le **droit communautaire** et la juridiction de la CEJ.

Fiscalité des revenus du travail

Comme le traité contient peu de dispositions explicites concernant l'harmonisation des impôts directs, l'action dans ce domaine a nécessairement dû se fonder sur des objectifs plus généraux: l'article 39 (ex-article 48) sur la **libre circulation des travailleurs**; l'article 43 (ex-article 52) sur la **liberté d'établissement**; l'article 56 (ex-articles 67 et 73b) sur la **libre circulation des capitaux**; l'article 94 (ex-article 100) sur le **fonctionnement du marché commun**; et l'article 96 (ex-article 101) sur la **prévention des distorsions dues à la concurrence**. En outre, l'article 293 (ex-article 220) demande aux États membres d'"engager des négociations" en vue d'assurer "**l'élimination de la double imposition à l'intérieur de la Communauté**", et l'article 294 (ex-article 221) interdit la **discrimination entre ressortissants** des États membres "en ce qui concerne la participation financière au capital des sociétés".

L'article 58 (ex-article 73d, instauré par le traité de Maastricht) nuance la libre circulation des capitaux en autorisant les États membres à

"établir une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis."

Néanmoins, le 14 février 1995, la Cour a arrêté (affaire C-279/93) que l'article 39 du traité était directement applicable dans les domaines de la fiscalité et de la sécurité sociale. Cet article prévoit que la liberté de circulation des travailleurs

³⁴ Communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises [SEC(1998)1800].

"implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail."

La plupart des dispositions en matière d'imposition directe restent pourtant hors du champ d'application du droit communautaire. Un vaste réseau de **conventions fiscales bilatérales**, impliquant les États membres et des pays tiers, couvre l'imposition des flux de revenus transfrontaliers.

Principes généraux

Le marché unique entraîne plusieurs implications spécifiques pour l'imposition des revenus du travail.

- L'arbitrage fiscal transfrontalier, l'évasion ou la fraude fiscales ne devraient pas se traduire par une exonération totale des revenus ni par une application de taux bas au point d'être discriminatoires.
- De même, les travailleurs frontaliers et autres contribuables non résidents ne devraient pas être imposés à des taux discriminatoires. Des problèmes tels que la double imposition du même revenu et le manque de coordination pour le cas des personnes qui paient des impôts dans un État membre et des cotisations de sécurité sociale dans un autre État ont un effet d'obstacle à la libre circulation.
- Les différences de traitement des cotisations de sécurité sociale et des impôts personnels sur le revenu entre des pays limitrophes, en particulier dans les régions frontalières, peuvent inciter les migrations transfrontalières dans le domaine du travail. Au fur et à mesure du développement du marché intérieur, des problèmes similaires pourront toucher des groupes plus larges car l'on peut s'attendre à une augmentation de la mobilité du travail. Les pays qui appliquent une lourde pression fiscale sur les revenus des travailleurs pourraient donc assister à une diminution de leurs revenus.

Plusieurs mesures, tant bilatérales entre États membres qu'au niveau de la Communauté, ont déjà été prises dans le premier de ces deux domaines. Dans le troisième cas, l'on constate cependant l'existence de pressions conflictuelles.

Aux niveaux de revenus les plus élevés, l'évasion fiscale sous la forme de l'"exil fiscal" est un phénomène international bien connu. Les vedettes sportives et du spectacle, actives sur le marché mondial, peuvent dans une certaine mesure choisir le lieu d'imposition de leurs revenus.

Toutefois, divers facteurs et circonstances influencent la plupart des mouvements de travailleurs. Citons les différences culturelles et linguistiques, qui demeurent considérables malgré les efforts de l'Union européenne pour amoindrir les barrières et encourager la mobilité du travail. Même ceux qui deviennent des travailleurs migrants conservent des racines dans leur lieu d'origine et y transfèrent souvent une grosse partie de leurs revenus.

Pour cette raison, il est très peu probable que l'Union européenne assiste en son sein à une migration massive de travailleurs causée par des différences fiscales. Même les ouvriers qualifiés n'émigrent pas facilement pour des raisons fiscales uniquement: les salaires bruts et le coût de la vie ont au moins autant d'influence sur ce type de décision.

Il faut donc en conclure que les différences nationales en matière d'impôt personnel sur le revenu ne sont pas susceptibles de provoquer des distorsions perceptibles de la concurrence sur le marché de l'emploi ni dans le choix du lieu de travail par les travailleurs, excepté pour les travailleurs frontaliers.

Différents rapports, comme celui de la commission Neumark en 1963, se sont montrés favorables à l'introduction d'un type uniforme d'impôt personnel sur le revenu employant un modèle d'imposition unique mais des taux d'imposition variables. En 1967, le programme d'harmonisation de la Commission a également prôné des mesures de ce type tout en reportant leur mise en œuvre à une période indéterminée.

Toutefois, selon l'avis de la plupart des experts³⁵ en la matière, un système fiscal européen devrait, du moins au début, ne couvrir que les impôts les plus faciles à harmoniser, définition à laquelle ne répond pas l'impôt personnel sur le revenu. De plus, l'imposition des revenus est particulièrement importante pour les budgets nationaux et considérée comme un domaine relevant de la souveraineté économique et du prestige du pays.

L'harmonisation de l'impôt personnel sur le revenu n'est donc ni nécessaire ni réalisable. Il faut tout au plus, selon la plupart des experts, entreprendre la rationalisation de certains aspects.

L'impôt sur le revenu peut donc rester un instrument fondamental qui permet la poursuite d'objectifs de politique économique nationale. L'attitude de la Commission depuis quelques années semble confirmer cette vue.

Travailleurs frontaliers³⁶

Les travailleurs frontaliers se distinguent des travailleurs migrants ordinaires par le fait qu'ils vivent dans un État et travaillent dans un autre. Ils relèvent donc de la législation communautaire relative à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté³⁷. Ils ont le droit de résider dans le pays où ils travaillent et doivent être traités de la même façon que les travailleurs de ce pays en bénéficiant des mêmes avantages sociaux et fiscaux qu'eux.

L'imposition est l'un des principaux problèmes des travailleurs frontaliers. Des accords bilatéraux conclus entre les États membres visent à empêcher la double imposition de leurs revenus. Ces accords partent du principe que l'impôt est payable soit dans le pays où le travailleur a son emploi, soit dans son pays de résidence. Néanmoins, les travailleurs frontaliers se sentent très souvent l'objet de mesures fiscales discriminatoires. En 1979, pour tenter de trouver une solution satisfaisante à ce problème, la Commission a déposé une proposition de directive³⁸. Elle entend poursuivre sur cette voie en introduisant des mesures de suppression de la discrimination causée par certaines règles nationales³⁹.

³⁵ Voir Komar, A., *Probleme der Steuerharmonisierung in der EG. Verträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Saarbrücken*, 1983.

³⁶ Voir Pierini F., "Les travailleurs frontaliers dans l'Union européenne", Parlement européen, DG IV, *Série Affaires sociales*, Document de travail W-16, 1997 et Weizman L., "Les travailleurs frontaliers et la libre circulation du travail dans l'Union européenne", *Revue fiscale CE* 1994/3, pp. 100 à 111.

³⁷ Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 sur la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, 19-10-1968, p. 2).

³⁸ COM/79/0737.

³⁹ Les conditions d'existence et de travail des travailleurs frontaliers font l'objet de rapports et d'études réguliers de la part du Comité économique et social, du Parlement européen et de la Commission européenne. À la suite des recommandations formulées lors du Conseil européen de Fontainebleau, la Commission européenne a présenté au Conseil une communication sur la problématique des populations frontalières (COM/85/529 final) qui analyse leurs divers problèmes et énonce la position de la Commission quant aux approches possibles à adopter. Le Comité économique et social (avis sur les problèmes transfrontaliers du marché de l'emploi; 88/C95/06, JO C95 du 11/4/1988) et le Parlement européen (résolution sur la coopération transfrontalière aux frontières intérieures de la Communauté; séance partielle du 12 mars 1987; PE 112.804; rapport sur les problèmes des travailleurs transfrontaliers dans la Communauté; DOC A2/227/89 adopté le 16/12/1988 (?). En 1990, la Commission a présenté une communication sur les conditions d'existence et de travail des citoyens de

Coopération et échanges d'informations

Dans le but d'accroître la coopération et les échanges d'informations entre les autorités fiscales nationales, la Commission a adopté la directive 77/799/CEE concernant l'assistance mutuelle par les autorités compétentes des États membres en matière de fiscalité directe.

Toutefois, les autorités fiscales ne sont pas tenues de rechercher ni de transmettre à d'autres autorités fiscales des informations que leurs lois ou pratiques administratives les empêchent de recueillir. Selon un amendement à cette directive proposé en 1989, il n'aurait plus été permis aux autorités fiscales des États membres de refuser le partage d'informations pour un motif d'empêchement administratif.

Cette question est à nouveau d'actualité depuis la présentation de la proposition de directive sur la fiscalité de l'épargne et l'introduction de mesures internationales de lutte contre le blanchiment de capitaux et la fraude fiscale (voir infra).

Sécurité sociale

Un règlement du Conseil (1408/71/CEE)⁴⁰, déjà modifié à plusieurs reprises, sur l'application de régimes de sécurité sociale dans l'Union européenne est en vigueur depuis 1971. Ce règlement couvre de nombreux sujets concernant l'application de régimes de sécurité sociale aux personnes qui choisissent de travailler dans un autre État membre.

Pourtant, l'imposition des personnes qui travaillent dans un État membre ou perçoivent une pension de celui-ci mais qui vivent et/ou ont des membres de leur famille dans un autre État membre reste une source de tracasseries. Des accords bilatéraux permettent en général d'éviter la double imposition mais ils ne couvrent pas des questions telles que l'application dans le pays de résidence de divers allègements fiscaux aux revenus perçus dans le pays de l'emploi. En conséquence, une proposition de règlement⁴¹ de grande envergure a été introduite par la Commission en 1999 afin de coordonner les systèmes nationaux de sécurité sociale qui concernent les questions de maladie, maternité, invalidité, vieillesse, accidents de travail, survie, décès, chômage, préretraite et famille. Elle vise à établir l'égalité de traitement dans les cas suivants:

- Les personnes résidant sur le territoire de l'un des États membres et auxquelles s'applique ce règlement sont soumises aux mêmes obligations et bénéficient des mêmes avantages prévus par un État membre que les ressortissants de celui-ci.
- Tout État membre dont les lois, les règlements ou les dispositions administratives attribuent des effets légaux à la survenance de certains faits ou événements tiendra compte, dans la mesure du nécessaire, des mêmes faits ou événements survenant dans tout autre État membre de la même façon que s'ils survenaient sur son territoire national.
- Un avantage accordé en vertu de la législation d'un État membre est considéré, pour l'application de la législation d'un autre État membre, comme un avantage accordé en vertu de ce dernier État membre.

la Communauté qui résident dans des régions frontalières, avec des références particulières aux travailleurs frontaliers (COM/90/561 final).

⁴⁰ Règlement du Conseil (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 sur l'application de régimes de sécurité sociale aux personnes employées, aux travailleurs indépendants et aux membres de leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, 5.7.1971, p.2). Le texte de ce règlement a été modifié à plusieurs reprises. Sa version la plus récente est le règlement du Conseil (CE) n° 118/97 du 2 décembre 1996 (JO L 28, 30.1.1997, p.1).

⁴¹ COM(1998) 779.

Ce projet de règlement comprend aussi les mesures suivantes, entre autres:

- L'institution compétente d'un État membre dont la législation soumet l'acquisition, la rétention ou la récupération du droit à certains avantages à l'écoulement de périodes d'assurance, de travail ou de résidence doit, dans la mesure du nécessaire, tenir compte de périodes d'assurance, de travail ou de résidence écoulées en vertu de la législation de tout autre État membre comme si ces périodes avaient été passées en vertu de la législation que cette institution applique.
- Un avantage dû en vertu de la législation d'un ou de plusieurs États membres ou en vertu du présent règlement ne peut être ni refusé ni soumis à aucune mesure de réduction, modification, suspension, retrait ou confiscation au motif que son bénéficiaire réside sur le territoire d'un État membre autre que celui où se situe l'institution responsable de l'octroi de cet avantage.

Sur la base des deux communications antérieures que sont "L'avenir de la protection sociale: un cadre pour un débat européen" [COM (95) 466 final] et "Modernisation et amélioration de la protection sociale dans l'Union européenne" [COM (97) 102], la Commission a aussi présenté une nouvelle communication intitulée "Une stratégie concertée pour la modernisation de la protection sociale" [COM (1999) 347], par laquelle elle propose de renforcer la coopération dans le domaine de la protection sociale grâce à l'échange d'expériences, la concertation mutuelle et l'évaluation des développements politiques en cours en vue d'identifier les bonnes pratiques.

Pensions de retraite complémentaires

La Commission a également commencé à s'occuper d'un problème qui se trouve au cœur des systèmes de retraites privées et professionnelles de l'UE: le fait que certains États membres (par exemple, l'Allemagne) imposent les *cotisations* versées aux fonds de retraite personnelle mais pas les *pensions* elles-mêmes, alors que d'autres (par exemple, le Royaume-Uni) imposent les pensions sans imposer les cotisations. Pour une personne qui a travaillé et cotisé dans un État membre mais prend sa retraite dans un autre, il est donc possible soit de ne pas payer d'impôt du tout (travail au Royaume-Uni et retraite en Allemagne), soit de payer un *double* impôt (travail en Allemagne et retraite au Royaume-Uni).

À la suite d'un "livre vert" consultatif sur les pensions de retraite complémentaires⁴², la Commission a publié en 1999 une communication⁴³ qui présente les résultats des consultations et propose une série d'initiatives. On peut lire dans cette communication, au volet consacré à la "coordination des systèmes fiscaux nationaux", l'observation suivante:

"La diversité, la complexité et la spécificité des règles fiscales nationales qui ont été mises en place au cours des années ont été identifiées comme des obstacles majeurs à la libre circulation des personnes et à la liberté de fournir des services dans le domaine des pensions de retraite complémentaires et de l'assurance-vie".

Le groupe "Politique fiscale" travaille sur ce problème sur la base de trois principes identifiés lors de la phase de consultation:

- une coordination de systèmes nationaux plutôt qu'une harmonisation;

⁴² COM(1997) 283.

⁴³ COM(1999) 143.

- pas de traitement fiscal "indûment restrictif ni discriminatoire" des retraites et des assurances-vie transfrontalières;
- la préservation des revenus fiscaux nationaux.

Reste à voir s'il est possible de trouver une solution qui respecte ces trois principes.

Questions sociales

Depuis une décennie, l'imposition du travail a montré une nette tendance à la hausse dans la plupart des pays européens. Néanmoins, parallèlement à cette augmentation de la pression fiscale sur le travail, l'imposition des autres facteurs de production a globalement affiché une diminution.

Ce manque de symétrie de tendances entre l'imposition du travail et celle des autres facteurs de production a eu plusieurs répercussions:

- sur la répartition de la richesse: la diminution de l'imposition relative des revenus des capitaux profite à ceux qui sont déjà nantis;
- sur l'emploi: cette situation encourage le remplacement du facteur "travail" par le facteur "capital", et donc fait monter le taux de chômage;
- sur l'évasion et la fraude fiscales: la forte imposition du travail encourage la fraude fiscale et, en particulier, le recours accru à l'économie clandestine, non soumise à l'imposition.

En juin 1996, la Commission a proposé le Pacte de confiance pour l'emploi en Europe. Celui-ci a insisté sur la nécessité d'inverser la tendance des systèmes fiscaux nuisible à l'emploi, dans le cadre d'une stratégie globale visant à la création d'emplois supplémentaires dans l'Union européenne. La Commission a cependant souligné le fait que, conformément au principe de subsidiarité, les États membres devaient disposer d'une certaine flexibilité dans le choix de la méthode de réduction des impôts sur le travail et dans le choix des moyens de financer ces réductions.

Pour le financement de ces réductions, les choix les plus évidents⁴⁴ sont la réduction des dépenses publiques et l'augmentation d'autres formes d'impôts. Des restrictions des dépenses publiques peuvent contribuer à ce financement des réductions de l'imposition du travail mais elles seraient insuffisantes à elles seules. Les sources d'imposition alternatives prêtent également à controverse: une augmentation des taux de TVA ou l'instauration d'une taxe sur l'énergie.

Une diminution de la pression fiscale sur le travail pourrait cependant, dans une certaine mesure, s'autofinancer puisqu'un taux d'emploi plus élevé entraînerait une augmentation des recettes fiscales.

Le Conseil européen qui s'est tenu les 20 et 21 novembre 1997 à Luxembourg a confirmé la nécessité d'inverser la tendance à l'augmentation de la charge fiscale et a insisté sur l'importance d'une action coordonnée par les États membres. Chaque État membre s'est engagé à s'assigner un objectif, si nécessaire et compte tenu de son niveau actuel, de réduction progressive de la charge fiscale globale. Un objectif de réduction progressive de la pression fiscale a également été fixé au sujet des coûts du travail et des coûts non salariaux du travail, en particulier concernant le travail relativement peu qualifié et peu rémunéré.

⁴⁴ Voir le deuxième rapport Monti sur l'action commune envisagée en matière fiscale: *L'imposition dans l'Union européenne; évolution des systèmes fiscaux*, présenté par la Commission, COM (96) 546.

Autres questions

Dans le but d'assurer l'égalité de traitement entre les travailleurs résidents et non résidents, la Commission a proposé en 1980, en vertu de l'article 95, une *directive sur l'harmonisation des dispositions relatives à l'imposition des revenus par rapport à la libre circulation* [COM(79)737]. Cette directive aurait appliqué le principe général de l'imposition dans le pays de résidence, mais elle n'a pas été adoptée par le Conseil et a été retirée en 1993. À la place, la Commission a émis une recommandation en vertu de l'article 155 couvrant les principes qui devraient s'appliquer au traitement fiscal des revenus des non résidents.

Dans un même temps, la Commission a entamé des poursuites contre certains États membres au motif de discrimination à l'encontre de travailleurs non ressortissants de ces États. En 1993, la Cour a statué (affaire C-112/91) qu'un pays pouvait imposer ses ressortissants plus lourdement s'ils résident dans un autre État membre. Mais elle a également décidé qu'un pays ne pouvait traiter un non résident ressortissant d'un autre État membre de façon moins favorable que ses propres ressortissants (voir affaire C-279/93).

La partie II de la présente étude présente un passage en revue complet de l'imposition directe des revenus personnels.

Fiscalité indirecte

Taxe sur la valeur ajoutée

L'article 99 du traité CEE initial (l'article 93 actuel) prévoyait que la Commission "envisagerait" l'harmonisation des

"taxes sur le chiffre d'affaires, sur les droits d'accises et les autres impôts indirects dans l'intérêt du marché commun".

Cet article a été renforcé par l'acte unique européen de 1987, qui rend cette harmonisation obligatoire dans la mesure où elle est

"nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur".

Au fil des ans, la législation relevant de ces dispositions est parvenue à imposer dans la Communauté un système plus ou moins commun de taxe sur la valeur ajoutée. À la suite de l'adoption de la première directive sur la TVA le 11 avril 1967, tous les États membres avaient introduit un système de TVA au début des années 70. Les traits dominants du système commun en vigueur actuellement ont été imposés par la directive 77/388/CEE du 17 mai 1977, généralement appelée "sixième directive TVA", qui a veillé à ce que chaque État membre ait une "assiette de la TVA" globalement identique, à savoir qu'il prélève la TVA sur les mêmes opérations.

Les propositions initiales faites par la Commission dans le contexte du programme du marché unique auraient bouleversé le système **d'assiette basée sur l'origine** en matière de perception de la TVA: les mouvements de biens entre États membres auraient été traités de la même façon que ceux effectués à l'intérieur d'un État membre. Ces propositions ont toutefois été jugées inacceptables par les gouvernements des États membres, qui ont adopté à la place le système "transitoire" actuel. En vertu de ce système, le principe de l'origine s'applique en général à toutes les ventes aux consommateurs finals: cela signifie qu'une fois que la TVA relative à des biens a été payée dans un pays, ces biens peuvent circuler librement au sein de la Communauté sans être soumis à d'autres contrôles ou taxes. Pour les mouvements de biens

entre opérateurs assujettis à la TVA, c'est le principe de la destination qui s'applique: le taux de TVA appliqué est celui du pays dans lequel les biens sont livrés. Les taux de TVA sont restés non harmonisés, avec toutefois la conclusion d'un accord sur la fixation d'un taux normal minimal de 15%.

En fait, une infime partie des dispositions législatives proposées par la Commission en matière de TVA a été adoptée par le Conseil. La question de **l'imposition de l'or** a fini par être réglée en 1998⁴⁵; et un programme expérimental de facturation à un **taux de TVA réduit dans le cas de certains services à fort coefficient de main-d'œuvre** a été adopté en 1999⁴⁶. Néanmoins, plusieurs autres questions relatives à la TVA, pour lesquelles il existe des propositions de la Commission et des avis du Parlement européen, sont restées en suspens. Ces questions sont notamment les **seuils d'exemption de la taxe pour les PME** [COM(87)525], la définition des **dépenses non déductibles** (*projet de 12^e directive*, COM(82)870, qui fait à présent partie des propositions de réforme de la 8^e directive – voir infra *Dispositions de TVA particulières*), l'imposition du **transport de passagers** [COM(92)416] et les taxes sur divers **produits agricoles non alimentaires** (par exemple, la laine, les fleurs ou le bois) [COM(94)584].

Dans ces domaines, les divergences entre systèmes nationaux produisent toutes certains effets de distorsion sur le fonctionnement du marché unique. Le fait qu'ECOFIN (à l'inverse du Parlement européen) n'est parvenu à accomplir de progrès sur aucune de ces questions indique cependant que les gouvernements nationaux ne les considèrent pas comme particulièrement dommageables.

Télécommunications et commerce électronique

Les distorsions causées par la TVA ont suscité des mesures urgentes dans au moins un domaine: celui des **télécommunications**.

Selon les dispositions normales de l'article 9 de la 6^e directive TVA, les services sont imposés sur la base du lieu d'établissement du prestataire de services. Les prestataires de l'UE doivent donc appliquer la TVA aux montants facturés, contrairement à ceux qui sont établis hors de l'UE. Tant que l'acheteur du service est assujetti à la TVA, cette situation ne cause qu'une distorsion minimale de la concurrence car la taxe peut être déduite en amont. Mais lorsque l'acheteur n'est pas assujetti, il est fortement tenté d'acheter à un prestataire hors UE afin d'éviter tout à fait le paiement de la taxe.

Jusqu'il y a peu, les possibilités de ce type d'évasion fiscale étaient assez limitées. Les progrès technologiques rapides rendent cependant de plus en plus avantageux l'achat de services de télécommunications à des prestataires non établis dans l'UE. Les problèmes de pertes de revenus nationaux ne proviennent pas tant des usagers individuels du téléphone que des grandes organisations exonérées de la TVA, notamment celles qui sont actives dans le secteur des services financiers. La distorsion de la concurrence entre les fournisseurs établis dans l'UE et leurs concurrents hors UE était aussi très importante.

En mars 1997, devant les propositions de la Commission d'une directive en la matière, les quinze États membres ont simultanément demandé et accordé mutuellement une dérogation aux dispositions normales de l'article 9. Ainsi, le lieu d'imposition des services de télécommunications est passé de l'établissement du prestataire à celui de l'acheteur, et ce dernier est devenu redevable de la taxe: c'est ce que l'on a appelé la procédure d'"imposition inversée". Ce système a finalement été rendu permanent, de préférence à l'alternative initiale

⁴⁵ Voir JO L 281, 17 octobre 1998.

⁴⁶ Voir JO L 277, 28 octobre 1999.

proposée par la Commission⁴⁷, qui voulait changer le lieu d'imposition mais laisser au prestataire le soin du prélèvement de la taxe et obliger les prestataires établis hors de l'UE à s'inscrire au registre de la TVA dans un seul État membre.

Toutefois, les services de télécommunication se sont avérés n'être que la partie visible de l'iceberg. L'essor soudain de l'Internet et l'avènement du commerce électronique ont amené la Commission à publier une communication intitulée **Commerce électronique et fiscalité indirecte** en 1998⁴⁸. Cette communication a été suivie par un projet de règlement et un projet de directive⁴⁹.

Les progrès des technologies de l'information permettent désormais aux clients de récupérer certains produits originaires de sources qui peuvent se situer littéralement n'importe où dans le monde. De plus, la distinction entre les "biens" et les "services" est devenue moins nette: les logiciels ou les documents électroniques, par exemple, sont des "biens" dénués de toute forme physique. La solution préconisée par la Commission consiste à faire entrer tous ces produits dans la catégorie des "services" et, dans le cas des télécommunications, à proposer que les prestataires non établis dans l'UE soient tenus de s'inscrire au registre de TVA d'un État membre. Ce serait donc sur la base du lieu de la prestation de services que la TVA serait perçue pour les ventes dépassant 100 000 euros. Par ailleurs, les prestataires établis dans l'UE ne devraient plus percevoir la TVA auprès des clients non établis dans l'UE.

Ces propositions ont cependant rencontré de nombreuses difficultés.

- Certains produits comme les livres ou les journaux peuvent prendre une forme soit physique, soit électronique; si les premiers sont imposés comme des biens et les seconds comme des services, la concurrence peut subir des distorsions considérables (au RU, par exemple, les taux de TVA seraient dans ce cas de 0% et de 17,5%).
- Ainsi, les fournisseurs établis hors de l'UE seraient susceptibles de facturer tous les consommateurs finals à partir de l'État membre qui applique le taux le plus bas, le Luxembourg, entraînant les mêmes problèmes de concurrence et les mêmes pressions pour la redistribution des revenus que dans le cas de la retenue à la source. L'alternative proposée par le Conseil⁵⁰ est d'obliger les fournisseurs établis hors de l'UE à s'inscrire au registre TVA de *tous* les États membres dans lesquels ils vendent pour plus de 5 000 euros par an. Ces fournisseurs seraient toutefois désavantagés sur le plan concurrentiel par rapport aux fournisseurs établis dans l'UE, ce qui pourrait entraîner des répercussions sur les accords commerciaux internationaux.
- Le système proposé repose fortement sur la capacité des prestataires à identifier correctement leurs clients: ils doivent savoir si ces clients sont des sociétés ou des personnes privées, et s'ils sont établis à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE. En outre, les clients (comme dans le cas des ventes à distance) n'ont aucun moyen de savoir si leurs fournisseurs prélèvent la TVA dûment ou non.
- Enfin, selon cette proposition de directive, la TVA ne serait pas exigible sur les émissions de radio et de télévision. Néanmoins, des pressions exercées par divers États membres ont déjà poussé le Conseil à prévoir aussi d'éventuelles exonérations de TVA pour les ventes en ligne de logiciels et de mises à jour, de services d'information, de jeux, de paris, de musique et de films téléchargés, et pour l'apprentissage à distance.

⁴⁷ COM(97)4.

⁴⁸ COM(1998)374.

⁴⁹ COM(2000)349.

⁵⁰ Note de la présidence au Groupe de travail du Conseil sur les questions fiscales – Imposition indirecte (TVA), FISC 116, 25 septembre 2000.

Le système de TVA

La complexité du système transitoire de TVA constitue l'un de ses défauts majeurs: il permet de nombreuses interprétations nationales de la loi sur la TVA. Le système de base établi par la sixième directive TVA est truffé de dérogations, d'exonérations, d'options et de régimes spéciaux. En particulier, il existe des applications très différentes de l'annexe H, qui accorde aux États membres l'option d'appliquer des **taux réduits** à certains biens et opérations.

D'autres problèmes proviennent de l'application des trois "régimes spéciaux": **ventes à distance**, **personnes morales exonérées de TVA** (hôpitaux, banques, pouvoirs publics, etc.) et **nouveaux moyens de transport**. Le premier de ces trois régimes est à l'origine de problèmes particulièrement virulents: les sociétés de vente par correspondance ou assimilées qui effectuent des ventes à un État membre au-dessus d'un certain seuil doivent prélever la TVA au taux en vigueur dans ce pays (c.-à-d. le pays où les biens sont livrés) et, si nécessaire, nommer des "agents fiscaux" afin d'assurer l'acquittement de la taxe⁵¹. Quant aux consommateurs, ils n'ont aucun moyen de savoir si le taux correct de TVA a été appliqué à leurs achats.

La Commission a envisagé de résoudre partiellement ces problèmes en permettant la prise de décisions de détail sans entraîner l'application complète de l'article 93. Un projet de directive a été proposé pour accorder plus de pouvoir de décision au **comité TVA**, composé de représentants nationaux et présidé par la Commission [COM(97)325]. Néanmoins, les États membres n'ont guère montré d'enthousiasme pour cette mesure, pour modeste qu'elle soit.

Le remplacement au poste de commissaire responsable de la fiscalité de Mario Monti par Frits Bolkenstein s'est traduit par un changement de direction de l'approche de la TVA par la Commission. La communication émise par la Commission en juin 2000⁵² accorde la priorité à l'amélioration du système "transitoire" actuel de préférence à la création d'un système "définitif" fondé sur le principe de l'origine, même si cette dernière option reste un objectif à long terme. Un nouveau programme d'action en trois phases étalées sur deux ans répertorie (ou répertorie à nouveau) neuf propositions de mesures législatives (voir tableau 5).

Entre-temps, des débats se sont également déroulés au sein de l'OCDE. Son comité des affaires fiscales a décidé en janvier 2001 que les sociétés se livrant à des activités commerciales par l'intermédiaire d'un site Web n'étaient pas redevables de la taxe dans le pays à partir duquel le client accède au site. Au lieu de cela, une telle société devrait normalement s'acquitter de la taxe dans le pays qui héberge le serveur qui permet l'accès au site Web concerné. Cette proposition a cependant été vivement critiquée et déclarée inapplicable eu égard au fait que les sites Web peuvent être déplacés d'un serveur à un autre en quelques heures, voire quelques minutes.

⁵¹ La Commission a présenté en 1998 une proposition de suppression de la nécessité de recourir à des représentants fiscaux: il s'agit de la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE concernant la détermination du redevable de la taxe sur la valeur ajoutée, COM(1998)660. Le Parlement a donné son approbation mais, jusqu'à présent, pas le Conseil.

⁵² Une stratégie pour améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le contexte du marché intérieur, COM(2000)348.

Tableau 5. Le nouveau programme d'action pour la TVA

Phase	Mesure	Date cible adoption/publication	Date effective adoption/publication
I. Propositions déjà présentées	Comité TVA [COM(1997)325]	2000/2001	
	Assistance mutuelle au recouvrement [COM(1998) 364]	2000/2001	
	Droit de déduction [COM(1998)377]	2000/2001	
	Redevables de la TVA [COM(1998)660]	2000/2001	Octobre 2000
II. Nouvelles propositions	Imposition des services postaux	Juin/juillet 2000	
	Imposition du commerce électronique	Juin/juillet 2000	Juin 2000
	Facturation électronique	Automne 2000	Novembre 2000
	Règles d'assistance mutuelle (révision)	Décembre 2000	
	Taux normal minimal de TVA (révision)	Juillet 2000	Septembre 2000
III. Évaluation	<i>Rapport d'avancement et nouveau programme de travail</i>	Début 2001	

Source: communication de la Commission COM(2000)348.

Taux de TVA

Les propositions initiales de la Commission en matière de taux de TVA [COM(87)321] visaient un "rapprochement" au sein de deux tranches d'imposition: un taux normal dans une fourchette de 14 à 20% et un taux réduit dans une fourchette de 5 à 9%. Cependant, les dispositions principales de la directive 92/77/CEE du 19.10.1992 étaient:

- un **taux normal minimal** de 15% pouvant être révisé tous les deux ans;
- la possibilité pour les États membres d'appliquer un ou deux **taux réduits** d'au moins 5% aux biens et services énumérés à l'annexe H de la 6^e directive TVA modifiée;
- des **dérogations** accordées à certains États membres pour leur permettre d'appliquer un **taux zéro**, un taux "**super-réduit**" ou un taux "**parking**" (transitoire) en attendant l'introduction d'un système définitif de TVA;
- l'abolition des taux "de luxe" ou **taux élevés**.

En l'occurrence, des rapports successifs de la Commission ont montré que l'abolition des contrôles fiscaux aux frontières intérieures de la Communauté n'a *pas* donné lieu à des modifications significatives des comportements d'achats transfrontaliers ni à des distorsions importantes de la concurrence ou à des déplacements du commerce en raison des disparités des taux de TVA. Cela malgré l'existence de fortes différences de taux applicables à certains produits de part et d'autre de certaines frontières: certains biens sont ainsi imposés au taux normal de TVA de 25% au Danemark, alors que l'Allemagne leur applique le taux réduit de 7%.

En 1995, la Commission a donc proposé [COM(95)731] de ne pas changer le minimum de 15% et suggéré un **nouveau taux maximal de 25%**. Le Conseil a seulement accepté de faire "l'impossible" pour ne pas élargir la fourchette de 10%. Le Parlement a lui aussi rejeté le taux maximal, en motivant essentiellement cette décision par l'incompatibilité avec la proposition de pacte de stabilité limitant la capacité des États membres à présenter un déficit budgétaire.

Selon un argument avancé, la fixation de limites supérieures pour les taux d'imposition restreindrait la marge de manœuvre de façon excessive.

Tableau 6. Taux de TVA appliqués dans les États membres (en mai 2000)

État membre	Taux super-réduit	Taux réduit	Taux normal	Taux "parking"
Belgique	-	6	21	12
Danemark	-	-	25	-
Allemagne	-	7	16	-
Grèce	4	8	18	-
Espagne	4	7	16	-
France	2,1	5,5	19,6	-
Irlande	(0)/4,2	12,5	21	12,5
Italie	4	10	20	-
Luxembourg	3	6	15	12
Pays-Bas	-	6	17,5	-
Autriche	-	10/12	20	-
Portugal	-	5/12	17	-
Finlande	-	8/17	22	-
Suède	-	6/12	25	-
Royaume-Uni	(0)	5	17,5	-

Source: Commission (DOC/2206/2000).

Le rapport réalisé par la Commission en 1997 sur le fonctionnement du système [COM(97)559] ne contenait aucune autre proposition en matière de taux de TVA. Cependant, une nouvelle proposition de fixer les taux de TVA dans la **fourchette de 15 à 25%** a été formulée en 1998 [COM(1998)693]. Celle-ci a également été rejetée par le Conseil. La dernière proposition⁵³, introduite en septembre 2000, veut reconduire le taux minimal de 15% jusqu'en fin 2005 mais ne suggère rien quant à un taux maximal. Elle ne contient aucune proposition concernant la question complexe des taux de TVA réduits, qui sont appliqués librement par les États membres aux opérations énumérées à l'annexe H, ni concernant les diverses exonérations et dérogations de taux (par exemple, le taux zéro appliqué par le RU et l'Irlande aux aliments de base et à d'autres produits).

Droits d'accises

Dans le cas des droits d'accises, la situation est encore moins satisfaisante. Seul un accord minimal sur les systèmes et taux nécessaires pour supprimer les contrôles aux frontières a été conclu dans le contexte du programme du marché unique, avec pour résultat l'existence de très grandes variations dans les taux appliqués par divers États membres. Cette situation a entraîné des mouvements considérables de biens pour raisons fiscales entre certaines frontières, notamment le cas des boissons alcoolisées et des produits du tabac passant de la France et la Belgique au RU. On estime à un demi-million de litres la quantité de bière qui traverse la Manche vers l'Angleterre *chaque jour*⁵⁴, dont environ la moitié fait l'objet d'une revente illégale (voir plus loin le chapitre consacré à la fraude).

Le principal effet de ce type de mouvements est une distorsion de la concurrence: les commerçants réguliers, qui s'acquittent de la totalité des droits d'accises britanniques, ne peuvent concurrencer les importations soumises à des droits moins élevés. En outre, on estime à 1,5 milliard de GBP le manque à gagner annuel des finances britanniques relatif aux

⁵³ COM(2000)537.

⁵⁴ Le *Sunday Times* du 14 septembre 1997.

mouvements de bière uniquement. Selon le ministère des finances de ce pays, cette situation ne s'est pas encore traduite par une érosion de la base imposable, au sens que les revenus augmenteraient en réduisant le taux des droits d'accises. Cette affirmation est cependant contestée par les brasseurs britanniques, et la *réduction* opérée en 1996 par le RU sur les droits d'accises frappant les spiritueux peut être citée comme preuve de la concurrence fiscale à l'intérieur du marché unique.

Boissons alcoolisées

Les décisions relatives aux *taux* des droits ont été compliquées par des désaccords incessants au sujet de la *structure* de ces droits. Dans le cas des boissons alcoolisées, par exemple, toutes les tentatives d'introduction d'un système simple reposant sur la teneur en alcool se sont heurtées à la résistance farouche des pays producteurs au sujet de l'introduction de droits d'accises sur le vin. Au lieu de cela, les produits font l'objet d'une répartition sommaire en différentes catégories fiscales que sont le vin, la bière, les spiritueux et les produits "intermédiaires".

Les propositions initiales de la Commission dans le cadre du programme du marché unique [COM(87)328] suggéraient l'application d'un taux communautaire unique pour chaque boisson alcoolisée, fixé en procédant à la moyenne des taux nationaux existants. Toutefois, contrairement au cas de la TVA, peu de droits d'accises nationaux sur l'alcool sont proches du taux moyen. Aucun État membre n'a trouvé ces propositions acceptables. La Commission a ensuite proposé [COM(89)527] des taux *minimaux* et des taux *cibles*, lesquels feraient l'objet d'une convergence à long terme. En fin de compte, seuls les taux minimaux ont été conservés dans la directive 92/84/CEE. En vertu de celle-ci, le Conseil aurait dû avoir révisé les taux pour la fin de l'année 1994 et adopté toute modification nécessaire. Mais la Commission n'a présenté aucune proposition. Au lieu de cela, un *rapport sur les taux des droits d'accises* a finalement été publié en septembre 1995 [COM(95)285], dans lequel on proposait d'étudier l'ensemble de la question par des consultations générales avec les administrations nationales, des représentants du secteur et d'autres groupes d'intérêt. À ce jour, ces initiatives sont restées lettre morte.

Produits du tabac

Les produits du tabac ont connu un scénario similaire. Des désaccords au sujet de la structure fiscale ont débouché sur un compromis laborieux précisant si les droits doivent être *ad valorem*, calculés en pourcentage du prix maximal de vente de détail, ou *spécifiques*, c.-à-d. calculés par unité du produit considéré. Des catégories ont été définies: cigarettes, cigares et cigarillos, tabac à coupe fine pour cigarettes à rouler et autres tabacs à fumer. Dans le cas des cigarettes, les taux proportionnels et spécifiques doivent être identiques pour toutes les cigarettes, et le taux spécifique doit être fixé "par référence aux cigarettes de la catégorie de prix la plus répandue". Les diverses directives sont à présent couvertes par un seul texte consolidé [COM(94)355]. Concernant les taux, l'élément spécifique "ne peut être inférieur à 5% ni supérieur à 75% du montant global des droits d'accises proportionnels et des droits d'accises spécifiques...", ni supérieur à 55% de la charge fiscale totale (à savoir après application de la TVA). La difficulté de se mettre d'accord sur des taux plus harmonisés reflète la structure de l'industrie du tabac dans la Communauté. Une taxe spécifique avantage les produits les plus chers des entreprises privées grâce à la diminution des différences de prix. Une taxe proportionnelle, surtout en combinaison avec la TVA, produit l'effet opposé: elle multiplie les différences de prix. Dans les larges conditions fixées jusqu'à présent, certains États membres ont choisi un élément spécifique minimal, d'autres maximal, contribuant ainsi aux variations des prix de détail.

Huiles minérales

Dans le cas des huiles minérales, il faut aussi tenir compte des politiques en matière de transport, d'énergie et d'environnement. Les droits sont spécifiques; ils sont calculés par 1 000 litres du produit considéré, ou par 1 000 kilos. Les catégories de produits sont l'essence plombée, l'essence sans plomb, le gazole, le mazout lourd, le gaz de pétrole liquéfié (GPL), le méthane et le kérosène. Chaque catégorie a ses taux minimaux.

Une récente proposition de la Commission en matière d'imposition de l'énergie⁵⁵ a cherché à partir du système existant d'imposition des huiles minérales pour l'étendre à tous les produits énergétiques, en particulier les produits qui peuvent servir directement ou indirectement de substituts aux huiles minérales: le charbon, le coke, la lignite, les bitumes et leurs dérivés, le gaz naturel et l'électricité. Jusqu'à présent, cette proposition n'a enregistré que peu de progrès: les effets des coûts qu'elle entraînerait seraient trop durs pour certaines industries dans certains États membres.

La proposition la plus récente, visant l'imposition du carburant d'aéronefs⁵⁶, a rencontré un problème d'un genre différent, mais similaire à celui que rencontre le cas de la retenue à la source: un droit ne pourrait être prélevé avec efficacité que sur les vols intérieurs ou les vols au départ de l'UE, ce qui entraînerait des conséquences dommageables sur la position concurrentielle des opérateurs établis dans l'UE.

Néanmoins, ce que la législation s'est révélée incapable de réussir, à savoir le rapprochement ou l'harmonisation des droits d'accises, pourrait se concrétiser par le jeu des forces du marché et de la concurrence fiscale. La forte augmentation des prix du pétrole enregistrée en 2000, qui a suscité des protestations des consommateurs dans plusieurs États membres, a également attiré l'attention sur les disparités des taux d'imposition des carburants. Ainsi, les transporteurs routiers du Royaume-Uni ont demandé que la taxe sur le diesel soit réduite au niveau de la taxe française afin de supprimer la distorsion sensible de la concurrence en ce domaine. Le gouvernement britannique a fini par accéder à cette demande.

Fraude fiscale indirecte

Toutefois, les critiques les plus virulentes tant à l'égard du système transitoire de TVA que du système parallèle introduit en 1993 pour les mouvements de biens soumis à des droits de douane concernent les possibilités de fraude qu'ils entraînent. Le troisième rapport de la Commission sur la coopération administrative dans le domaine de la TVA⁵⁷ commence par cette observation mordante:

"Les dispositions de TVA transitoires sont en place depuis plus de 6 ans. Au cours de cette période, on aurait pu s'attendre à la résolution des problèmes de mise en œuvre et à une mise en marche correcte du système. Ces attentes ont été déçues. Il semble par contre que ces 6 années aient donné aux fraudeurs le temps de jauger les possibilités de gagner de l'argent que leur offrent les dispositions de TVA transitoires tandis que, de façon générale, les États membres n'ont pas été à la hauteur du défi que constitue la fraude".

⁵⁵ "Restructurer le cadre communautaire pour la taxation des produits énergétiques", COM(97)30.

⁵⁶ COM(2000) 110.

⁵⁷ COM(2000)28.

Un rapport antérieur de la Cour des comptes de l'UE a estimé que l'écart entre le montant de TVA payable en théorie, basé sur des chiffres de PIB, et le montant effectivement perçu atteignait 70 milliards d'euros, soit 21% des revenus des États membres.

Comme dans le cas des mouvements légitimes résultant de fortes différences des taux de TVA, les conséquences de la fraude sont à la fois des pertes de revenus et des dommages occasionnés aux commerçants légitimes (la "concurrence fiscale dommageable"). Toutefois, à l'inverse des mouvements légitimes, dans le cadre desquels au moins une partie des revenus revient au pays de livraison qui pratique le taux le plus bas, les mouvements frauduleux parviennent en général à échapper complètement à la taxe. Cela peut avoir des conséquences non seulement sur les budgets nationaux mais aussi sur les "ressources propres" de la Communauté européenne. De plus, les mouvements frauduleux sont fréquemment assurés par des groupes organisés qui sont liés à d'autres activités criminelles comme l'écoulement de drogues illégales, le contournement des contrôles à l'immigration et le blanchiment de capitaux.

La composante illégale des mouvements, comme dans le cas de l'introduction au Royaume-Uni de boissons alcoolisées et de tabac, a généralement pour origine une violation des dispositions contenues dans la directive de 1992 sur les mouvements de produits soumis à des droits d'accises⁵⁸. Les consommateurs finals individuels peuvent transférer des biens pour lesquels les droits ont été acquittés d'un pays à l'autre sans payer d'autres droits pour autant que les produits concernés soient destinés à leur consommation personnelle. Des "quantités autorisées" ont été fixées, en dessous desquelles on présume d'une consommation personnelle. Cette notion de "consommation personnelle" donne cependant lieu à bien des interprétations: très vite, des camionnettes blanches sont parties, en ferry ou par le tunnel, du Royaume-Uni vers la France afin de rassembler des stocks de marchandises pour des mariages, fêtes, matches de football et autres. Qui plus est, on a décelé plus récemment l'existence de mouvements à très grande échelle assurés par des gangs organisés, en particulier concernant des cigarettes destinées à la revente illégale.

Les cigarettes font également l'objet de fraudes beaucoup plus étendues et coûteuses aux quatre coins de l'UE. La violation des procédures de transit a permis aux contrebandiers d'introduire des produits dans un État membre afin d'y organiser, en bénéficiant du régime de suspension de l'imposition, la livraison vers un autre État membre. En théorie, les droits deviennent payables lorsque les produits sont mis sur le marché de la consommation dans le pays de la livraison finale. En pratique, les produits disparaissent souvent en route.

Le fait que, selon le système transitoire, les biens circulent en général entre États membres sans être imposés est également à l'origine de nombreuses fraudes à la TVA. Avec le système d'avant 1993, les exportations d'un État membre vers un autre étaient aussi soumises au taux zéro, mais la TVA était perçue aux frontières au moment de l'entrée des biens dans le pays importateur. Fin 1992, les contrôles frontaliers ont été abolis et la TVA est devenue payable uniquement au lieu de livraison. Ce changement a laissé davantage de champ libre à la fraude de type "carrousel"⁵⁹ et à d'autres types de fraudes. Des possibilités de fraude naissent aussi de la complexité de certains documents, par exemple dans le cas où l'on demande une déduction de la taxe en amont à partir de factures falsifiées ou irrégulières.

Au moment de l'adoption du système transitoire, l'espoir était de limiter les possibilités de fraude par une coopération très étroite entre autorités fiscales nationales. La proposition de doter l'UE d'un service douanier autonome a été rejetée mais des initiatives ont été adoptées

⁵⁸ Directive 92/12/CEE.

⁵⁹ Les biens sont "exportés" au taux zéro de TVA puis repartent pour la vente exonérée de TVA.

en vue d'améliorer la coopération entre autorités nationales par des systèmes intégrés, des échanges et des programmes de formation à l'intention des fonctionnaires des douanes nationales, par exemple le programme MATTHAEUS et, son successeur, FISCALIS⁶⁰; ainsi que des mesures visant à améliorer l'assistance mutuelle pour le recouvrement des taxes non payées⁶¹. Dans sa communication relative à ces dernières mesures, la Commission observe que

"des faits anecdotiques de plus en plus nombreux donnent à penser que des fraudeurs exploitent de façon croissante les faiblesses des régimes fiscaux et les incompatibilités existant entre les régimes fiscaux nationaux et entre les administrations des impôts et celles des douanes".

Le rapport émis par la Commission en janvier 2000 expose les grandes lignes de ses investigations en matière de fraude. Son examen d'un millier de fraudes à la TVA signalées a révélé des pertes réelles de TVA pour 1,3 milliard d'euros, que la Commission n'estime être que "la partie visible de l'iceberg". Un des problèmes venait de ce qu'un nombre relativement faible d'agents de la TVA devait contrôler 24 millions d'opérateurs assujettis effectuant des opérations intracommunautaires pour un montant de 930 milliards d'euros par an. Un deuxième problème résidait dans le "le très faible niveau d'activité en matière de coopération administrative" et "l'extrême lenteur des réponses aux demandes d'informations". De plus, le système d'échange d'information sur la TVA (VIES) n'était pas mis à profit de façon optimale.

La Commission a publié un projet de décision, modifiant le programme FISCALIS, afin d'inciter les États membres à consacrer davantage de ressources au contrôle fiscal.

⁶⁰ COM(97)175, programme mis en œuvre par la décision 888/98/CE du Conseil et du Parlement et la décision 98/467/CE de la Commission.

⁶¹ COM(1998)364.

PARTIE II: LA FISCALITÉ DU TRAVAIL, DU REVENU DU CAPITAL ET DES SOCIÉTÉS DANS L'UNION EUROPÉENNE: ANALYSE COMPARATIVE

Avant-propos

Après l'introduction générale de la partie I de la présente étude, qui traite de l'histoire récente de la politique fiscale de l'Union européenne, cette seconde partie est centrée sur l'imposition directe dans les États membres. L'importance des mesures adoptées récemment en matière de coordination de l'imposition directe au sein de l'UE est l'élément central de la présente section.

Nous examinerons en premier lieu la fiscalité du travail. Une analyse des principaux éléments de la fiscalité, en particulier les taux d'imposition effectifs, permet la comparaison entre les pays.

Le second volet propose une description des dispositions fondamentales relatives à l'imposition des revenus d'intérêts et de dividendes provenant tant de sources domestiques qu'étrangères dans les États membres de l'Union européenne.

Enfin, le troisième volet de la présente partie analyse le traitement fiscal des revenus des sociétés.

Les informations fournies correspondent en général aux réglementations fiscales en vigueur fin 1999 mais également aux récentes réformes fiscales introduites en 2000. Les pays étudiés comprennent tous les États membres de l'Union européenne bien que, dans certains cas, des données sur la Grèce et le Portugal n'aient pas été disponibles.

Fiscalité du travail⁶²

Pour l'instant, l'impôt personnel sur le revenu constitue l'élément central des systèmes fiscaux des États membres. Depuis quelques décennies, ce type d'impôt n'a cessé de gagner en importance. Cnossen (1987) attribue cette évolution aux points suivants:

- le fait que les revenus sont généralement considérés comme la base d'imposition la plus juste;
- le recours croissant au prélèvement à la source de l'impôt sur les salaires (associé à la concentration des emplois dans des unités de production plus grandes et de mieux en mieux organisées).

Dans la plupart des États membres, c'est le gouvernement central qui prélève l'impôt personnel sur le revenu. Dans certains cas, ces impôts sont complétés par un ou plusieurs impôts locaux bien que, dans la majorité des pays européens, l'impôt personnel sur le revenu prélevé par des pouvoirs publics de niveau inférieur est soit non existant, soit relativement négligeable en termes de recettes.

Le rapport entre l'impôt sur le revenu et le PIB varie énormément d'un pays à l'autre. En 1998, il s'établissait entre de 4,5% en Grèce à plus de 25% et, dans le même ordre d'idée, la proportion prise par l'impôt sur le revenu variait entre 13,2% en Grèce et 52,4% au Danemark.

Principales composantes de l'imposition

1. Foyer fiscal

Tous les pays appliquent le principe de la résidence. Les résidents sont imposés sur la totalité de leurs revenus, indépendamment du pays dans lequel ils ont été gagnés. Les non résidents ne sont imposés que sur les revenus gagnés dans ce pays.

Néanmoins, chaque pays applique des critères différents pour déterminer si une personne est résidente ou non. La majorité des États membres déterminent la résidence d'une personne d'après le pays dans lequel elle possède sa résidence habituelle ou dans lequel elle réside pour une période d'au moins six mois par année d'imposition. Il est également tenu compte du lieu où se situe le centre d'intérêt économique ou de celui où résident le partenaire et les enfants de la personne considérée.

⁶² Ce chapitre a été rédigé à partir du document suivant: Martínez Serrano A., *Taxes on Employed Labour in the European Union: Comparative Analysis and Convergence Analysis*, thèse de doctorat, Université de Murcie (Espagne), 2000. Texte intégral en espagnol. Résumés disponibles en anglais et français.

Tableau 7. Impôt personnel sur le revenu en pourcentage du PIB et en pourcentage de l'imposition totale

	En pourcentage du PIB	En pourcentage de l'imposition totale
AUTRICHE	9,8	22,1
BELGIQUE	14,3	31,0
DANEMARK	25,9	52,4
FINLANDE	15,5	33,3
FRANCE	6,3	14,0
ALLEMAGNE	8,9	23,9
GRÈCE	4,5	13,2
IRLANDE	10,3	31,4
ITALIE	11,2	25,3
LUXEMBOURG	9,5	20,4
PAYS-BAS	6,5	15,6
PORTUGAL	6,1	17,7
ESPAGNE	7,4	21,9
SUÈDE	18,2	35
ROYAUME-UNI	8,8	24,8
Moyenne européenne	10,96	25,71

Source: OCDE, *Statistiques sur les revenus*, Paris, 1999

Pour la détermination de l'impôt personnel sur le revenu, les Pays-Bas, l'Italie, le Royaume-Uni, la Belgique, le Danemark, l'Autriche, la Finlande et la Suède opèrent une séparation entre les revenus des conjoints s'ils ont tous deux une activité rémunérée. La France, le Portugal, la Grèce et le Luxembourg pratiquent l'imposition commune, et l'Espagne, l'Allemagne et l'Irlande autorisent le choix entre l'imposition séparée ou commune. Dans les pays qui pratiquent l'imposition commune, l'impôt à payer est calculé par l'application du

taux du barème approprié au revenu imposable global des conjoints. Dans le cas de l'imposition séparée, l'impôt à payer se calcule en appliquant le taux du barème approprié au revenu imposable de chaque conjoint séparément.

Afin de réduire les effets du cumul des revenus, la plupart des pays qui pratiquent l'imposition commune opèrent un "fractionnement des revenus", grâce auquel chaque conjoint est considéré comme ayant le même revenu, quel que soit le revenu réel de chacun. L'application de taux d'imposition progressifs entraîne une réduction de l'impôt à payer.

2. Revenus soumis à l'imposition

Tous les pays imposent les revenus du travail que sont les salaires et les traitements. Pour le calcul du revenu imposable, certaines sources de revenus sont en général exclues du revenu total.

Ainsi, il faut souligner l'exonération d'impôt de certaines prestations sociales, par exemple les allocations familiales perçues en France, Belgique, Allemagne, Danemark, Grèce, Irlande et Italie. Les prestations sociales pour maladie ou invalidité sont également exonérées d'impôt dans la plupart des pays. Le tableau 8 résume la situation en matière de prestations sociales.

Tableau 8. Principales prestations sociales imposables

	A	B	DK	FI	FR	D	GR	IR	IT	L	NL	P	E	SU	UK
Chômage	N	I	I	I	I	N	I	N	I	I	I	I	I	I	I
Maladie	N	I	I	I	I	N	I	N	I	P	N	P	I	I	P
Invalidité	P	I	I	I	I	N	I	N	I	P	N	P	I	I	P
Prest. famil.	N	N	N	N	N	N	N	N	N	I	N	P	N	N	N
Paiements non monétaires	I	P	I	I	I	I	I	I	I	I	P	P	I	I	I

I Source de revenu imposable.

N Source de revenu non imposable.

P Certaines composantes imposables, d'autres non imposables.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: BIDEF, *European taxation, Section B, Amsterdam, 2000.*

3. Taux d'imposition

Dans tous les pays européens, le gouvernement central perçoit un impôt sur le revenu personnel. Malgré de fortes variations dans la structure des taux de ces impôts sur le revenu, la structure fondamentale des systèmes d'imposition du revenu personnel appliqués par les gouvernements centraux est très similaire dans la plupart de ces pays.

Les taux de l'impôt personnel sur le revenu prélevé par le gouvernement central sont progressifs dans tous les pays étudiés. Dans un tel système progressif, le revenu imposable est divisé en tranches. La totalité du revenu imposable situé dans une certaine tranche est imposée au même taux. Le taux est appliqué au revenu selon des augmentations successives. Il en résulte une imposition progressive: à mesure de l'augmentation du revenu imposable total, une part croissante de ce revenu est taxée (du moins en principe), bien qu'il existe des différences importantes au niveau des taux maximaux et minimaux et du nombre de tranches d'imposition (voir tableau 9). À l'exception de l'Allemagne, qui applique plusieurs formules d'imposition, le revenu qui dépasse le seuil d'exonération personnelle ou la tranche à taux

zéro est divisé en tranches. Le nombre de tranches varie très fort d'un pays à l'autre. Le nombre maximal de tranches est de 17, le cas du Luxembourg, et le nombre minimal est de deux, en Irlande et en Suède. La moyenne est d'environ cinq tranches.

Tableau 9. Taux d'impôt sur le revenu appliqués par les gouvernements centraux

	Nombre de tranches (1)	Taux maximal (en %)	Premier taux positif (en %)
AUTRICHE	5	50	10
BELGIQUE	7	55	25
DANEMARK	3	40	8
FINLANDE	6	38	5,5
FRANCE	6	54	10,5
ALLEMAGNE (*)	Variable	51	12,9
GRÈCE (*)	5	45	5
IRLANDE	2	48	24
ITALIE	5	46	19
LUXEMBOURG (*)	17	46	6
PAYS-BAS	3	60	6,2
PORTUGAL	4	40	15
ESPAGNE (*)	6	48	18
SUÈDE	2	(4)	(4)
ROYAUME-UNI	3	40	10
Moyenne européenne	5.2	47,4	14,2

(*) Ces pays ont une tranche à taux zéro.

(1) Le taux zéro n'est pas considéré comme une tranche d'imposition.

(2) En Suède, le barème d'imposition appliqué par le gouvernement central est le suivant:

Jusqu'à 213 000	200 Skr.
Plus de 213 000	200 + 25% Skr.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *Taxing wages*, OCDE, Paris, 1999 et BIDEF, *European Taxation*, Section B, Amsterdam, 2000.

Le premier taux positif est le plus élevé en Irlande (24%) et le plus bas en Grèce (5%). Ce taux est en moyenne de 14,2%. Les taux marginaux d'impôt personnel sur le revenu les plus élevés prélevés par le gouvernement central varient de 38% en Finlande à 60% aux Pays-Bas. La moyenne européenne du taux maximal est de 47,4%.

4. Allègements fiscaux: abattements fiscaux et crédits d'impôt

Les États membres de l'UE accordent des allègements fiscaux selon des modalités diverses. La principale distinction s'établit entre les abattements fiscaux et les crédits d'impôt. Un abattement fiscal est un certain montant de revenu qui est exonéré d'impôt. Le système alternatif consiste à imposer la totalité du revenu et à accorder au contribuable une réduction du montant à payer sous la forme d'un crédit d'impôt.

Les abattements fiscaux sont l'un des moyens les plus courants d'appliquer des allègements fiscaux ordinaires. Les abattements prenant la forme de déductions du revenu imposable, leur valeur augmente avec le revenu dans le cas de barèmes d'imposition progressifs.

Les crédits d'impôt étant quant à eux des déductions forfaitaires de l'impôt à payer, leur valeur n'est pas fonction du niveau de revenu du contribuable.

Les abattements fiscaux et les crédits d'impôt dont il est question dans le tableau 10 concernent uniquement des allègements de base à la portée de tous les contribuables et d'autres allègements de base pour revenu gagné, cela dans un système d'imposition personnelle.

La plupart des pays européens accordent des abattements fiscaux. Les crédits d'impôt sont appliqués en Autriche, au Danemark, au Portugal et en Italie, bien que certains de ces pays emploient les deux types d'allègements fiscaux. Depuis le 1^{er} janvier 2000, l'Irlande applique des crédits d'impôt au lieu d'abattements fiscaux.

Les abattements pour les coûts réels de certaines dépenses professionnelles constituent l'allègement fiscal le plus courant. L'Autriche, le Danemark, le Luxembourg et la Suède appliquent cette méthode si ces coûts réels dépassent une certaine déduction minimale.

Les cotisations de sécurité sociale des salariés sont déductibles de la base imposable dans tous les États membres de l'UE sauf au Royaume-Uni. Aux Pays-Bas et au Danemark, ces cotisations sont incluses dans l'impôt personnel sur le revenu et, dans la majorité des pays, elles sont déductibles jusqu'à une certaine limite.

Tableau 10. Abattements fiscaux et crédits d'impôt

	Abattements fiscaux de base (en devise nationale)	Cotisations de sécurité sociale	Abattements fiscaux de base pour revenu gagné (en devise nationale)	Abattements liés au revenu gagné	Abattements pour coût réel de certaines dépenses professionnelle	Crédits d'impôt (en devise nationale)
AUTRICHE	819	C	1.800		Oui si > 1.800	8.840+ 1.500
BELGIQUE	206.000	D		3% - 20% variable max. 110.000 (*)		
DANEMARK		D			Oui si > 4.000	9.954+ 2.512 (1)
FINLANDE		C		3% max. 2.100	Oui	
FRANCE		C		Facultatif (2)	Oui	
ALLEMAGNE		C	2.000		Oui	
GRÈCE		D			Oui	
IRLANDE (3)	3.150	C	800		Oui	
ITALIE		D				Variable Max. 1.680.000
LUXEMB.		D	24.000 + 18.000		Oui (*)	
PAYS-BAS	8.617	C		12% min 258 max. 3.174(*)	Oui	
PORTUGAL		Facultatif (4)		Facultatif (4)		32.500
ESPAGNE	550.000	D	Variable (5)			
SUÈDE		C	Variable (6)		Oui si > 1.000	
ROYAUME-UNI	4.335	N			Oui	

D Déductible N Non déductible C Déductible sous certaines conditions

(*) Ces pays accordent des abattements pour coûts réels si ceux-ci dépassent un certain seuil.

- (1) Le Danemark applique un crédit d'impôt de 8% de 31.400 (impôt du gouvernement central) et de 31,7% de 31.400 (impôt local de Copenhague).
- (2) En France, le contribuable est autorisé à appliquer 10% de son revenu gagné net (minimum 2.310 FF et maximum 77.460) ou de ses coûts réels.
- (3) Depuis le 1^{er} janvier 2000, l'Irlande accorde des crédits d'impôt au lieu d'abattements fiscaux. Crédit d'impôt pour un travailleur isolé: 24% (1000 et 4.200).
- (4) Au Portugal, le contribuable peut choisir l'abattement de 70% du traitement avec une limite de 498.000 escudos ou des cotisations de sécurité sociale.
- (5) En Espagne, l'abattement fiscal est fonction du revenu gagné et d'autres revenus.
- (6) Entre 8.700 et 18.100.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *Taxing wages, OCDE, Paris, 1999* et *BIDF, European Taxation, Section B, Amsterdam, 2000.*

5. Taux effectifs de l'impôt personnel sur le revenu

Enfin, pour établir une comparaison globale de l'imposition des travailleurs dans l'Union européenne, il faut pouvoir calculer les taux effectifs moyens. Il convient à cet effet de se baser sur le groupe socioéconomique identifié par référence aux revenus bruts moyens découlant du travail de la totalité des travailleurs de production du secteur de la fabrication.

Les versements d'impôts sur le revenu sont calculés comme suit: commencer par déterminer les abattements fiscaux applicables à un contribuable présentant les caractéristiques et le niveau de revenu d'un travailleur de production moyen, puis appliquer le barème d'imposition et diminuer l'impôt à payer ainsi obtenu des crédits d'impôt appropriés.

Le taux effectif moyen est de 17,2%. L'Espagne, la France, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Autriche et le Portugal sont en dessous de ce pourcentage, à l'inverse de la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, l'Irlande, l'Italie, la Finlande et la Suède. Le taux britannique est quant à lui proche de la moyenne de l'UE. Le Danemark applique le taux le plus élevé (33,5%) et la Grèce le plus bas (2,9%).

6. Taux effectifs moyens y compris les cotisations de sécurité sociale des salariés

Il est parfois difficile de déterminer si les cotisations de sécurité sociale sont de véritables taxes ou des versements à valoir sur une protection sociale quelconque. La réponse dépend en partie de la mesure dans laquelle ces versements sont directement liés à la valeur des avantages qu'ils offrent. Dans certains pays, les revenus de la sécurité sociale sont réservés au financement de programmes couvrant l'ensemble de la population, et la base d'imposition peut être identique à celle que l'on utilise pour l'impôt personnel sur le revenu. Toutefois, contrairement à la structure des taux d'imposition du revenu, un plafond est souvent appliqué qui permet de ne pas imposer davantage le revenu supérieur à ce plafond.

La majorité des pays européens gèrent des programmes d'assurance sociale, lesquels ne protègent que les travailleurs ou certaines catégories de travailleurs. La base d'imposition servant à financer ces assurances sociales pour salariés est formée par les revenus salariaux, habituellement jusqu'à concurrence d'un certain plafond, lié au montant maximal de salaires assuré contre les risques de chômage et d'incapacité de travail.

De notre point de vue, lors d'une comparaison des taux effectifs, les cotisations obligatoires que versent les salariés à des régimes d'assurance sociale devraient entrer dans le calcul pour permettre la comparaison. Le Danemark, par exemple, finance presque entièrement son régime d'assurance avec l'imposition générale et ferait donc très mauvaise figure dans une comparaison internationale qui ne tiendrait pas compte des cotisations sociales.

La présente étude suit la méthode de l'OCDE en considérant comme des revenus fiscaux les cotisations de sécurité sociale obligatoires versées aux administrations publiques. En effet, ces cotisations prenant la forme de versements obligatoires aux administrations publiques, elles s'apparentent clairement à des impôts. Elles peuvent cependant différer des impôts en ce sens que le bénéfice des avantages de la sécurité sociale dépend, dans la plupart des pays, du paiement des cotisations appropriées, même si ces avantages ne sont pas nécessairement proportionnés au montant des cotisations.

Dans la dernière colonne du tableau, les cotisations de sécurité sociale des salariés ont été additionnées à l'impôt personnel sur le revenu, exprimé en pourcentage du salaire brut. Les données sur les taux d'imposition effectifs et les cotisations sociales, comparées aux revenus bruts, placent encore le Danemark en tête des statistiques, bien que la Belgique et l'Allemagne ne s'en écartent que de 2%. Les Pays-Bas, la Finlande et la Suède dépassent aussi la moyenne de l'UE (29,1%), qui reste malgré tout relativement faible grâce à des pays comme le Portugal, l'Espagne, le Luxembourg et la France. Les taux autrichiens et italiens se situent approximativement dans la moyenne de l'UE.

Tableau 11. Taux effectifs moyens (en pourcentage du salaire brut)⁽¹⁾

	Taux effectif moyen (en %)	Sécurité sociale des salariés (en %)	Taux effectif moyen, y compris les cotisations de sécurité sociale des salariés (en %)
Autriche	10,9	18,1	29
Belgique	28,0	13,9	41,9
Danemark	33,5	10,5	44
Finlande	27,3	7,4	34,7
France	14,2	13,4	27,6
Allemagne	21,2	20,8	42
Grèce	2,9	15,9	18,8
Irlande	19,4	5,1	24,5
Italie	20,2	9,2	29,4
Luxembourg	11,5	14,7	26,2
Pays-Bas	6,7	28,9	35,6
Portugal	6,6	11,0	17,6
Espagne	11,7	6,4	17,1
Suède	27,2	6,9	34,1
Royaume-Uni	16,5	8,1	24,6
Moyenne de l'UE	17,2	11,9	29,1

(1) Salaire d'un isolé au niveau de revenu d'un travailleur de production moyen.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *Taxing wages*, OCDE, Paris, 1999 et BIDEF, *European Taxation*, Section B, Amsterdam, 2000.

Taux effectifs moyens par type de ménage et niveau de salaire

Les taux d'imposition moyens varient aussi fortement selon les types de ménages. Les tableaux 12 et 13 présentent les données concernant les huit types de ménages suivants, qui diffèrent par le niveau de revenus et la composition du ménage:

- Un isolé sans enfants qui gagne 67% du revenu d'un travailleur de production moyen.
- Un isolé sans enfants qui gagne 100% du revenu d'un travailleur de production moyen.
- Un isolé sans enfants qui gagne 167% du revenu d'un travailleur de production moyen.
- Un parent seul avec deux enfants qui gagne 67% du revenu d'un travailleur de production moyen.
- Un couple marié avec deux enfants et un seul salaire au niveau d'un travailleur de production moyen.

- Couple marié à deux salaires, avec deux enfants et des revenus répartis entre les deux partenaires selon un rapport de 100-33% du revenu d'un travailleur de production moyen.
- Couple marié à deux salaires, avec deux enfants et des revenus répartis entre les deux partenaires selon un rapport de 100-67% du revenu d'un travailleur de production moyen.
- Couple marié à deux salaires, sans enfants, avec des revenus répartis entre les deux partenaires selon un rapport de 100-33% du revenu d'un travailleur de production moyen.

On notera également l'importance des écarts de taux d'imposition réels en fonction des niveaux de salaires et des situations familiales (tableau 11). Une comparaison entre le taux d'imposition réel appliqué à un contribuable isolé et à un travailleur marié qui a deux enfants révèle une diminution des taux dans tous les pays sauf en Finlande, où les taux restent égaux. Les diminutions de taux les plus fortes sont constatées au Luxembourg et en Allemagne.

Si l'on compare le cas d'un ménage à un revenu et celui d'un ménage à deux revenus dans lequel un partenaire gagne le salaire moyen et l'autre le tiers de ce salaire, on constate que dans les six pays que sont l'Autriche, la Finlande, la Grèce, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède, les taux d'imposition sont plus bas dans le second cas que dans le premier, malgré le fait que les revenus du ménage soient de 33% plus élevés. Dans les autres pays européens, les taux d'imposition sont plus élevés, sauf au Luxembourg et en Espagne où ils restent au même niveau. Le Portugal pratique l'augmentation de taux la plus faible. Les augmentations de taux les plus fortes sont relevées en Espagne et en Belgique.

Si les revenus du ménage augmentent de 33% de plus par rapport au cas précédent, les taux d'imposition de tous les pays augmentent, à l'exception de la Grèce et de l'Espagne, où ils restent au même niveau. L'Allemagne reste le pays qui présente l'augmentation la plus élevée en termes de variation relative. Ici aussi, le Danemark est le pays qui applique le taux le plus élevé, avec 31,8%, tandis que le Luxembourg et la Grèce appliquent les taux les plus bas, avec tous deux 2,5%.

Tableau 12. Taux d'imposition effectifs par type de ménage et niveau de revenu*(en % du salaire brut)*

Type de ménage (1)	Type 1	Type 1	Type 1	Type 2	Type 3	Type 3	Type 3	Type 4
Niveau de revenu (2)	67%	100%	167%	67%	100-0	100-33	100-67	100-33
AUTRICHE	5,2	10,9	17,3	-5,5	5,0	4,6	6,1	7,8
BELGIQUE	21,2	28,0	34,8	14,4	17,1	21,7	24,8	23,8
DANEMARK	29,3	33,5	41,8	29,3	26,7	29,3	31,8	29,3
FINLANDE	21,2	27,3	34,5	21,2	27,3	23,8	24,9	23,8
FRANCE	10,0	14,2	19,0	7,6	7,6	8,7	10,0	10,7
ALLEMAGNE	15,3	21,2	28,7	-4,0	0,1	7,8	12,6	15,3
GRÈCE	1,2	2,9	8,2	0,0	3,3	2,6	2,5	2,9
IRLANDE	12,5	19,4	30,0	3,2	10,1	12,5	14,8	12,5
ITALIE	16,0	20,2	24,9	10,8	16,1	15,4	17,5	16,6
LUXEMBOURG	5,9	11,5	20,7	0,0	0,0	0,0	2,5	3,5
PAYS-BAS	5,1	6,7	21,7	2,9	4,8	5,8	6,0	5,8
PORTUGAL	2,7	6,6	13,3	0,0	2,5	2,9	4,1	4,9
ESPAGNE	5,4	11,7	16,8	0,0	2,5	6,9	6,9	8,8
SUÈDE	24,9	27,2	34,9	24,9	27,2	26,1	26,3	26,1
ROYAUME-UNI	13,2	16,5	19,1	11,6	15,4	12,4	14,5	12,4
Moyenne européenne	12,6	17,2	24,4	7,8	11,0	12,0	13,7	13,6

(1) Types de ménage:

Type 1= célibataire, pas d'enfants

Type 2 = célibataire, deux enfants

Type 3 = couple marié, deux enfants, ménage à deux revenus

Type 4 = couple marié, sans enfants, ménage à deux revenus

(2) Niveau de revenu en pourcentage du salaire d'un travailleur de production moyen.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *Taxing wages*, OECD, Paris, 1999 et *BIDF, European Taxation, Section B*, Amsterdam, 2000.

**Tableau 13. Impôt sur le revenu augmenté des cotisations des salariés
moins les avantages en espèces**

(en % du salaire brut)

Type de ménage (1)	Type 1	Type 1	Type 1	Type 2	Type 3	Type 3	Type 3	Type 4
Niveau de revenu (2)	67%	100%	167%	67%	100-0	100-33	100-67	100-33
AUTRICHE	23,3	29,0	35,4	-6,6	10,3	13,1	16,4	25,9
BELGIQUE	34,2	42,0	48,9	12,2	20,9	28,0	32,7	37,8
DANEMARK	40,6	44,0	51,7	14,1	30,7	35,7	38,8	40,6
FINLANDE	28,5	34,6	41,9	8,8	24,8	23,7	26,3	31,1
FRANCE	23,4	27,6	31,0	12,0	15,0	17,6	19,8	24,1
ALLEMAGNE	36,1	42,0	47,5	16,8	20,9	28,6	33,4	36,1
GRÈCE	17,1	18,8	24,1	15,9	19,2	18,5	18,4	18,8
IRLANDE	14,8	24,5	35,5	-14,1	10,3	12,7	15,8	16,3
ITALIE	25,2	29,4	34,1	3,8	16,1	22,1	25,8	25,8
LUXEMBOURG	20,6	26,2	35,4	-8,2	-0,6	3,2	8,0	18,1
PAYS-BAS	31,2	35,6	39,2	9,7	23,8	26,7	29,6	32,0
PORTUGAL	13,7	17,6	24,3	3,5	8,5	10,1	12,0	15,9
ESPAGNE	11,8	18,1	23,2	6,4	8,9	13,6	13,3	15,5
SUÈDE	31,8	34,2	40,4	19,7	26,1	27,0	28,4	33,0
ROYAUME-UNI	20,4	24,6	26,5	7,4	16,7	14,5	18,2	19,6
Moyenne européenne	24,8	29,9	35,9	6,8	16,8	19,7	22,5	26,0

(2) Types de ménage:

Type 1= célibataire, pas d'enfants

Type 2 = célibataire, deux enfants

Type 3 = couple marié, deux enfants, ménage à deux revenus

Type 4 = couple marié, sans enfants, ménage à deux revenus

(2) Niveau de salaire en pourcentage du salaire d'un travailleur de production moyen.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *Taxing wages, OECD, Paris, 1999* et *BIDF, European Taxation, Section B, Amsterdam, 2000*.

Cotisations patronales

Dans tous les pays sauf au Danemark, il existe aussi des cotisations patronales à la sécurité sociale considérables. On peut les considérer comme faisant partie des revenus des salariés mais elles n'ont pas d'implications fiscales pour les salariés mêmes. Par contre, du point de vue des employeurs, ces cotisations peuvent être considérées comme des impôts sur le travail, qui s'ajoutent aux coûts non salariaux du travail. Bien entendu, elles aussi contribuent à alimenter les recettes fiscales totales. Le tableau 14 présente les cotisations de sécurité sociale versées par les salariés et les employeurs, exprimées en pourcentage des coûts salariaux. Les cotisations de sécurité sociale des employeurs sont supérieures à la moyenne de l'UE en France (avec 28%, la proportion la plus élevée), Belgique, Suède, Italie, Autriche et même dans des pays comme l'Espagne, la Grèce et le Portugal, où l'impôt personnel sur le revenu est le plus bas. D'autres pays, tels le Danemark, appliquent des cotisations de sécurité sociale très faibles et, par contre, un impôt personnel sur le revenu très élevé.

Le tableau 14 présente les taux moyens effectifs en pourcentage des coûts salariaux pour les éléments suivants: l'impôt sur le revenu, les cotisations de sécurité sociale des salariés et des employeurs et, en dernière colonne, le montant total.

Tableau 14. Impôt sur le revenu, cotisations de sécurité sociale des salariés et des employeurs

(en % des coûts salariaux) ⁽¹⁾

	Taux effectif moyen (en %)	Cotisations de sécurité sociale des salariés (en %)	Cotisations de sécurité sociale des employeurs (en %)	Total
AUTRICHE	8	14	24	46
BELGIQUE	22	10	26	57
DANEMARK	34	10	1	44
FINLANDE	22	6	21	49
FRANCE	10	9	28	48
ALLEMAGNE	17	17	17	52
GRÈCE	2	12	22	36
IRLANDE	18	5	11	33
ITALIE	14	7	26	47
LUXEMBOURG	10	11	12	34
PAYS-BAS	6	23	14	44
PORTUGAL	6	9	19	34
ESPAGNE	11	5	24	39
SUÈDE	21	5	25	51
ROYAUME-UNI	15	8	9	32
Moyenne européenne	14,4	10,1	18,6	43,1

(1) Salaire d'un célibataire au niveau de revenu d'un travail de production moyen.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *Taxing wages, OECD, Paris, 1999* et *BIDF, European Taxation, Section B, Amsterdam, 2000*.

Tableau 15. (Graphique) Taux effectifs en pourcentage du salaire brut

[Taux d'imposition effectif moyen
Sécurité sociale des salariés
% du salaire brut]

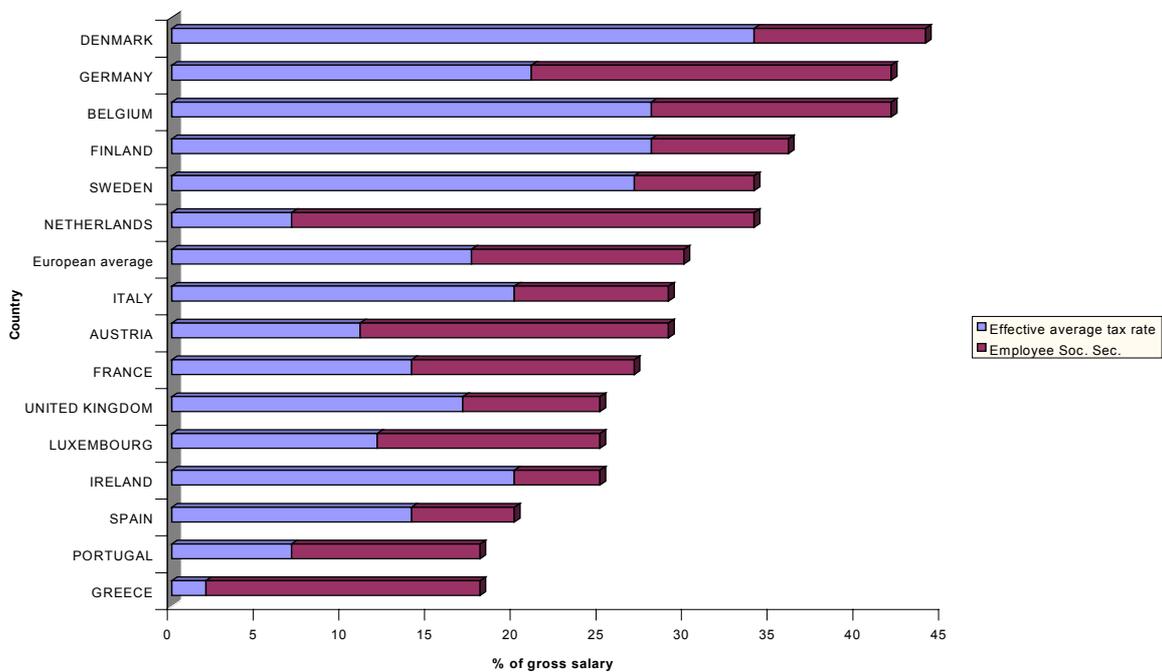
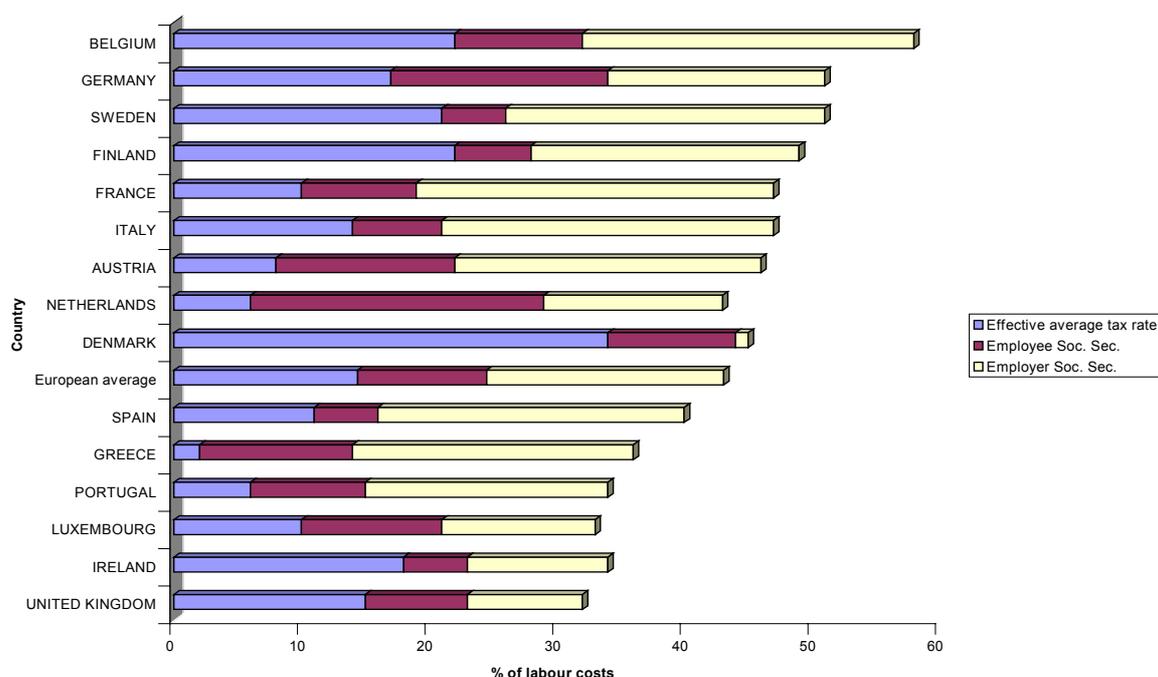


Tableau 16. (Graphique) Taux effectifs en pourcentage des coûts salariaux

[Taux d'imposition effectif moyen
Sécurité sociale des salariés
Sécurité sociale des employeurs
% des coûts salariaux]



Autres formes d'impôt personnel sur le revenu

1. Impôts locaux et régionaux

La plupart des études consacrées aux différents systèmes fiscaux se contentent de comparer les taux de l'impôt personnel sur le revenu perçu par le gouvernement central. Cependant, de nombreux pays prélèvent également d'autres impôts sur le revenu personnel.

Dans certains pays d'Europe, les travailleurs doivent payer un impôt local, régional, provincial ou d'État sur le revenu en plus de l'impôt sur le revenu prélevé par le gouvernement central. C'est le cas en Belgique, au Danemark, en Finlande et en Suède. Dans certains de ces pays, ces impôts sont considérables: par exemple, environ 31% en Suède et au Danemark et, en Finlande, le taux d'impôt local de Helsinki est de 16,5%. Les taux de ces impôts locaux et régionaux ne sont pas progressifs, la plupart des pays appliquant des taux uniformes, qui varient selon la municipalité.

2. Suppléments temporaires et impôts d'église

Les gouvernements centraux prélèvent parfois des suppléments temporaires comme la contribution complémentaire de crise en Belgique, la taxe de solidarité en Allemagne et la surtaxe pour le chômage au Luxembourg. Ces suppléments, respectivement de 3%, 5,5% et 2,5%, se traduisent par une majoration de l'impôt global sur le revenu à payer.

Il faut également tenir compte de l'imposition que prélèvent certains gouvernements nationaux sur le revenu pour le compte de l'église d'État. L'Autriche⁶³, l'Allemagne, la Suède⁶⁴, la Finlande et le Danemark prélèvent un impôt d'église, mais les taux sont en général très faibles (de 0,39% à 1,5% au Danemark, de 1% à 2,25% en Finlande, et de 8% à 9% en Allemagne). On est toutefois en droit de se demander si l'impôt d'église est vraiment un impôt tel que défini par les organisations internationales, à savoir un versement obligatoire et "non partagé"⁶⁵ au gouvernement général.

⁶³ En Autriche, les taux de l'impôt d'église dépendent de négociations menées chaque année avec les autorités. En 1998, ces taux variaient de 1,1% à 1,5%.

⁶⁴ En 2000, l'impôt d'église a été aboli, mais le gouvernement prélève à présent un supplément d'impôt sur le revenu.

⁶⁵ Dans ce sens, "non partagé" signifie que l'avantage accordé par le gouvernement au contribuable n'est normalement pas proportionné au versement effectué.

Fiscalité des revenus du capital

L'importance de l'épargne réside dans son potentiel de causer des déséquilibres macro-économiques à court terme et dans le rôle clé qu'elle joue dans l'accumulation de capital et la croissance économique à long terme.

Les principes généraux de l'économie suggèrent que la fiscalité des revenus du capital ne devrait idéalement pas influencer les décisions économiques prises par les agents économiques ni la distribution optimale des capitaux entre les pays. Les divergences fiscales peuvent être à l'origine d'inefficacités dans l'économie réelle.

L'un des principaux objectifs du présent chapitre est d'identifier les différences de traitement fiscal de l'épargne qui provient des revenus d'intérêts et de dividendes entre les États membres de l'Union européenne.

Le premier volet de ce chapitre présente une brève description des dispositions fondamentales relatives à l'imposition des revenus d'intérêts et de dividendes provenant tant de sources domestiques qu'étrangères dans les États membres. Les informations fournies correspondent en général aux réglementations fiscales en vigueur fin 1999. L'étude englobe tous les États membres de l'Union européenne bien que, dans certains cas, des données sur la Grèce et le Portugal n'étaient pas disponibles.

Nous procéderons ensuite à une analyse de la coordination de ce type de fiscalité.

Fiscalité des revenus d'intérêts intérieurs

Il n'existe aucune retenue à la source sur les revenus des intérêts au Danemark, au Luxembourg ni aux Pays-Bas. Ces revenus sont inclus dans les revenus imposables des investisseurs individuels résidents. L'impôt est calculé selon des barèmes d'imposition progressifs, les taux d'imposition maximaux ordinaires atteignant jusqu'à 60% aux Pays-Bas et 58% au Danemark.

En Allemagne (30%), en Espagne (18%) et au Royaume-Uni (20%), la retenue à la source sur les intérêts n'est pas finale mais considérée comme un paiement anticipé de l'impôt dû. La retenue prélevée à la source sur les intérêts est portée au crédit de l'impôt final sur le revenu dû par l'investisseur résident. La retenue à la source constitue l'impôt final sur le revenu à payer par les résidents individuels en Autriche (25%), Belgique (15%), Finlande (28%), Irlande (15, 10 ou 26%), Italie (12,5 à 27%), Norvège (28%) et en Suède (30%). En France, une retenue à la source finale de 15% sur les revenus d'intérêts est facultative, et le taux d'imposition ordinaire peut être remplacé par cette retenue à la source.

Tableau 17. Imposition nationale des revenus d'intérêts

	Retenue à la source		Impôt personnel sur le revenu		Montant de base exonéré d'impôt
	Finale	Non finale	Taux maximal	Taux réduit	
AUTRICHE	25%	-	50%	-	-
BELGIQUE	15%	-	55%	-	-
DANEMARK	-	-	58% (1)	40% (pour les revenus du capital)	-
FINLANDE	28% (2)	-	55.5% (3)	28% (2) taux uniforme sur les revenus du capital	-
FRANCE	15% (ordinaire), 35% ou 60%	Facultatif	54% + suppléments (remplaçable par une retenue à la source finale)	-	FF 8.000 pour les célibataires isolés et FF 16.000 pour les couples mariés
ALLEMAGNE	-	30% ou 35%	53% (+ suppléments)	-	DM 6.100 pour les isolés et DM 12.200 pour les couples mariés (4)
IRLANDE	26%, 15% ou 10%	-	48%	-	-
ITALIE	12,5% ou 27%	-	46%	-	-
LUXEMBOURG	-	-	46% (+ 2,5% de contribution au fonds de chômage)	-	LUF 60.000 pour les isolés et LUF 120.000 pour les couples mariés
PAYS-BAS	-	-	60%	-	Dfl. 1.000 pour les isolés et Dfl. 2.000 pour les conjoints
ESPAGNE	-	18%	48%	-	-
SUÈDE	30%	-	56% (5)	30% sur les revenus des capitaux	-
ROYAUME-UNI	-	20%	40%	20%	-

(1) Y compris l'impôt local de Copenhague, au taux de 31,8%. La limite totale est de 58%.

(2) Depuis le 1^{er} janvier 2000, ce taux est de 29%.

(3) En Finlande, ce taux comprend les 16,5% de l'impôt local.

(4) En Allemagne, ces montants ont été réduits en l'an 2000 à 3.000 DM pour les isolés et 6.000 DM pour les couples mariés.

(5) Y compris l'impôt local suédois au taux de 31%.

Remarque: données indisponibles pour la Grèce et le Portugal.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *Confédération Fiscale Européenne, La fiscalité de l'épargne, C.F.E., Paris, 1997 et BIDEF, European Taxation, Section B, Amsterdam, 2000.*

Fiscalité des revenus de dividendes intérieurs

Il existe quatre systèmes d'imposition des dividendes:

- le système à imputation partielle
- le système à imputation complète
- le système à dégrèvement d'actions
- le système classique

Ces méthodes très différentes de traitement des revenus de dividendes se traduisent par des allègements fiscaux divers face à la double imposition. Seuls les Pays-Bas appliquent un régime classique d'imposition des sociétés par lequel les bénéfices distribués sous la forme de dividendes sont imposés à deux reprises: une première fois au niveau des sociétés et une seconde au niveau des actionnaires. Les autres pays assurent des allègements de degrés divers.

L'Irlande, l'Espagne et le Royaume-Uni appliquent des systèmes d'imputation partielle en permettant qu'une partie de l'impôt des sociétés prélevé sur les bénéfices distribués soit portée au crédit de l'impôt personnel sur le revenu dû par l'investisseur résident. L'Espagne prélève une retenue à la source de 18% sur les dividendes intérieurs, laquelle retenue à la source est portée au crédit de l'impôt personnel sur le revenu dû par l'investisseur résident. L'Irlande et le Royaume-Uni ne prélèvent pas de retenue à la source sur les dividendes versés aux actionnaires par des sociétés du pays, qui doivent, lors du versement de dividendes, effectuer un paiement anticipé sur l'impôt des sociétés à payer (ACT). Les résidents qui reçoivent de tels dividendes doivent payer l'impôt sur les dividendes bruts, suite à quoi ils obtiennent un crédit d'impôt à valoir sur l'impôt à payer.

Avec le système à imputation complète, tel qu'il est pratiqué en Finlande et en Allemagne, la totalité de l'impôt payé par la société sur ses bénéfices distribués est portée au crédit de l'impôt personnel sur le revenu à payer. Ce système supprime complètement la double imposition des dividendes. La France et l'Italie sont quant à elles très proches d'un système à imputation complète. L'Allemagne et l'Italie pratiquent une retenue à la source de 25% et 12,5% respectivement. Dans ces pays, l'impôt qui frappe les dividendes est porté au crédit de l'impôt à payer de l'investisseur résident. Aux fins de l'impôt personnel sur le revenu, le dividende est inclus dans le revenu imposable total du contribuable. Les actionnaires ont le droit d'obtenir un crédit d'impôt complet, qui atteint respectivement 3/7 et 9/16 pour les dividendes payés.

En Finlande, les revenus de dividendes sont imposés au taux de 28% et les dividendes sont exonérés d'impôt pour les actionnaires, qui doivent uniquement déclarer le montant des dividendes dans leur déclaration d'impôt sur le revenu, suite à quoi les autorités majorent ce montant et encaissent l'impôt sur les sociétés (également au taux de 28%). La France n'applique pas de retenue à la source sur les dividendes de sources intérieures versés à des résidents du pays. L'impôt sur les dividendes est compris dans le revenu personnel imposable total. On évite l'application de la double imposition par l'octroi aux actionnaires résidents d'un crédit d'impôt équivalant à 50% des dividendes payés.

La retenue à la source sur les dividendes est libératoire en Autriche (25%) et en Belgique (25%, taux réduit dans certains cas à 20% ou 13%). Ces pays n'accordent pas de crédit

d'impôt à imputer mais permettent d'éviter la double imposition en appliquant les taux d'imposition réduits cités ci-dessus aux revenus de dividendes intérieurs des investisseurs résidents. Au Luxembourg, les actionnaires ne sont imposés que sur 50% du montant brut des dividendes perçus. La retenue à la source de 25% prélevée par la société sur les dividendes bruts est déduite de l'impôt final du bénéficiaire des dividendes. Au Danemark, les dividendes font l'objet d'une retenue à la source de 25%. Si le revenu total des actions d'un investisseur ne dépasse pas une certaine limite, la retenue à la source est libératoire. Tout revenu supérieur à cette limite est imposé au taux d'imposition ordinaire maximal des revenus de dividendes, soit 40%. La Suède relève en principe aussi de cette catégorie (imposition finale à 30%). Toutefois, les actionnaires individuels sont exemptés du paiement de tout impôt sur les revenus de dividendes provenant de sociétés suédoises.

En 1997, les Pays-Bas sont passés à un système mixte: un nouveau système de dégrèvement accordé aux actionnaires qui détiennent une participation d'au moins 5% a été introduit, tandis que l'application du système classique reste valable pour tous les autres actionnaires. Selon le nouveau système néerlandais, une retenue à la source libératoire de 25% est prélevée sur les dividendes éligibles et toute plus-value réalisée par un investisseur est soumise au même taux de 25%.

Tableau 18. Imposition nationale des revenus de dividendes

	Retenue à la source		Impôt personnel sur le revenu			Montant de base exonéré d'impôt
	Finale	Non finale	Taux maximal	Taux réduit	Crédit d'impôt à imputer	
AUTRICHE	25%	-	50%	-	Pas de crédit d'impôt	-
BELGIQUE	25% (1)	-	55%	-	Pas de crédit d'impôt	-
DANEMARK	25% (2)	Seulement si la limite est dépassée	40% sur les revenus de dividendes	-	Pas de crédit d'impôt	-
FINLANDE	-	-	55,5% (3)	29% pour les revenus du capital	Imputation complète	-
FRANCE	-	-	54% + compléments	-	Crédit d'impôt égal à 50% des dividendes payés	FF 8.000 pour les célibataires et FF 16.000 pour les conjoints

ALLEMAGNE	-	25% (+ suppléments)	53% (+ suppléments)	-	Crédit d'impôt égal au montant de l'impôt sur les sociétés payé sur les bénéfices distribués (imputation complète)	DM 6.100 pour les isolés et 12.200 pour les conjoints
IRLANDE	(5)	(5)	48%	-	Crédit d'impôt égal au montant de l'ACT payé (imputation partielle)	-
ITALIE	12,5%		46%	Crédit d'impôt égal au 9/6 des dividendes payés. Imputation presque complète.	-	-
LUXEMBOURG	-	25%	46% (+ suppléments)	-	-	(6)
PAYS-BAS	25% (pour les participations d'au moins 5%)	25% dans les autres cas	60%	25% (selon le nouveau système)	Système classique ou dégrèvement d'actions selon le nouveau système	Dfl. 1.000 pour les isolés et Dfl 2.000 pour les conjoints
ESPAGNE	-	18%	48%	-	Dividendes bruts multipliés par 140%, puis crédit à imputer à 40%	-
SUÈDE	30%	-	56%	30% pour les revenus du capital	-	-

ROYAUME-UNI	(7)	(7)	40%	20%	Crédit d'impôt égal au montant de l'ACT payé (imputation partielle)	-
-------------	-----	-----	-----	-----	---	---

- (1) Dans certains cas, taux réduit à 20 ou 15%.
- (2) 25% de l'imposition finale si les revenus de dividendes sont inférieurs à la limite ajustée sur l'inflation.
- (3) En Finland, cette valeur comprend les 16,5% d'impôt local.
- (4) Il n'y avait pas de retenue à la source en Irlande, mais les sociétés devaient effectuer un versement anticipé à valoir sur l'impôt des sociétés (ACT). Cet ACT correspond à 21/79 des dividendes payés. Depuis le 6 avril 1999, l'Irlande prélève une retenue à la source (non libératoire) de 24%
- (5) Un montant de revenus de dividendes ou d'intérêts de LF 60.000 pour les isolés et de LF 120.000 pour les couples mariés est exonéré d'impôt.
- (6) Il n'y a pas de retenue à la source au Royaume-Uni, mais les sociétés doivent effectuer un versement anticipé à valoir sur l'impôt des sociétés (ACT). Cet ACT correspond à 20/80 des dividendes payés.

Remarque: données indisponibles pour la Grèce et le Portugal.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *Confédération Fiscale Européenne, La fiscalité de l'épargne, C.F.E., Paris, 1997 et BIDEF, European Taxation, Section B, Amsterdam, 2000.*

Traitement fiscal des revenus d'intérêts d'origine étrangère

En général, les personnes sont imposées sur leurs revenus provenant de toutes sources, intérieures ou étrangères; c'est pourquoi les investisseurs résidents qui investissent à l'étranger sont redevables de l'impôt sur les revenus d'intérêts tant dans leur pays de résidence que dans le pays d'origine des revenus. Cependant, des conventions fiscales bilatérales ont, dans la plupart des cas, diminué considérablement, voire annulé, les retenues à la source sur les paiements d'intérêts. Lorsque les intérêts sont encore soumis à une imposition dans le pays d'origine, le pays de résidence accorde habituellement un crédit à valoir sur l'impôt à payer chez lui pour le montant de l'impôt dû à la juridiction étrangère. En général, les divers pays imposent une limite à ces crédits d'impôt étrangers, limite qui équivaut dans la majorité des cas à l'impôt national à payer sur les revenus d'origine étrangère.

En Autriche (25%), Belgique (15%), Finlande (28%), France (15%), Irlande (26, 15 ou 10%), Italie (de 12,5 à 27%), Suède (30%) et en Norvège (28%), les intérêts nationaux encaissés sont soumis à une retenue à la source libératoire au taux indiqué. En revanche, les revenus d'intérêts provenant d'une source étrangère sont en principe considérés comme des revenus ordinaires et imposés en tant que tels à des taux progressifs. Seules la Belgique et la Finlande imposent les intérêts étrangers au même taux. D'autres pays, à savoir l'Allemagne et le Luxembourg, imposent tous les revenus d'intérêts, quel que soit le pays d'origine des revenus, à des taux progressifs d'imposition des revenus. Dans certains pays, les revenus d'intérêts étrangers ne peuvent bénéficier de l'abattement fiscal accordé aux revenus de l'épargne nationale. En France, l'option permettant l'application de la retenue à la source comme impôt libératoire n'est pas possible avec les revenus d'intérêts étrangers.

Traitement fiscal des revenus de dividendes d'origine étrangère

Le traitement fiscal des revenus de dividendes d'origine étrangère dépend du système appliqué dans le pays de résidence de l'investisseur. Si celui-ci réside dans un pays qui applique un système classique, comme les Pays-Bas, le même traitement est en principe réservé aux revenus de dividendes d'origine étrangère et nationale. Ainsi, que les dividendes soient distribués par des sociétés nationales ou étrangères, ils sont soumis deux fois à une

imposition complète: une fois au niveau de la société dans le pays d'origine, et une seconde fois au niveau de l'actionnariat dans le pays de résidence du bénéficiaire des dividendes.

Si l'investisseur réside dans un pays qui applique un système d'imputation, lorsqu'une entreprise du pays distribue des revenus d'origine étrangère à des actionnaires du pays, ces revenus sont habituellement imposés sans restriction car il n'y a pas de crédit d'impôt à imputer pour l'impôt sur les sociétés versé à l'étranger. Cette situation entraîne une discrimination à l'encontre de l'investissement dans des entreprises étrangères.

Lorsque les revenus de dividendes nationaux sont soumis à un impôt libératoire réduit et qu'aucun crédit d'impôt n'est accordé au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés déjà payé, la discrimination à l'encontre des dividendes étrangers est en principe évitée, pour autant que les mêmes taux d'imposition soient appliqués aux dividendes d'origine nationale et étrangère. C'est le cas en Belgique, où les encaissements de dividendes sont soumis à un impôt libératoire de 25%, quelle que soit l'origine des dividendes.

D'autres pays tels que l'Autriche et la Suède, malgré le fait qu'ils appliquent un système fiscal similaire, font une discrimination à l'encontre de la détention d'actions d'entreprises étrangères. Ainsi, l'Autriche prélève une retenue à la source libératoire de 25% sur les dividendes nationaux tandis que les revenus de dividendes d'origine étrangère sont imposés selon des taux d'imposition progressifs. Au Luxembourg, seulement 50% des dividendes bruts reçus de sociétés résidentes sont imposables, tandis que les dividendes étrangers sont totalement imposables. En Suède, les actionnaires individuels sont exemptés du paiement de tout impôt sur les revenus de dividendes provenant de sociétés suédoises, mais ce traitement ne s'applique pas aux dividendes étrangers.

Tableau 19. Traitement fiscal des revenus d'intérêts d'origine étrangère

	Imposition selon des taux progressifs d'impôt sur le revenu		Taux réduit	Crédit pour impôt étranger
		Taux maximal		
AUTRICHE	Oui	50%	25% si les intérêts sont crédités sur un compte d'une banque autrichienne	-
BELGIQUE	Non	55%	15%	-
DANEMARK	Oui	58%	-	-
FINLANDE	Non	55,5% (1)	28% (2)	Oui
FRANCE	Oui	54%	-	Oui
ALLEMAGNE	Oui	53% (+ supplém.)	-	Oui
IRLANDE	Oui	48%	-	-
ITALIE	Non	46%	En général, impôt libérateur de 12,5 ou 27%	-
LUXEMBOURG	Oui	46% (+ 2,5% de contribution au fonds de chômage)	-	-
PAYS-BAS	Oui	60%	-	-
ESPAGNE	Oui	48%	-	Oui
SUÈDE	Non	56% (3)	30%	Oui
ROYAUME-UNI	Oui	40%	-	Oui

(1) Y compris l'impôt local de Helsinki au taux de 16,5%.

(2) Depuis le 1^{er} janvier 2000, cette valeur est de 29%.

(3) Y compris l'impôt local suédois au taux de 31%.

Remarque: données indisponibles pour la Grèce et le Portugal.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: Confédération Fiscale Européenne, *La fiscalité de l'épargne*, C.F.E., Paris, 1997 et BIDF, *European Taxation, Section B*, Amsterdam, 2000.

Tableau 20. Traitement fiscal des revenus de dividendes d'origine étrangère

	Imposition selon des taux progressifs d'impôt sur le revenu		Taux réduit	Crédit pour impôt étranger
		Taux maximal		
AUTRICHE	Oui	50%	25% si les intérêts sont crédités sur un compte d'une banque autrichienne	-
BELGIQUE	Non	55%	25%	-
DANEMARK	Oui	58%	-	-
FINLANDE	Non	55,5%	28% (1)	-
FRANCE	Oui	54%	-	-
ALLEMAGNE	Oui	53% (+supplém.)	-	-
IRLANDE	Oui	48%	-	-
ITALIE	Non	46%	En général, impôt libérateur de 27%	Oui
LUXEMBOURG	Oui	46% (+ 2.5% de contribution au fonds de chômage)	-	-
PAYS-BAS	Oui	60%	-	-
ESPAGNE	Oui	48%	-	-
SUÈDE	Non	56%	30%	-
ROYAUME-UNI	Oui	40%	-	-

(1) Depuis le 1^{er} janvier 2000, cette valeur est de 29%.

Remarque: données indisponibles pour la Grèce et le Portugal.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *Confédération Fiscale Européenne, La fiscalité de l'épargne, C.F.E., Paris, 1997 et BIDEF, European Taxation, Section B, Amsterdam, 2000.*

Imposition des sociétés

L'impôt sur les sociétés peut être considéré comme un ajout essentiel à l'impôt personnel sur le revenu. Alors que ce dernier impose les personnes ou les ménages comme des personnes morales, l'impôt sur les sociétés est prélevé sur des entités commerciales dotées d'un caractère légal.

Bien entendu, ces entités sont en général la propriété de personnes – les actionnaires – qui sont imposées sur les dividendes qu'elles perçoivent. En principe, de tels revenus de sociétés sont donc soumis à une double imposition, mais une série de nuances doivent être précisées à cet égard.

- Cet impôt peut être prélevé sur les bénéfices non distribués qui reviennent aux actionnaires sous la forme d'une plus-value de capital et qui, autrement, pourraient ne pas être imposés avant la réalisation de cette plus-value⁶⁶.
- L'impôt sur les sociétés taxe les bénéfices ou loyers purs, définis comme la différence entre le revenu à recevoir par une société et le coût imputé total encouru pour la production de ce revenu. D'aucuns argumentent que si la base d'imposition des sociétés pouvait être limitée aux purs bénéfices ou loyers économiques, cet impôt n'aurait aucune incidence sur les décisions prises en matière d'investissement.
- L'impôt sur les sociétés peut servir d'instrument de politique économique pour influencer l'affectation de capital au sein du secteur privé⁶⁷.

Il existe de nombreuses différences entre les régimes d'imposition des sociétés appliqués par les États membres, notamment des variations considérables des taux d'imposition et de la base imposable. Outre ces différences, il en existe de plus spécifiques touchant à d'autres aspects de l'impôt sur les sociétés. Le présent chapitre présente un résumé des principales composantes des divers systèmes que compte l'Union européenne⁶⁸.

Structure des taux d'imposition des sociétés

Tous les pays de l'UE prélèvent l'impôt sur les sociétés au niveau du gouvernement central. Les taux varient entre 28% (Finlande et Suède) et 37% (Italie). Les taux sont progressifs en Belgique, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni, le taux maximal étant de 45% en Allemagne et le taux minimal de 21% au Royaume-Uni. L'Allemagne établit une distinction entre les bénéfices non distribués (taux de 45%), les bénéfices distribués (30%) et les sociétés non résidentes (40%), et la Grèce applique un taux de 35% aux sociétés résidentes et de 40% aux sociétés non résidentes. L'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, le Luxembourg et le Portugal prélèvent un impôt au niveau local en appliquant, pour la plupart, des taux qui varient d'une région à l'autre.

⁶⁶ Le comité Carter a considéré cet argument comme la seule véritable fonction de l'impôt sur les sociétés. Voir à ce sujet le rapport de la *Royal Commission on Taxation*, Ottawa, Queen's Printer, 1996.

⁶⁷ Pour une description plus détaillée des diverses fonctions de l'impôt sur les sociétés, voir le rapport du comité Mead publié par l'Institut des études fiscales, ainsi que le rapport du comité d'experts indépendants sur la fiscalité des sociétés, Commission des Communautés européennes, Luxembourg, 1992.

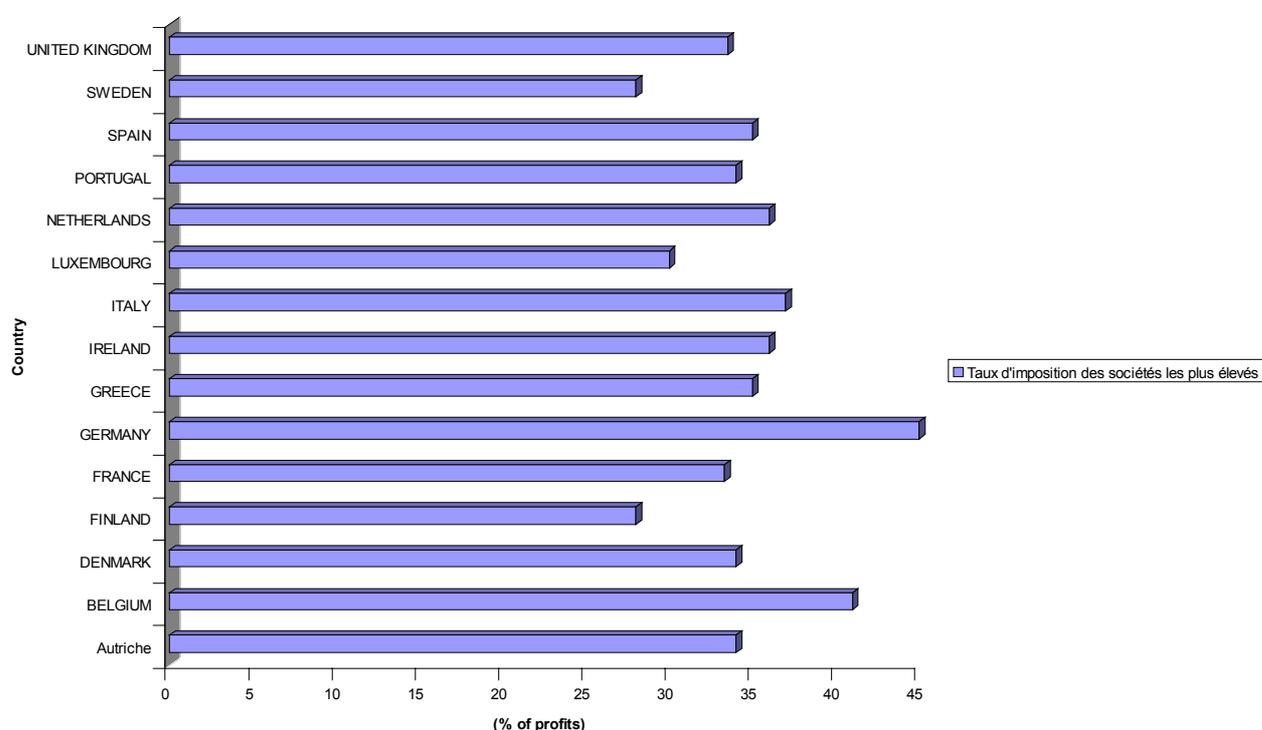
⁶⁸ Voir Di Malta P., *Droit fiscal européen comparé*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, et IBFD, *European Taxation, Taxation of Corporations*, Section A, Amsterdam, 1997.

Tableau 21. Taux d'imposition des sociétés appliqués par le gouvernement central

Pays	Taux (en %)
AUTRICHE	34
BELGIQUE (1)	28-41
DANEMARK	34
FINLANDE	28 (2)
FRANCE	33.33
ALLEMAGNE	30-45 (3)
GRÈCE	35-40 (4)
IRLANDE	28-36 (5)
ITALIE	37
LUXEMBOURG	30
PAYS-BAS	35-36 (6)
PORTUGAL	34
ESPAGNE	35 (7)
SUÈDE	28
ROYAUME-UNI	21-33,5 (8)

- (1) En Belgique, les taux sont progressifs: première tranche, BEF 1.000.000: 28%; puis BEF 2.600.000: 36%; puis BEF 9.400.000: 41%; enfin, au-delà de BEF 13.000.000: 39%.
- (2) Depuis le 1^{er} janvier 2000, cette valeur est de 29%.
- (3) Bénéfices non distribués: 45%; bénéfices distribués: 30%; sociétés non résidentes: 40%. Depuis le 1^{er} janvier 2000, le taux appliqué aux bénéfices non distribués a été réduit à 40%.
- (4) Sociétés non résidentes: 40%.
- (5) Première tranche, IEP 100.000: 25%; au-delà de ce montant: 28%. En 2000, seul un taux de 24% a été appliqué. En 2001, ce taux sera de 21%.
- (6) Première tranche, NLG 100.000: 36%; au-delà de ce montant: 35%.
- (7) En Espagne, les taux appliqués aux petites sociétés (dont les revenus ne dépassent pas 250.000.000 ptas) sont de 30% entre 0 et 15.000.000 ptas et de 35% à partir de 15.000.000 ptas.
- (8) Jusqu'à £300.000: 21%; tranche suivante de £1.200.000: 33.5%; au-delà de ce montant de £1.500.000: 31%.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *BIDF, European Taxation, Section A, Amsterdam, 2000.*

Tableau 22. (Graphique) Taux d'imposition des sociétés dans l'Union européenne

% des bénéfices

Base d'imposition des sociétés

Le calcul des revenus imposables est similaire dans les différents régimes fiscaux. Les revenus provenant de toute source, y compris les revenus non commerciaux ainsi que les revenus d'entreprise ou les revenus bruts, sont normalement compris dans la base d'imposition. Le revenu imposable se calcule en appliquant les principes ordinaires de la pratique comptable commerciale saine et se base généralement sur les bénéfices apparaissant dans les comptes des sociétés. Pour la détermination du bénéfice à des fins fiscales, certains ajustements sont souvent requis par la loi. En règle générale, sont déductibles les dépenses effectuées pour gagner le revenu imposable et entretenir les biens utilisés dans le cadre des activités des sociétés.

Il existe dans tous les États membres des mesures de correction pour tenir compte des effets de l'inflation. Cette correction peut s'appliquer à trois aspects de la mesure de la base d'imposition:

- le système d'amortissement;
- l'imposition des plus-values;
- le traitement des stocks.

Afin de permettre l'imposition des revenus réels, les plus-values sont exonérées dans la plupart des pays. Les règles et les taux d'amortissement peuvent être favorables (amortissement accéléré). Concernant le traitement des stocks, l'utilisation de la méthode

LIFO dans certains pays permet de compenser dans une certaine mesure les effets de l'inflation sur le coût du remplacement des stocks.

Traitement des intérêts

Les paiements d'intérêts sont déductibles dans tous les États membres s'ils sont effectués dans un but économique et si le montant de capital concerné sert à générer des revenus imposables. La Belgique et le Portugal imposent certaines restrictions sur le montant d'intérêts déductible. En Italie, les dépenses afférentes aux intérêts sont déductibles. Néanmoins, si une société reçoit des intérêts exonérés d'obligations publiques ou privées, les intérêts versés ne sont pas déductibles jusqu'à concurrence des intérêts exonérés. Tout intérêt versé qui dépasse ce seuil est déductible pour un montant correspondant au rapport entre le revenu imposable brut et le revenu brut total (y compris les intérêts exonérés).

Traitement des pertes

Tous les pays étudiés permettent aux entreprises de reporter sur un exercice ultérieur les pertes d'exploitation, et certains permettent de les reporter sur un exercice antérieur. Le nombre d'années sur lequel les pertes d'exploitation peuvent être reportées de façon prospective varie entre cinq et un nombre indéfini. L'Allemagne, la France, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni autorisent le report des pertes d'exploitation sur un exercice antérieur, avec une période comprise entre un et trois ans. Certains pays imposent néanmoins des limitations pour certains types de pertes.

Abattements pour amortissements

Tous les pays accordent un abattement pour les amortissements d'actifs. Divers systèmes sont d'application dans les pays étudiés, les plus fréquents étant l'amortissement linéaire (les mêmes abattements répartis sur plusieurs années) et l'amortissement dégressif. Dans ce dernier cas, l'abattement effectif est plus important lors de la première année et diminue progressivement au cours des années suivantes.

Les **machines** sont généralement amorties selon la méthode de l'amortissement dégressif, à l'exception de l'Autriche, de l'Italie et de la Grèce, qui appliquent l'amortissement linéaire. Dans plusieurs pays, les contribuables ont le choix de la méthode d'amortissement.

Dans le cas des **bâtiments**, c'est l'amortissement linéaire qui est le plus courant. Dans certains cas, lorsque les autorités fiscales permettent la méthode de l'amortissement dégressif, un passage à l'amortissement linéaire est autorisé ou recommandé. Certains pays autorisent l'amortissement accéléré: c'est le cas en Allemagne, Belgique, France, Finlande, au Luxembourg et en Italie. Néanmoins, il n'est en général autorisé que dans certains cas exceptionnels assortis de restrictions déterminées.

Traitement des stocks

Il existe diverses méthodes d'évaluation des stocks à des fins fiscales. Ils peuvent s'évaluer selon la méthode FIFO dans tous les pays européens. Quant à la méthode LIFO, elle est autorisée en Allemagne, Belgique, Autriche, Italie, Grèce, Portugal, au Luxembourg et aux Pays-Bas, bien que certains de ces pays conditionnent son emploi à des restrictions sévères. En France, la méthode LIFO peut être autorisée dans certains cas exceptionnels.

Tableau 23. Traitement des pertes d'exploitation

	Report prospectif (nombre maximal d'années autorisé)	Report rétrospectif (nombre maximal d'années autorisé)
AUTRICHE	Illimité	Non autorisé
BELGIQUE	Illimité (1)	Non autorisé
DANEMARK	5	Non autorisé
FINLANDE	10	Non autorisé
FRANCE	5	3 (avec certaines limites)
ALLEMAGNE	Illimité (2)	1 (3)
GRÈCE	5 ou 3 (4)	Non autorisé
IRLANDE	Illimité	(5)
ITALIE	5	Non autorisé
LUXEMBOURG	Illimité	Non autorisé
PAYS-BAS	Illimité	3
PORTUGAL	6	Non autorisé
ESPAGNE	7	Non autorisé
SUÈDE	Illimité	Non autorisé
ROYAUME-UNI	Illimité	1

- (1) L'ancienne limitation du montant de pertes pouvant être reporté sur un exercice ultérieur a été complètement abolie, avec une prise d'effets à partir de l'exercice d'imposition 1998.
- (2) Des restrictions sont appliquées à la compensation de pertes découlant d'opérations étrangères.
- (3) Uniquement si les pertes sont inférieures à deux millions (année 2000) et à un million de DM (année 2001).
- (4) 5 ans dans le cas d'une entreprise industrielle ou de production, et 3 ans dans celui d'une entreprise commerciale.
- (5) Une perte encourue au cours de la dernière année d'activité commerciale peut être compensée par les bénéfices commerciaux des 3 années antérieures.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: BIDF, *European Taxation, Section A, Amsterdam, 2000.*

Tableau 24. Systèmes d'amortissement

	Méthode d'amortissement		Taux d'amortissement (en %)			
			Machines		Bâtiments	
	Machines	Bâtiments	L	D	L	D
AUTRICHE	L	L	10		2-4	
BELGIQUE	L/D	L/D	10-33	2xL	3-5	2xL
DANE-MARK	D	L/D		30	6	4-8
FINLANDE	D	D		30		4-20
FRANCE	L/D	L	(1)	2,5-3,5xL	(1)	
ALLEMAGNE	L/D	L/D	10	3xL	2-4	1,25-5
GRÈCE	L	L	10-15		5-8	
IRLANDE	L/D	L	15	20	4	
ITALIE	L	L	20-25		3-7	
LUXEMBOURG	L/D	L/D	10-25	3xL	2-5	3xL
PAYS-BAS	L/D	L/D	(2)	(2)	(2)	(2)
PORTUGAL	L/D	L	12,5-33,33	0,5-1,5xL	2-5	
ESPAGNE	L/D (3)	L	8-30	0,5-1,5xL	2-3	
SUÈDE	L/D	L	20	30	1,5-5	
ROYAUME-UNI	D	L		25	4	

Légende: L: amortissement linéaire; D: amortissement dégressif.

- (1) Les taux de cette méthode sont calculés en divisant les dépenses par l'estimation de la durée de vie utile de l'actif considéré.
- (2) Il n'existe pas de lignes directrices officielles en matière d'amortissement; en pratique, les taux sont convenus entre le contribuable et les autorités fiscales.
- (3) Ainsi que la méthode de l'amortissement proportionnel à l'ordre numérique inversé des années.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: Confédération Fiscale Européenne, *La fiscalité de l'épargne*, C.F.E., Paris, 1997 et BIDF, *European Taxation, Section A*, Amsterdam, 2000.

Tableau 25. Traitement fiscal des stocks

Pays	Méthodes d'évaluation des coûts		Prix d'achat ou valeur actuelle
	FIFO	LIFO	
AUTRICHE	Oui	Sous conditions	Oui
BELGIQUE	Oui	Oui	Oui
DANEMARK	Oui	Non	Oui (1)
FINLANDE	Oui	Non	Oui
FRANCE	Oui	Non (2)	Oui
ALLEMAGNE	Sous conditions	Oui	Oui
GRÈCE	Oui	Oui	Oui
IRLANDE	Oui	Non	Oui
ITALIE	Oui	Oui	Oui
LUXEMBOURG (3)	Oui	Oui	Oui
PAYS-BAS	Oui	Oui	Oui
PORTUGAL	Oui	Oui	Oui
ESPAGNE (4)	Oui	Oui	Oui
SUÈDE	Oui	Non	Oui
ROYAUME-UNI	Oui	Non	Oui

- (1) Au Danemark, la valeur peut, à des fins fiscales, être réduite d'un montant représentant jusqu'à 16% en 1995, 12% en 1996 et 8% en 1997.
- (2) L'application de cette méthode peut être autorisée dans certains cas exceptionnels.
- (3) Les méthodes LIFO, HIFO, FIFO et du coût moyen sont généralement autorisées, à l'inverse de la méthode du stock-outil.
- (4) En général, les stocks sont évalués selon la méthode du coût moyen pondéré, mais d'autres méthodes telles que LIFO ou FIFO sont également acceptées.

Remarque: dans certains pays, d'autres méthodes peuvent également être autorisées. Dans la plupart des pays, quelle que soit la méthode adoptée, elle doit être suivie avec régularité d'année en année et ne peut être changée sans l'approbation de la Direction générale des impôts.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *Confédération Fiscale Européenne, La fiscalité de l'épargne, C.F.E., Paris, 1997 et BIDF, European Taxation, Section A, Amsterdam, 2000.*

Traitement fiscal des provisions

Les règles appliquées aux provisions pour éventualités varient considérablement d'un pays à l'autre. À cet égard, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Luxembourg peuvent être considérés comme des pays libéraux, tandis que d'autres pays comme l'Italie, la Belgique et la France sont plutôt restrictifs. Selon certaines estimations, le pourcentage de provisions exonérées d'impôt par rapport à la valeur du patrimoine est de 27% en Allemagne et d'à peine 6% en Italie et en Belgique.

Incitations spéciales

Les dépenses d'exploitation en matière de **recherche et développement** sont généralement déductibles pendant l'exercice où elles sont effectuées, à l'exception des Pays-Bas, où elles doivent, dans certains cas, être réparties sur plusieurs exercices. Dans une série de pays, les actifs afférents à la recherche sont éligibles à l'amortissement accéléré ou à la détermination d'un raccourcissement de la durée de vie utile, tandis que dans d'autres pays, ce sont des crédits d'impôt spéciaux qui sont appliqués.

Certains pays prévoient des régimes fiscaux spéciaux pour des **zones spécifiques d'implantation d'entreprises**. Plusieurs États membres ont créé des avantages spéciaux pour les activités financières et de gestion. Ces avantages peuvent prendre la forme d'une exonération partielle ou totale de l'impôt sur les sociétés, d'une définition spéciale de la base d'imposition, etc.

Tableau 26. Allègements fiscaux généraux pour investissements

Pays	Abattement général pour investissements autorisé	Crédit d'investissement général autorisé	Primes en espèces générales autorisées, tous secteurs et activités confondus
AUTRICHE	9% des coûts d'acquisition ou de production des actifs éligibles, qui doivent avoir une durée de vie utile de minimum 4 ans.	Non	Non
BELGIQUE	Déduction normale pour investissements de 13,5% pour les investissements en brevets et en recherche; les petites et moyennes entreprises peuvent bénéficier d'une déduction de 3% sur leurs investissements dans d'autres actifs. Il existe une déduction spéciale pour investissements pour certaines entreprises.	Non	Non
DANEMARK	Non	Non	Non
FINLANDE	Non	Non	Non
FRANCE	Non	Crédit d'impôt pour la recherche et le développement égal à 50% de la différence entre les dépenses effectuées en cours d'exercice et la moyenne des deux exercices précédents.	Non
ALLEMAGNE	Non	Non	Non
GRÈCE	Entre 40 et 100% du montant investi.	Non	Non
IRLANDE	Non	Non	Non
ITALIE	Non	Non	Non
LUXEMBOURG	Non	Crédit d'impôt de 6% pour les investissements dans des actifs éligibles autres que bâtiments, bétail et gisements minéraux.	Non

PAYS-BAS	La déduction pour investissements est calculée en pourcentage du prix d'achat des investissements annuels totaux. La déduction n'est autorisée que si le montant total se situe dans une certaine fourchette. (1)	Non	Non
PORTUGAL	Non	Le crédit d'impôt égal à 8% du montant des investissements de l'exercice en cours consacrés à de nouvelles immobilisations corporelles, et il y a un crédit d'impôt de 30% de la différence entre les dépenses effectuées en cours d'exercice et la moyenne des deux exercices précédents.	Non
ESPAGNE	Non	Crédit d'impôt de 5% pour les investissements dans de nouvelles immobilisations corporelles commerciales, et de 20% pour les dépenses de recherche et développement.	Non
SUÈDE	Oui, dispositions de réserve d'investissement.	Non	Non
ROYAUME-UNI	Les incitations à l'investissement consistent essentiellement en un plan d'expansion économique.	Non	Non

(1) Cette déduction n'est possible que si le montant annuel total se situe entre 3.800 et 556.000 NLG. Entre 3.800 et 61.000 NLG, le pourcentage appliqué est de 27% et, au-delà, il est moins élevé.

Source: élaboration par l'auteur à partir de: *Confédération Fiscale Européenne, La fiscalité de l'épargne, C.F.E., Paris, 1997 et BIDF, European Taxation, Section A, Amsterdam, 2000.*

Partie III: concurrence ou coopération?

La première partie de la présente étude a montré qu'il restait encore du chemin à parcourir avant d'atteindre un consensus au sujet de ce que l'on entend par "concurrence fiscale dommageable". Ainsi, est-il vrai, par exemple, que les bases d'imposition nationales ont été minées par la concurrence entre les systèmes fiscaux?

La base d'imposition

À l'intérieur de l'UE, les recettes totales des gouvernements exprimées en pourcentage du PIB varient actuellement de 40% en Espagne à plus de 58,5% en Suède. Dans la plupart des pays, ces pourcentages ont peu évolué au cours de la dernière décennie. Pour l'ensemble de l'UE, on a relevé une tendance à la hausse faible mais constante: de 42,5% du PIB en 1980 à 44,5% en 1990 et 46% en 1998. Ce n'est qu'au cours des deux années précédentes que ce pourcentage a enregistré une faible baisse pour redescendre à 45,5% (voir tableau 27). L'évolution est identique du point de vue des pays de l'OCDE, où l'on a relevé une augmentation progressive de 34,7% du PIB en 1981 à 37% en 1998 (voir tableau 28).

Tableau 27. Évolution des recettes fiscales totales des États membres de l'UE

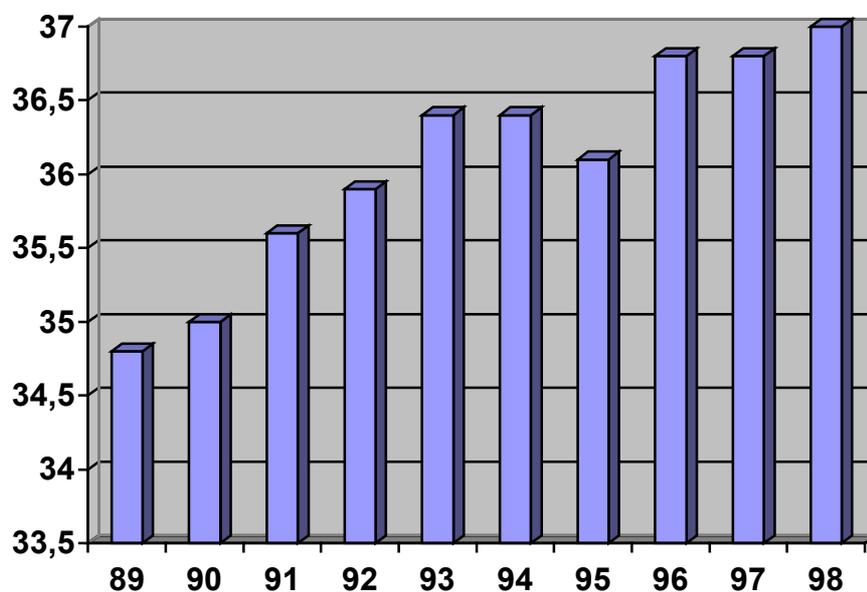
(en % du PIB nominal)

	1980	1990	1998	2000
Belgique	48,3	47,4	49,4	49,5
Danemark	51,5	55,1	57,6	56,4
Allemagne	45,1*	43,3*	44,9	45,6
Grèce	26,5	32,9	38,7	47,1
Espagne	30,3	39,8	40,8	39,1
France	44,7	48,2	50,7	49,3
Irlande	37,5	36	35,1	34,8
Italie	34,3	42,8	46,8	46
Luxembourg	55,1	50,5	46,1	50,5
Pays-Bas	52,4	49,9	47,4	44,6
Autriche	46,4	47,8	50,4	48,8
Portugal	33,1	35	40,9	43,8
Finlande	42	51,4	52,6	51,2
Suède	57,6	64,9	62,1	58,5
Royaume-Uni	39,9	38,5	39,5	40,1
EUR 14**	42,5*	44,5*	46	45,5

*Uniquement l'Allemagne de l'Ouest ** à l'exclusion du Luxembourg
Source: Économie européenne

Ces valeurs ne concordent guère avec une quelconque théorie de "détérioration fiscale" généralisée qui résulterait de la concurrence entre les systèmes fiscaux.

Tableau 28. (Graphique) Recettes fiscales totales en pourcentage du PIB; pays de l'OCDE



Source: OCDE

L'on peut toutefois observer certaines différences, peut-être significatives, entre États membres. Certains pays – l'Irlande, l'Espagne, les Pays-Bas, la Finlande et la Suède – ont enregistré une légère réduction de la charge fiscale au cours de la dernière décennie. Les deux derniers pays cités sont parmi les plus lourdement imposés de l'UE. De plus, le Danemark, la France, l'Italie et l'Autriche ont relevé une faible diminution au cours des deux dernières années.

L'on assiste donc à une convergence au niveau de la charge fiscale totale, malgré l'écart considérable qui existe entre les pourcentages les plus élevés et les plus bas.

Il importe également d'étudier les changements apportés à la *structure* de l'imposition. Les statistiques de l'UE établissent une distinction entre les "impôts liés aux importations et à la production (impôts indirects)", les "impôts courants sur les revenus et la richesse (impôts directs)", les cotisations de sécurité sociale et les "autres recettes courantes".

Dans l'ensemble, les **impôts indirects** ont augmenté de 1,5% dans l'UE au cours des vingt dernières années: de 12,7% du PIB en 1978 à 14,2% en 1998. Les augmentations se sont cependant concentrées dans un nombre limité d'États membres, notamment l'Italie, le Portugal et l'Espagne.

Les **impôts directs** ont connu une augmentation un rien plus élevée: 1,6%, à savoir de 11,8% du PIB en 1978 à 13,4% en 1998. D'un pays à l'autre, cette évolution est plus complexe à décrire: le pourcentage a diminué dans certains pays au fil des ans (Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas et Royaume-Uni) et augmenté dans d'autres (ex.: Danemark, Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Portugal et Autriche). Dans le cas des **cotisations de sécurité sociale**,

l'augmentation globale est de 1,4%: de 13,8% du PIB en 1978 à 15,2% en 1998. Le Royaume-Uni (6,3% en 1998), le Danemark (2,8%) et l'Irlande (4,2%) tirent peu de revenus de cette catégorie, et leur pourcentage est resté stable. Les **autres recettes courantes** sont restées stables, à 3,2% du PIB.

Tableau 29. Taux d'imposition implicites des facteurs de production

	Travail			Autres facteurs de production		
	Niveau de 1998	Évolution par rapp. à 1985 (en %)	Écart par rapp. à la moyenne UE	Niveau de 1998	Évolution par rapport à 1985 (en %)	Écart par rapport à la moyenne UE
Belgique	45,8	+ 1,5	5,3	38	-2,5	2,8
Danemark	46,6	+ 2	6,1	31,9	-5,1	-3,3
Allemagne	42,7	+ 3,2	2,2	40,9	-7,1	5,7
Grèce	39,8		-1,7	8,7	-6,3	-26,5
Espagne	38	+ 6,1	-2,5	26,6	+ 6,7	-8,6
France	44,4	+ 4	3,9	44,9	-6,6	9,7
Irlande	31,6	+ 1,4	-8,9	29,2	+ 3,6	-6
Italie	42,9	+ 6,3	2,4	34,8	+ 7,9	-0,4
Luxembourg	29,5	-3,1	-11	49,3	+ 16,4	14,1
Pays-Bas	51	+ 0,1	10,5	37,3	+ 6,8	2,1
Autriche	43,4	+ 2,5	2,9	37,1	-3,8	1,9
Portugal	35,8	+ 14,4	-4,7	16,3	-8,2	-18,9
Finlande	55	+ 12,1	14,5	21,3	+ 5,4	-13,9
Suède	52,6	-0,1	12,1	34,7	+ 0,9	-0,5
Royaume-Uni	26,2	0	-14,3	32,4	-30,1	-2,8
Moyenne UE	40,5	+ 3,1		35,2	-8,1	

Source: Commission européenne

Même ces chiffres n'offrent pas une vision précise de la situation. En particulier, ils ne nous permettent pas d'identifier les différences, dans la catégorie de l'imposition directe, entre l'imposition des revenus personnels, l'imposition de la richesse et l'imposition des sociétés. L'analyse menée par la Commission lors de la préparation de la "nouvelle approche" – *L'imposition dans l'Union européenne: rapport sur le développement des systèmes fiscaux* (1996) – a établi une distinction entre l'**imposition du travail** et l'**imposition des autres facteurs de production**, notamment le capital. Les résultats ont révélé, au cours de la période 1985-1994, une augmentation moyenne de 3,1% pour la première catégorie d'imposition et une diminution moyenne de 8,1% pour la seconde (voir tableau 29).

Toutefois, les chiffres détaillés montrent également certaines variations importantes entre les pays. Au Luxembourg et en Suède, l'imposition du travail a baissé (à partir d'un niveau très élevé, dans le cas de la Suède) et d'autres impôts ont augmenté. L'augmentation d'autres impôts a aussi été relevée en Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas et en Finlande, dans tous les cas, à l'exception du dernier, selon un pourcentage plus élevé que celui de l'augmentation de l'imposition du travail. Le chiffre moyen pour l'ensemble de l'UE a été influencé en grande partie par une réduction drastique de l'imposition du capital au Royaume-Uni.

Ces chiffres ont également indiqué que la division entre l'imposition du travail et celle des autres facteurs de production variait considérablement entre les États membres: dans le cas de l'imposition du travail, les taux variaient de 26,2% (Royaume-Uni) à 52,6% (Suède) et, dans celui de l'imposition des autres facteurs de production, de 8,7% (Grèce) à 49,3% (Luxembourg). Les taux globaux, tant dans le cas de l'imposition du travail que dans celui de l'imposition des autres facteurs de production, ont également montré des écarts considérables autour de la moyenne de l'UE.

Tableau 30. Évolution de certains taux d'imposition directe, 1986-1997 (en %)

	Taux marginaux plafond de l'impôt personnel sur le revenu	Taux de base de l'impôt sur les sociétés
Allemagne	-	- 11,0
France	- 11,0	- 11,7
Italie	- 11,0	0,0
Royaume-Uni	- 20,0	- 2,0
Autriche	- 12,0	- 16,0
Belgique	- 15,3	- 6,0
Danemark	- 14,0	- 16,0
Finlande	- 13,0	- 5,0
Grèce	- 23,0	- 9,0
Irlande	- 10,0	- 12,0
Luxembourg	- 7,0	- 7,0
Pays-Bas	- 12,0	- 7,0
Portugal	-	- 6,0
Espagne	- 10,0	0,0
Suède	- 25,0	- 24,0

Source: OCDE

Ici, cependant, les valeurs relatives aux **taux de l'impôt sur les sociétés** peuvent également présenter un intérêt. Tant dans les pays de l'UE que de l'OCDE, ces valeurs révèlent une récente diminution constante, les taux étant passé d'environ 50% en 1985 pour se situer entre 30 et 40% en 1995. Seule l'Italie a enregistré une augmentation, passant de 46 à 52,2%, tandis que l'Espagne a maintenu son taux à 35% et que l'Allemagne a introduit un taux à

fractionnement. Dans certains cas, la baisse a été impressionnante: en Finlande et en Suède, par exemple, les taux ont été réduits de plus de moitié, passant de 57% en 1985 à 25% et 28% en 1995 [voir Tanzi V. (1996)].

Un scénario similaire apparaît lorsque l'on étudie l'évolution des **taux marginaux plafonds de l'impôt personnel sur le revenu**. Ceux-ci ont en effet fortement diminué dans tous les pays sauf en Allemagne et au Portugal, malgré le fait que l'imposition directe ait augmenté dans l'ensemble.

Quelles conclusions pouvons-nous tirer de ces chiffres?

- D'abord, il est clair que la concurrence fiscale n'a pas eu pour effet à long terme de *réduire* les bases d'imposition au sein de l'UE ou de l'OCDE. Le pourcentage du PIB prélevé sous forme d'impôt révèle plutôt une tendance constante à la hausse. Cependant, l'augmentation de la taxation globale au cours des quelques dernières années n'a été que marginale par rapport à celle des vingt années précédentes et certains pays de l'Union européenne ont enregistré une baisse modérée. Cette évolution permet de conclure éventuellement que la concurrence fiscale a effectivement "coiffé" la tendance à la hausse des impôts dans les pays où la fiscalité est relativement élevée et a produit une convergence au sein de l'UE.
- Les chiffres ne reflètent pas le fait que les impôts directs ou les cotisations de sécurité sociale aient eu récemment tendance à augmenter de façon plus prononcée que l'ensemble des impôts. L'ensemble de l'UE a toutefois connu au cours de la période 1985-94 un déplacement de l'imposition du travail vers l'imposition d'autres facteurs de production, bien que cela n'ait pas été le cas dans tous les États membres. La baisse des taux des impôts sur les sociétés tend à confirmer un déplacement moyen de la charge fiscale de la base d'imposition "mobile" vers la base "immobilière".
- Par ailleurs, les effets résultant de structures fiscales divergentes sont extrêmement variables. Par exemple, des pays comme le Danemark et le Royaume-Uni s'appuient relativement moins sur les charges sociales directes que des pays comme la France. De tels facteurs expliquent pourquoi la concurrence fiscale considérée comme "dommageable" par un État membre ne l'est pas par un autre.

"Concurrence déloyale"

Au tableau brossé par ces statistiques fortement globalisées, il convient d'ajouter certaines indications, tant statistiques qu'anecdotiques, quant aux effets de certains impôts et à la façon dont ils sont administrés. Bien que la "concurrence fiscale" à ce niveau microéconomique n'ait peut-être pas pour effet de miner les bases d'imposition dans l'ensemble, il est possible qu'elle cause une distorsion du comportement économique des consommateurs, des travailleurs ou des investisseurs de manière telle qu'elle porte préjudice au bon fonctionnement du marché unique.

À l'évidence, les situations les plus préoccupantes sont les suivantes:

- Des différences considérables entre les taux des impôts indirects pratiqués de part et d'autre des frontières peuvent induire une distorsion des comportements d'achats des consommateurs.
- Des distorsions causées par les systèmes de TVA et de droits d'accises eux-mêmes, ou pour les applications et interprétations divergentes qui en sont faites dans les États membres.

- Le niveau élevé des taux marginaux d'imposition directe, qui encourage les gros salaires à devenir des "exilés fiscaux" dans des pays appliquant des taux plus bas.
- Des revenus d'origine étrangère non taxés et non déclarés, en particulier les revenus bancaires et autres intérêts, peuvent à la fois miner les revenus et provoquer des distorsions du marché de l'épargne.
- L'incapacité des conventions fiscales bilatérales existantes à supprimer la double imposition de certaines opérations qui, ainsi, maintiennent les obstacles au commerce au sein du marché unique.
- Les incitations fiscales destinées à attirer les investissements libres, qui peuvent causer des distorsions du marché des capitaux et donner lieu à des "ventes d'exonération fiscale temporaire"⁶⁹ (mais qui font par ailleurs souvent partie des politiques de développement régional de la Communauté).
- Les disparités des systèmes d'imposition des revenus et de sécurité sociale qui peuvent pénaliser les personnes qui travaillent dans un État membre autre que celui de leur nationalité, résidence ou domicile.

Dans quelle mesure ces situations ainsi que les différences qui existent entre les systèmes fiscaux des États membres et les taux qui les sous-tendent constituent-elles une concurrence fiscale "déloyale"?

Il peut être utile d'établir une distinction entre, d'une part, les *systèmes fiscaux dans leur ensemble*, qui englobent le niveau général d'imposition, l'équilibre entre l'imposition directe et indirecte et la structure générale des taux et, d'autre part, la concurrence basée sur des *dispositions spéciales* destinées à des activités ou domaines précis, ou les composantes administratives ayant pour effet une distorsion de la concurrence.

Concurrence entre systèmes

Le fait de considérer la concurrence entre systèmes fiscaux comme "loyale" ou "déloyale" est une question politique de fond. Étant donné que tous les États membres de l'UE sont des démocraties, on peut difficilement avancer qu'ils ne devraient pas pouvoir opérer de choix en faveur de niveaux d'imposition relativement bas ou de structures fiscales particulières, même si ces choix se traduisent par un avantage concurrentiel apparent.

Il faut aussi garder présent à l'esprit que ce ne sont pas des régimes d'imposition isolés qui se concurrencent, mais des **systèmes fiscaux globaux**, qui concernent à la fois les revenus et les dépenses. Un choix en faveur d'une imposition globale peu élevée implique un choix en faveur de dépenses publiques tout aussi peu élevées, avec un compromis entre les avantages et les inconvénients. Par exemple, le niveau bas de l'impôt sur les sociétés peut attirer l'investissement mais la faiblesse des infrastructures et de la qualification de la main-d'œuvre peut le rebuter.

On peut aussi considérer que les détails d'un tel compromis relèvent uniquement des gouvernements et des parlements des États membres. C'est uniquement en présence d'effets de retombée – par exemple, si les conséquences du faible niveau de dépenses publiques peuvent être "déchargées" sur des États voisins, comme dans le cas des mesures de réduction de la pollution – que l'on peut clairement envisager l'harmonisation ou la coordination au niveau de l'UE.

⁶⁹ Une "exonération fiscale temporaire" consiste à accorder à une entreprise une exonération d'impôt pendant une certaine période suivant son établissement dans un lieu précis.

Les choix concernant la **structure des systèmes fiscaux** soulèvent des questions plus complexes. Par exemple, certains États membres, comme le Danemark, financent la majeure partie de leur système social au moyen de l'imposition indirecte en appliquant des taux de TVA relativement élevés. D'autres, comme la France, ont choisi de prélever des cotisations directes de sécurité sociale élevées. Cette option a notamment pour effet, compte tenu du système de TVA actuel, de permettre qu'une part du coût des dépenses de sécurité sociale danoises, financées par l'imposition indirecte, soit remboursée sur les exportations vers d'autres États membres, ce qui n'est pas le cas lorsque ces dépenses sont financées directement.

Les divergences de structures fiscales ont pour effet majeur de rendre la concurrence susceptible d'exercer une pression sur les **taux des impôts personnels** plutôt que, de façon directe, sur la charge fiscale globale.

À titre d'exemple, imaginons que les pays A et B aient tous deux un niveau général d'imposition qui équivaut à 50% de leur PIB. Un aspect les distingue: le pays A peut financer cela par ses taux élevés d'imposition indirecte, tout en appliquant des taux assez bas d'impôt sur les sociétés; le système fiscal du pays B fonctionnant quant à lui dans l'autre sens. La concurrence fiscale exerce une pression à la baisse sur les taux de l'imposition indirecte du pays ainsi que sur les taux de l'impôt sur les sociétés du pays B. Cette situation se traduit par:

- une pression à la baisse sur le niveau général d'imposition des deux pays;
- une convergence de leurs structures fiscales.

On peut se réjouir ou se plaindre de l'une et l'autre de ces conséquences. Alors qu'un inconditionnel de la souveraineté fiscale peut rejeter de telles pressions exercées sur le pouvoir détenu par les États membres de déterminer leur propre régime fiscal, qui reflète souvent des facteurs politiques et culturels établis de longue date, l'on peut considérer la convergence des structures comme une conséquence naturelle du marché unique.

De même, nombreux sont ceux qui se réjouiraient *à la fois* de la convergence des systèmes et de la pression à la baisse exercées sur les taux par les forces du marché. Néanmoins, l'érosion des recettes entraînera également la mise en place d'efforts visant à assurer la convergence des systèmes *sans* subir la pression à la baisse sur les taux, ce qui, somme toute, constitue l'objectif principal de la coordination.

Régimes fiscaux particuliers

Ce sont les régimes fiscaux particuliers, plutôt que les systèmes fiscaux globaux, qui sont généralement visés lorsqu'il est question de "concurrence fiscale déloyale". Les chapitres précédents ont déjà exposé une série d'exemples spécifiques, que l'on peut répartir en deux catégories.

1. **Les régimes fiscaux qui entraînent une distorsion involontaire de la concurrence.** Plusieurs problèmes posés par le système "transitoire" de TVA constituent des exemples relevant de cette catégorie. Par le passé, les gouvernements nationaux accordaient moins d'importance au niveau effectif des taux de TVA ou à la méthode de sa perception qu'aux mesures visant à garantir l'entrée des recettes dans le budget national approprié. En effet, la principale pierre d'achoppement rencontrée par le système fondé entièrement sur le principe de l'origine est la perception de la nécessité d'un "système de compensation" permettant le remboursement de la TVA perçue au pays de la consommation finale.

Cette préoccupation a donné lieu à des procédures des plus lourdes, comme celles que prévoit la **8^e directive TVA**. Si une entreprise d'un État membre paie une TVA dans un

autre État membre, elle est en droit d'en demander la récupération sous la forme d'une taxe en amont. Néanmoins, elle ne peut pas, suivant la procédure normale, déduire cette taxe en amont de sa TVA à payer dans son pays de résidence car celui-ci n'a pas reçu de TVA. Au lieu de cela, cette entreprise doit récupérer la taxe auprès du second pays, une procédure qui peut prendre des mois, voire des années. Cette situation a un effet décourageant pour quiconque voudrait acheter des services à un fournisseur étranger.

La Commission a récemment proposé une réforme simple⁷⁰ visant à supprimer cette distorsion: le système proposé voudrait que la déduction de la taxe en amont s'effectue selon la procédure normale et que les effets sur les revenus soient réglés par une "compensation" bilatérale entre les États membres concernés par l'opération.

La Commission a également souligné les différences des **bases d'imposition des sociétés**, qui se traduisent par l'application d'un grand nombre de taux d'imposition marginaux effectifs. Ces taux peuvent varier jusqu'à environ 200%, selon le secteur d'activité, les modalités financières et la catégorie de l'investisseur, et peuvent fortement influencer le choix de la juridiction fiscale dans laquelle les entreprises investissent.

2. Les régimes fiscaux dont l'objectif principal *consiste à influencer la concurrence.*

L'exemple le plus évident de cette deuxième catégorie est l'**aide régionale**, accordée par l'intermédiaire de régimes fiscaux préférentiels à la place des primes en espèces versées par les budgets nationaux ou de l'UE. Comme le débat continu sur les aides d'État en général le montre, la position morale et politique à adopter dans de tels cas n'est pas toujours très claire. D'un côté, il ne fait pas de doute qu'accorder un traitement préférentiel à une région est une mesure "déloyale" à l'égard des autres régions. D'un autre côté, cette différence constitue précisément l'objectif d'une telle politique. La création de la zone euro et la nécessité de limiter les risques de "chocs asymétriques" dans cette zone sont susceptibles d'aggraver ce dilemme à l'avenir⁷¹.

On peut aussi argumenter que les **taux zéro de retenue à la source sur les intérêts versés à des non résidents** sont spécialement destinés à attirer l'épargne. En effet, la Commission a désigné la "concurrence fiscale effrénée pour les dépôts de non résidents" comme un facteur contribuant tant à l'érosion de la base d'imposition des États membres qu'à la mauvaise affectation de l'investissement. Dans ce cas, néanmoins, la concurrence joue non seulement au sein de l'UE mais aussi avec des pays extérieurs (voir supra "La retenue à la source").

La suppression de toute distorsion fiscale est également susceptible d'affecter un groupe d'États membres plus que d'autres, avec d'éventuels effets sur la croissance et l'emploi, du moins à court terme. Comme ces États membres, à première vue, n'y gagneront rien en retour, ils sont peu motivés pour approuver une telle suppression. Ici aussi, un exemple peut être fourni par la proposition d'instaurer une retenue à la source sur les intérêts versés à des non résidents, ce qui aurait eu un effet dommageable sur l'important secteur des services financiers du Luxembourg et du Royaume-Uni.

Ces raisons ont poussé la Commission à tenter d'effectuer des avancées par l'introduction de "paquets" de mesures, dont les avantages et inconvénients étaient répartis plus ou moins équitablement entre les États membres. Le "paquet Monti" initial, par exemple, liait les progrès sur la question litigieuse de l'imposition des intérêts versés aux non résidents à des

⁷⁰ COM(1998)377.

⁷¹ Voir "Ajustement aux chocs asymétriques", *Série Affaires économiques*, document de travail ECON 104, Parlement européen, DGIV, septembre 1998.

progrès parallèles relatifs à l'imposition des intérêts et redevances, au code de conduite et à des améliorations au système de TVA.

Il reste cependant à savoir dans quelle mesure cette tactique sera une réussite. La résolution du Parlement européen sur le développement des systèmes fiscaux (1998) avertissait que le paquet Monti:

"devait être considéré comme un objectif général à atteindre à moyen terme, et ne pas être utilisé, au contraire, par les États membres comme un outil pour retarder l'approbation des diverses composantes du paquet".

En tout état de cause, ce paquet original a été réduit très tôt par le Conseil (voir plus haut) tandis que le code de conduite a été adopté préalablement au reste.

Concurrence contre coopération

Les nombreux modèles économiques existants ne suffisent pas pour apporter une réponse toute prête à la

"question simple en apparence...: la concurrence fiscale est-elle... une bonne ou une mauvaise chose?" (Edwards et Keen, 1994).

Il semble qu'il faille davantage tenir compte de critères politiques que de critères purement théoriques.

Concurrence

Il est évident, par exemple, qu'un des facteurs décisifs est la façon d'envisager le gouvernement en général et les fonctions de l'imposition en particulier. Sinn (1993) envisage une situation dans laquelle

"... la concurrence fiscale supprimera les impôts de redistribution frappant les facteurs mobiles et réduira le système fiscal à un simple système d'imposition des bénéfiques".

D'autres analyses négligent les fonctions sociales ou de redistribution et n'envisagent les systèmes qu'en termes de compromis entre l'imposition et les dépenses publiques: les avantages d'une offre publique poussée doivent être mis en équilibre avec les effets du niveau élevé d'imposition qui l'accompagne. Dans ce contexte, les risques de la concurrence fiscale internationale sont considérés comme provenant des pays

"qui attirent chez eux une part plus grande de la base d'imposition mondiale, et qui exportent ainsi une partie de leur charge fiscale" (Tanzi, 1996).

Néanmoins, selon un avis opposé, la concurrence fiscale amènerait au moins deux avantages importants.

- D'abord, elle présente

"la grande utilité d'ajouter des contraintes constitutionnelles inadéquates aux pressions intrinsèques pour la fixation de taux d'imposition excessivement élevés entraînés par la poursuite de leurs propres intérêts que font les décideurs". (Edwards et Keen, 1994).

L'hypothèse selon laquelle toutes les dépenses publiques seraient bénéfiques en soi, quel que soit le compromis adopté entre les dépenses et l'imposition dans son ensemble, est par conséquent rejetée. Dans la mesure où une proportion peut être considérée comme "inutile", les améliorations du bien-être ne peuvent complètement compenser les augmentations de la charge fiscale.

- Deuxièmement, la concurrence fiscale est considérée comme en accord avec la "présomption de décentralisation" du principe de subsidiarité et, en tout cas, comme le moteur d'une maximisation du bien-être économique. L'équilibre souhaitable d'imposition et de dépenses publiques n'est pas nécessairement partout identique. Lorsque les décisions sont déléguées, le niveau d'imposition et d'offre de services publics est donc davantage susceptible de correspondre aux préférences des citoyens.

Coopération

Ces approches très divergentes de la concurrence fiscale se reflètent dans des avis similaires concernant les avantages de la coopération.

- La nécessité d'une coopération entre États est avant tout perçue comme une conséquence évidente de l'intégration économique. *"Les recettes fiscales d'un État membre deviennent endogènes pour les politiques fiscales d'autres États membres"* (Deheijia et Genschel, 1996), et donc

"comme des plaques tectoniques qui se frottent les unes contre les autres, les systèmes fiscaux de différents pays...exercent des pressions d'arbitrage créées par la diversité des taux d'imposition, les différences des bases imposées et les diverses possibilités d'évasion et de fraude..." (Tanzi, 1994).

La forme de coopération vers laquelle cette situation semble mener n'implique pas l'adoption d'une harmonisation complète. L'analyse de la concurrence fiscale transfrontalière menée par Kanbur et Keen (1991), avant l'achèvement du marché unique, a en effet montré que l'application de taux *communs* d'imposition indirecte entraînait des pertes globales mais qu'en revanche, l'application de taux d'imposition *minimaux* se traduisait par des avantages globaux. Cette analyse correspondait au système effectivement adopté.

- La coopération, si pas la centralisation, est considérée comme la seule façon de poursuivre des politiques macroéconomiques efficaces de stabilisation économique. Dans le cas de l'Union économique et monétaire, il a été admis dès le départ que la zone euro serait dotée d'une caractéristique "unique dans l'histoire": "une politique monétaire unique couplée à une politique fiscale largement décentralisée"⁷². Les gouvernements participants ont pourtant été obligés de réduire ce caractère unique à la fois par la mise en place de restrictions spécifiques sur les politiques fiscales nationales (par exemple, le Pacte de stabilité et de croissance) et la création d'institutions destinées à renforcer la coopération (par exemple, le conseil Euro).
- L'on pense que le modèle de maximisation du bien-être par la concurrence ne peut fonctionner que dans la mesure où tous les facteurs jouissent d'une mobilité totale entre les diverses zones fiscales, c.-à-d. lorsque tant les investissements que les gens peuvent circuler sans difficultés entre les juridictions fiscales concurrentes. Si un facteur (le capital) est mobile mais que l'autre (le travail) ne l'est pas, des distorsions fiscales apparaissent. Seule la coopération permettra de supprimer de tels effets externes.
- Enfin, tout élément fiscal de redistribution ne pourra être achevé que par la coopération ou la centralisation.

Néanmoins, des mesures de coordination des régimes fiscaux peuvent également être considérées comme la formation de "cartels fiscaux", qui usent de leur pouvoir de monopole

⁷² "Stable money - sound finances: Community public finance in the perspective of EMU", *European Economy*, n° 53, 1993.

pour maximiser les revenus au détriment d'autres besoins économiques tout aussi importants (investissements des entreprises, épargne et consommation privées, etc.). On peut lire l'observation suivante dans un document du Groupe Kangaroo sur la fiscalité:

"En pratique, plutôt que de se concurrencer, les autorités fiscales sont beaucoup plus susceptibles de copier les unes chez les autres les mesures efficaces d'obtention de revenus. C'est Adam Smith qui a observé qu'"il n'y a aucun art qu'une nation apprenne plus vite d'une autre que celui de vider les poches des gens."

Toute hypothèse selon laquelle la coopération produirait un meilleur résultat global que la concurrence doit donc être sensiblement nuancée. Par exemple,

- Les zones de "cartellisation" ont tendance à perdre leur compétitivité:

"Si la coordination fiscale reste limitée à un sous-ensemble de pays, rien ne garantit que les gains de la coordination ne s'éparpilleront pas vers des pays extérieurs." (Dehejia et Genschel, 1996).

- Les gains résultant de la coopération ne sont pas nécessairement partagés équitablement entre les participants et ils peuvent se traduire par des pertes pour ceux qui, autrement, mèneraient une concurrence plus efficace. L'analyse effectuée par Dehejia et Genschel (1996) indique que le "petit est compétitif": les économies plus petites sortent gagnantes de la concurrence fiscale, contrairement aux plus grandes, et celles-ci sortent donc gagnantes de la coopération aux dépens des plus petites.
- Comme nous l'avons déjà observé, la concurrence fiscale fournit également l'un des mécanismes par lesquels un pays relativement pauvre peut lancer un processus de rattrapage.

"Lorsque le capital est mobile et que le pays est petit, le coût des revenus pour le pays qui fournit les incitations fiscales peut être bas, voire négatif, s'il réussit à attirer les investissements étrangers d'autres pays. Si le pays présente un taux de chômage élevé, les capitaux étrangers peuvent être combinés avec les travailleurs qui auraient normalement été au chômage." (Tanzi, 1996).

L'Irlande apporte l'exemple récent le plus manifeste de ce mécanisme.

- Pour autant que les "bénéfices" de la "cartellisation" fiscale soient des revenus plus élevés,

"certaines "firmes" placées dans le contexte de l'harmonisation fiscale peuvent ne pas souhaiter accroître leur "rentabilité"...: une volonté de mettre un frein aux dépenses publiques en restreignant la croissance de l'imposition a certainement constitué l'un des raisons sous-jacentes de l'attitude d'obstruction de la Grande-Bretagne sous le mandat de Mme Thatcher lors des débats sur l'harmonisation entre 1986 et 1990." (McDowell et Thom, 1993).

Conclusions

Les conclusions auxquelles nous mène la présente analyse n'étonneront personne: une certaine concurrence (mais non dans son ensemble) peut être dommageable et une certaine coopération, à condition de ne pas être envahissante, peut donc être bénéfique. Pour reprendre les termes plus formels d'Edwards et Keen, un certain degré de coordination fiscale est souhaitable si les avantages sociaux résultant de l'élimination de *"l'inefficacité du comportement non coopératif"* l'emportent sur la *"tendance titanique au gaspillage"*.

Cet avis empreint de bon sens a trouvé un écho dans la résolution du Parlement du 18 juin 1998, qui soutenait globalement l'approche de la Commission. Le Parlement a considéré que la concurrence entre les systèmes fiscaux nationaux serait probablement *"assurée par la plus grande transparence résultant de l'introduction de la monnaie unique"* et il a approuvé

"la concurrence fiscale bénéfique entre États membres en tant qu'instrument permettant d'augmenter la compétitivité de l'économie européenne, laquelle doit faire face aux défis de la globalisation".

La coordination est néanmoins justifiée lorsque le niveau de concurrence a pour résultat

"l'impossibilité éventuelle de recueillir tous les fruits que le marché unique peut produire en termes de croissance et d'emploi, étant donné la charge fiscale plus lourde imposée au travail salarié en raison de la plus grande mobilité du capital".

Un large consensus existe, dans une large mesure, sur l'élimination de la "concurrence déloyale" résultant de la complexité des systèmes fiscaux. Plus un système fiscal est complexe, plus il laisse de place (par des moyens illégaux) à la fraude fiscale et plus il incite les entreprises à recourir (par des moyens légaux) à l'évasion fiscale. La conclusion principale du document du groupe Kangaroo dit en substance que

"les structures fiscales devraient être aussi simples et transparentes que possible, et toute proposition devrait chercher à les simplifier encore davantage".

C'est pour cette raison que le rapport Secchi du Parlement a fermement critiqué la disparition dans la proposition finale du paquet Monti *"des mesures visant à supprimer les graves distorsions dans le domaine de la fiscalité indirecte"*.

Le consensus n'est toutefois pas aussi large en ce qui concerne les *taux* d'imposition. En ce qui concerne les taux d'imposition *maximaux*, la tendance générale est de s'en remettre aux forces de la concurrence et du marché. Il existe une limite supérieure naturelle dans la mesure où toute *augmentation des taux* a pour résultat *une baisse de l'ensemble des recettes* provenant de l'impôt en question. Il y a lieu de croire que cette position est déjà atteinte dans certains États membres où les droits d'accise sur l'alcool et le tabac sont très élevés (les gouvernements peuvent néanmoins choisir de les maintenir à un tel niveau pour des objectifs de santé publique ou de politique sociale).

Toutefois, même au sujet des taux minimaux, les avis sont divergents. Même si un taux minimal de TVA de 15% a été fixé, aucun accord n'a été conclu sur un quelconque taux minimal d'impôt sur les sociétés, malgré les recommandations du rapport Ruding et d'autres rapports.

L'équilibre entre concurrence et coordination qui émerge se présente donc comme suit:

- dans les cas où des caractéristiques de systèmes fiscaux provoquent une distorsion de la concurrence – soit involontairement, à cause d'une complexité excessive, soit délibérément – l'action communautaire s'impose;
- l'expérience montre que cette action a plus de chances de réussite si elle prend la forme d'une coopération (par exemple, le code de conduite) plutôt qu'une harmonisation formelle par le biais de la législation;
- dans certains domaines, il est cependant inévitable de légiférer afin, bien entendu, de supprimer les applications divergentes de dispositions existantes qui causent des distorsions, par exemple, dans le cas de la TVA;
- la conclusion d'un accord sur des taux d'imposition maximaux est improbable, et extrêmement difficile même sur la fixation de taux "plancher". Les taux d'imposition sont

largement considérés comme relevant de la souveraineté nationale et des forces du marché.

Législation communautaire en matière fiscale

Il nous reste à répondre à une question clé: dans les cas où l'action communautaire est souhaitable, par quel processus législatif doit-elle être mise en œuvre? Cette question peut donner lieu à deux sous-questions:

- Dans quelle mesure faut-il modifier le principe de l'unanimité au Conseil en matière fiscale pour permettre le vote à la majorité qualifiée (VMQ)?
- Dans quelle mesure les décisions à prendre dans les domaines "techniques" de la fiscalité peuvent-elles être déléguées à des comités d'experts (ex.: le comité TVA)?

À la première de ces questions, il est possible de donner une réponse catégorique pour un aspect au moins: personne ne préconise sérieusement le VMQ sur les *taux* d'imposition *apparents*, pas même sur le taux minimal de TVA déjà fixé. L'on constate cependant plus d'hésitations au sujet des caractéristiques d'un système fiscal qui sont *équivalentes* à des taux d'imposition: par exemple, la complexité des impôts sur les sociétés qui a pour effet que les taux d'imposition *effectifs* sont nettement inférieurs aux taux nominaux apparents.

Selon la Commission, le VMQ devrait être employé en matière fiscale lorsque cela s'avère "nécessaire pour assurer le maintien du fonctionnement du marché unique"⁷³. Le président de la Commission a récemment fourni plusieurs exemples:

"Il est absurde qu'une entreprise qui a son siège dans un pays de l'UE doive attendre trois ans pour récupérer la TVA auprès des autorités d'un autre pays de l'UE. Il est insensé que les chauffeurs de camion qui font le plein de diesel sur leur route à travers l'Europe doivent demander un remboursement de la TVA dans chaque pays traversé.

Dans un véritable marché unique, les multinationales européennes ne devraient pas attendre des années avant que des autorités fiscales acceptent les prix de transfert sur les échanges de services intra-entreprises. De même, les entreprises ne devraient pas mettre sur pied des fonds de retraite dans chaque pays où elles exercent des activités."

De tels arguments n'ont pourtant pas convaincu les ministres nationaux des finances. L'expérience –(par exemple, avec la proposition de "système de compensation" requis par un système de TVA "définitif" reposant sur le principe de l'origine) nous montre que les ministres sont réticents lorsqu'il s'agit d'envisager des changements susceptibles de miner leurs revenus.

De plus, pour une question de principe, une série de gouvernements restent opposés à l'emploi du VMQ en matière fiscale. La position du Royaume-Uni, par exemple, est la suivante: la capacité de déterminer les "crédits" est un fondement de la souveraineté des parlements nationaux⁷⁴.

Aucune modification du traité dans ce sens n'a donc été convenue lors du sommet de Nice en décembre 2000.

Une autre alternative proposée par la Commission en vue de débloquent les dossiers fiscaux concernait la délégation des décisions "techniques" à des comités composés d'experts

⁷³ M. Romano Prodi, président de la Commission, dans un article paru au *Financial Times* du 16 novembre 2000.

⁷⁴ On peut dire que le pouvoir de la House of Commons a pour origine le marché historique conclu avec la Couronne, selon lequel l'"octroi de crédits" avait été échangé contre la "réparation de griefs".

nationaux. Une proposition de ce type est sur la table depuis un certain temps: charger le comité TVA de prendre de telles décisions afin d'éviter le long processus d'adoption de directives modifiant la 6^e directive TVA.

Jusqu'à présent, le Conseil a rejeté cette proposition pour le motif que la procédure de vote proposée était le VMQ. Pour sa part, le Parlement européen a approuvé avec prudence tout en faisant état de son inquiétude générale à propos des procédures de "comitologie" qui ne sont pas soumises à une lecture parlementaire.

Annexe: concurrence fiscale et imposition du capital

Les modèles d'imposition du capital partent d'une série d'hypothèses:

- ◆ le capital – et donc la base d'imposition – jouit d'une mobilité internationale;
- ◆ les taux de rendement du capital sont largement déterminés au sein de l'économie internationale dans son ensemble, sur laquelle les politiques fiscales des pays individuels ne peuvent avoir qu'une influence très limitée;
- ◆ l'impôt peut être prélevé sur les revenus du capital à la source (là où les revenus sont produits) et/ou dans le pays de résidence (où l'investisseur est en principe imposable);
- ◆ chaque pays s'efforce d'optimiser sa position tant sur le plan des recettes fiscales que sur celui du volume d'investissements nationaux;
- ◆ la maximisation des revenus implique un compromis entre le taux d'imposition et les gains ou pertes de la base d'imposition qui en résultent.

Étant donné ces hypothèses, nous sommes en présence de deux cas limitatifs:

Modèle 1

L'impôt est prélevé dans le pays de résidence mais pas dans le pays d'origine. Si l'un ou l'autre pays prélève l'impôt à un taux comparativement plus élevé, le taux de rendement du capital après impôt sera plus bas pour les résidents de ce pays que pour ceux d'autres pays.

Les *effets* de cette situation sur les investissements sont les suivants:

- un niveau d'investissement comparativement plus bas par les résidents de ce pays, cela à la fois pour l'investissement national et étranger; mais
- un niveau stationnaire d'investissement direct de l'étranger.

Les *effets sur les revenus* dépendent fortement de la mesure dans laquelle l'impôt peut être prélevé sur les revenus d'origine étrangère des résidents. En l'absence de systèmes efficaces d'échange d'information entre les pays ou d'un système bien administré de déclaration d'impôt sur le revenu, le régime s'expose à la fraude fiscale. (si l'on écarte la possibilité que les contribuables mêmes deviennent mobiles).

Modèle 2

L'impôt est prélevé à la source mais pas dans le pays de résidence. Si l'un ou l'autre pays prélève l'impôt à un taux comparativement plus élevé, le taux de rendement de l'ensemble du capital après impôt sera plus bas dans ce pays que dans d'autres pays.

Les *effets* de cette situation sur les *investissements* sont à la fois:

- une diminution des investissements de l'étranger;
- une suite des capitaux nationaux vers d'autres pays.

Les *effets sur les revenus* seront neutres au début. Néanmoins, avec le temps, la diminution du niveau d'investissement provoquera une érosion de la base d'imposition et entraînera ainsi une baisse progressive des recettes fiscales.

En conséquence, selon le modèle 2, la concurrence fiscale entre pays débouche clairement sur une pression à la baisse exercée sur les taux d'imposition de l'investissement. Il en va de même, bien que dans une moindre mesure, avec le modèle 1, en particulier s'il n'existe pas de coopération entre les autorités fiscales nationales.

Cette analyse théorique appelle toutefois certaines réserves d'ordre pratique.

- ◆ Le capital ne jouit pas d'une mobilité totale entre les pays. Une distinction doit être établie entre le capital à court terme et à long terme: entre, par exemple, les dépôts bancaires, les investissements de portefeuille en dette publique et en actions, d'une part, et l'investissement de capitaux dans des installations industrielles et autres appartenant à des sociétés, d'autre part. Les évolutions des niveaux d'imposition peuvent produire un effet instantané sur les flux de capitaux "flottants" tout en n'affectant les plans d'investissement de sociétés multinationales que sur une période de plusieurs années.
- ◆ Il faut établir une distinction entre les investissements dont le rendement se présente en tout ou en grande partie sous la forme de revenu, par exemple les intérêts bancaires, et ceux dont le rendement se présente en grande partie sous la forme d'une croissance du capital, par exemple les actions. Dans le second cas, le régime fiscal appliqué aux versements de revenus peut n'être que d'une importance minimale, auquel cas son imposition à la source ne débouche que sur un faible inconvénient comparatif.
- ◆ La plupart des investisseurs, en particulier les petits investisseurs, sont par nature opposés au risque. Ils préfèrent placer leur épargne dans des valeurs qui leur sont

familiales – caisses d'épargne locales, régimes nationaux d'épargne, actions d'entreprises du pays, etc. – plutôt que dans des actifs étrangers, même s'ils doivent subir pour cela une imposition plus lourde. Le risque de change constitue un autre obstacle majeur à la mobilité, bien qu'il n'existe plus au sein de la zone euro.

- ◆ Pour les gros investisseurs, par exemple, les investisseurs institutionnels, la diversification du portefeuille destinée à étaler les risques peut revêtir autant d'importance que les considérations fiscales. La planification fiscale n'est pour eux qu'un des aspects de la gestion des fonds.
- ◆ L'intégration de marchés donne lieu à une augmentation des échanges de capitaux entre pays (niveaux plus élevés d'investissements tant de l'étranger qu'à l'étranger, rachats et fusions transfrontaliers, investissements stratégiques par des multinationales, etc.) sans rapport avec les considérations fiscales. La possibilité qui s'offre aux pays d'obtenir des revenus en imposant les investissements sous contrôle étranger peut prévaloir sur la crainte de perdre leurs investissements à cause de la concurrence fiscale.
- ◆ En tout cas, l'effet dommageable de la concurrence fiscale sur l'imposition à la source se dissipe largement si les investisseurs reçoivent un crédit d'impôt pour leurs paiements dans le pays d'origine, crédit à déduire de leur impôt à payer dans leur pays de résidence. C'est là l'objectif du réseau existant de conventions fiscales bilatérales qui régissent les paiements internationaux de dividendes.

Un système de crédits d'impôt entraîne l'élaboration d'un troisième modèle, plus réaliste:

Modèle 3

L'impôt est prélevé à la source *et* dans le pays de résidence. L'impôt payé à la source peut faire l'objet d'une compensation avec l'impôt à payer dans le pays de résidence. Dans chaque pays, les rendements du capital après impôt sont identiques, que les revenus proviennent du pays même ou de l'étranger.

Les effets sur les investissements sont identiques à ceux du modèle 1.

Les effets sur les revenus, toutefois, ne dépendent plus de l'efficacité du prélèvement de l'impôt. Ils sont déterminés par les niveaux relatifs d'imposition dans le pays d'origine et le pays de résidence.

Contrairement aux modèles 1 et 2, la concurrence fiscale se traduit donc par *une pression à la hausse sur les taux d'imposition* puisque les pays s'efforcent de maximiser leur part de revenus.

En conséquence, la concurrence fiscale ne provoque pas nécessairement une érosion de la base d'imposition ou des taux d'imposition du capital. L'imposition dans le pays de résidence associée à une coopération efficace entre autorités fiscales, ou l'imposition à la fois dans le pays d'origine et de résidence associée à des crédits d'impôt, peuvent entraîner des effets essentiellement neutres sur les investissements ainsi qu'une pression neutre ou à la hausse sur les taux d'imposition.

RÉFÉRENCES ET BIBLIOGRAPHIE

- Aujean, M.** (1997), *The Development of Tax Systems in the European Union: Competition or Co-ordination*, document présenté au 53^e Congrès sur l'investissement public et les finances publiques, Kyoto, 1997.
- Belmont, C. et L.** (1989), *European Tax Law: a guide to Community, EFTA and Member State Legislation*, Financial Times Management, Londres, 1989.
- Blumenberg, J.** (1994), "Recent Developments in German International Taxation", *The International Tax Journal*, tome 20, n° 3, 1994. pp. 68-88.
- Bratton, W.W. et McCahery, J.A.** (1999), *Tax Co-ordination and Tax Competition in the European Union: evaluating the Code of Conduct on Business Taxation*, <http://www.law.edu/facweb/wbratton/fiscalfedcml.htm>
- Brounchi, C. et Flip de Kam** (1999), *The Income Taxes People Really Pay*, Observateur de l'OCDE, n° 2, 1999, p.13.
- Cnossen, S.** (1987), *Tax Structure Developments: Tax Co-ordination in the EC*, Londres, 1987.
- Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises** (1998), résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunion au Conseil du 1^{er} décembre 1997, JO C2 du 6.1.1998.
- Collection Jupiter** (1998), *Le droit des affaires dans les pays de la CEE. Tome Fiscalité. Allemagne. Textes législatifs en langue originale*, Textes législatifs traduits en français, LGDF, Paris, 1998, pp. 37-104.
- (1998) *Le droit des affaires dans les pays de la CEE. Tome Fiscalité. Belgique-Luxembourg*, Textes législatifs en langue originale, LGDF, Paris, 1998.
- (1998) *Le droit des affaires dans les pays de la CEE. Tome Fiscalité. Espagne-Irlande-Pays-Bas*, Textes législatifs traduits en français, Paris, LGDF, 1998.
- (1998) *Le droit des affaires dans les pays de la CEE. Tome Fiscalité. France*, Textes législatifs, LGDF, Paris, 1998.
- (1998) *Le droit des affaires dans les pays de la CEE. Tome Fiscalité. Royaume-Uni de Grande-Bretagne*, Textes législatifs en langue originale, LGDF, Paris, 1998.
- (1998) *Le droit des affaires dans les pays de la CEE. Tome Fiscalité. Italie*, Textes législatifs en langue originale, LGDF, Paris, 1998.
- Commission des Communautés européennes**
- (1969) Projet de directive concernant le système commun d'imposition applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents, COM(69)6.
- (1975) Projet de directive concernant l'harmonisation des systèmes d'imposition des sociétés et de retenue à la source sur les dividendes, COM(75)392.
- (1980) Possibilités de convergence des systèmes fiscaux dans la Communauté, COM(80)139.
- (1989) Projet de directive concernant un système commun de retenue à la source sur les revenus d'intérêts, COM(89)60.
- (1990) Lignes directrices en matière de fiscalité des entreprises, SEC(90)601.
- (1995) Proposition de directive concernant la taxe sur la valeur ajoutée (niveau du taux normal), COM(95)731.

- (1996) Un système commun de TVA: un programme pour le marché unique, COM(96)328.
- (1996) La fiscalité dans l'Union européenne (premier rapport du groupe Monti), SEC(96)487.
- (1996) La fiscalité dans l'Union européenne: rapport sur le développement de systèmes fiscaux (second rapport du groupe Monti), COM(96)546.
- (1997) Proposition de décision établissant un programme d'action communautaire visant à renforcer le fonctionnement du système d'imposition indirecte du marché intérieur (programme FISCALIS), COM(97)175.
- (1997) Proposition de directive du Conseil... concernant le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de télécommunication, COM(97)4.
- (1997) Taxes et charges environnementales dans le marché unique, COM(97)9.
- (1997) Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques, COM(1997)30.
- (1997) Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE sur le système commun de taxe sur la valeur ajoutée (comité TVA), COM(97)325.
- (1997) Vers une coordination fiscale dans l'Union européenne: un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable, COM(97)495.
- (1997) Création d'emplois: possibilité d'application d'un taux de TVA réduit aux services à fort coefficient de main-d'œuvre pendant une période d'essai et sur une base facultative, SEC(97)2089.
- (1997) Rapport de la Commission... sur le système commun de taxe sur la valeur ajoutée: base d'évaluation uniforme, COM(97)559.
- (1997) Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne, COM(97)564.
- (1998) Proposition de directive concernant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des entreprises associées d'États membres différents, COM(1998)67.
- (1998) Proposition de directive visant à garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté, COM(1998)295.
- (1998) Proposition de directive.. concernant les règles régissant le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée, COM(1998)377; et proposition de règlement (CE) sur les mesures de contrôle, mesures relatives au système de restitution et à la coordination administrative, COM(1998)377.
- (1998) Commerce électronique et fiscalité indirecte, COM(1998)374.
- (1998) Proposition de directive concernant le niveau du taux normal... de la taxe sur la valeur ajoutée, COM(1998)693.
- (1998) Communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, SEC(1998)1800.
- (1998) Proposition de règlement (CE) portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, COM(1998)779.
- (2000) Troisième article 14 du rapport sur la coopération administrative dans le domaine de la fiscalité indirecte (TVA), COM(2000)28.
- (2000) Proposition de directive concernant la détermination du redevable du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée, COM(1998)660.

- (2000) Une stratégie pour améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le contexte du marché intérieur, COM(2000)348.
- (2000) Proposition de règlement sur la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects (TVA); et proposition de directive concernant le régime de taxe sur la valeur ajoutée applicables à certains services fournis par des moyens électroniques, COM(2000)349.
- (2000) Communication sur la taxation du carburant d'aviation, COM(2000)110.
- (2000) Proposition de directive sur... durée d'application du minimum du taux normal [de TVA], COM(2000)537.

Confédération Fiscale Européenne (CFE), (1997), *La fiscalité de l'épargne*, Paris 1997.

Convention sur l'élimination de la double imposition liée à l'ajustement de bénéfices d'entreprises associées de différents États membres (1990), *Journal officiel des Communautés européennes* L225, 20.8.1990.

Conseil de l'Europe

- (1977) Directive 77/799/CEE du 19.12.1977 concernant l'assistance mutuelle par les autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et de la taxe sur la valeur ajoutée, JO L336 du 27.12.77, p.15.
- (1990) Directive sur le système commun d'imposition applicable aux sociétés mères et à leurs filiales d'États membres différents, JO L225 du 20.8.1990, p.6.
- (1990) Directive sur le système commun d'imposition applicable aux fusions, divisions, transferts d'actifs et échanges d'actions concernant des entreprises de différents États membres, JO L225 du 20.8.1990.
- (1997) Décisions autorisant les États membres à appliquer une mesure de dérogation à l'article 9 de la sixième directive, JO L 086, 28/03/1997.
- (1998) Directive sur un régime spécial pour l'or d'investissement, JO L 281, 17/10/1998.
- (1999) Directive concernant les régimes de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux services de télécommunication, JO L 162, 26/06/1999.
- (1999) Directive concernant la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit aux services à fort coefficient de main-d'œuvre, JO L 277, 28/10/1999.

Cour des Comptes (1998), Rapport spécial 9/98 concernant la protection des intérêts financiers de l'Union européenne dans le domaine de la TVA sur le commerce intracommunautaire, OF C349 du 17.11.1998.

Dehejia, V.H. et Genschel, P. (1996), *Tax Competition in the European Union: a theoretical model and a plausibility probe*, German-American Academic Council, août 1996.

Di Malta, P. (1995), *Droit Fiscal Européen Comparé*, Presses Universitaires de France, 1995.

Edwards, J et Keen, M. (1994), *Tax Competition and Leviathan*, Institute for Fiscal Studies, document de travail 94/7, 1994.

Parlement européen (1992), "La nécessité d'harmoniser la fiscalité directe dans le marché intérieur", *Série Affaires économiques*, document de travail W-6, DG IV, Luxembourg, 1992.

- (1997) "Les travailleurs frontaliers dans l'Union européenne", *Série Affaires sociales*, document de travail W-16, DG IV, Luxembourg, 1997.
- (1998) Rapport établi au nom de la Commission économique et monétaire et de la politique industrielle par M. Carlo Secchi, député, sur la fiscalité dans l'Union européenne (PE 221.840), adopté le 18 juin 1998, JO C 210, 6.7.1998.

- (1998) "Ajustement aux chocs asymétriques", *Série Affaires économiques*, document de travail ECON 104, DGIV, septembre 1998.
- Filori, J.C.** (1991), *L'harmonisation fiscale européenne: Premier Pas*, Europe Information Service, Bruxelles, 1991.
- Gordon, R.H.** (1983), "An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism", *Quarterly Journal of Economics*, 98, 1983, pp. 567-586.
- Guardino, J.** (1995), "Comparative Tax Systems: United States vs. Great Britain", *The International Tax Journal*, tome 21, n° 1, 1995, pp. 31-38.
- House of Lords (parlement britannique)** (1999), *Taxes in the EU: Can Co-ordination and Competition Co-exist?*, Commission d'enquête de la House of Lords sur les Communautés européennes, session 1998-99, 15^e rapport, 20 juillet 1999.
- Hudson, D. et Lind, S.** (1987), *Federal Income Taxation*, West Publishing Co., St Paul. Minnesota, 1987.
- BIDF** (1997), *European Taxation*, Bureau international de documentation fiscale, Amsterdam, 1997.
- Inman, R.P. et Rubinfeld, D.L.** (1994), "The EMU and Fiscal Policy in the New European Community: An Issue for Economic Federalism", *International Review of Law and Economics*, 14, 1994, pp.147-161.
- Kanbur, R. et Keen, M.** (1991), *Tax Competition and Tax Co-ordination when countries differ in size*, World Bank, août 1991.
- Groupe Kangaroo** (1998), *Discussion Paper on Taxation*, septembre 1998.
- Komar, A.** (1983), *Probleme der Steuerharmonisierung in der EG*, Verträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Saarbrücken, 1983.
- Kopitz, G** (1992), *Tax Harmonization in the European Community, Policy Issues and Analysis*, Fonds monétaire international, Washington DC, 1992.
- Mackenzie, G.A., Oorsmond, D., et Gesson, P.** (1997), *The Composition of Fiscal Adjustment and Growth Lessons from Fiscal Reforms in Eight Economies*, Fonds monétaire international, Washington DC, 1997.
- Martinez Serrano, A. (2000)** *Taxes on Employed Labour in the European Union: Comparative Analysis and Convergence Analysis*, thèse de doctorat, université de Murcie (Espagne), 2000. Texte intégral en ES. Résumés en EN et FR.
- McDowell, M. et Thom, R.** (1993), *Tax Competition and the Internal Market*, University College, Dublin, Département d'économie, mai 1993.
- Messere, K.** (1993), "Recent Tax Revenue Developments in OECD Countries and Some Policy Implications", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, tome 47, n° 6 1993, pp. 323-341.
- Mintz, J. et Tulkens, H.** (1986), "Commodity Tax Competition Between Member States of a Federation: Equilibrium and Efficiency", *Journal of Public Economics*, 2, 1986, pp. 133-172.
- Moll Pedersen, B.** (1993), "Denmark: Tax Reform", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, tome 47, n° 12, 1993, pp. 711-715.
- Rapport Neumark** (1962), Rapport du Comité Fiscal et Financier, Luxembourg, 1962.
- OCDE** (1998) *Concurrence fiscale dommageable: une question d'envergure qui gagne en importance*, avril 1998.
- (2000) *Vers la coopération fiscale mondiale: progrès en matière d'identification et de suppression des pratiques fiscales dommageables*, juin 2000.

- Owens, J.** (1993), "Globalisation: The Implications for Tax Policies", *Fiscal Studies*, 14, 1993, pp. 21-44.
- "Groupe Primarolo"** (1998), *Premier rapport intermédiaire*, 12530/98 FISC 164, novembre 1998.
 (1999) *Second rapport intermédiaire*, 8231/99 FISC 119, mai 1999.
 (1999) *Rapport final*, novembre 1999, publié en février 2000.
<http://www.futd.nl/specials/staatssteun/doc01.html>
- Razin, A. et Sadka, E.** (1991), "International tax competition and gains from tax harmonization", *Economics Letters*, n° 37, 1991, pp. 69-76.
- Ruding (1992)**, *Rapport du comité d'experts indépendants sur la fiscalité des sociétés*, Publications officielles des CE, ISBN 92-826-4277-1, mars 1992.
- Sans i Llado, J.M.** (1993), *El I.R.P.F. Estudio Comparativo entre España, Francia, Alemania, Italia, Inglaterra y Bélgica*, Barcelona Management School, 1993.
- Sinn, H-W.** (1990), "Tax Competition and Tax Harmonization in Europe", *European Economic Review*, 3, 1990, pp. 489-504.
 (1993), *How Much Europe? Subsidiarity, centralization and fiscal competition*, CEPR, document de travail n° 834, 1993.
- Tanzi, Vito** (1994), *Taxation in an Integrated World*, Brookings, Washington 1994.
 (1996) *Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems*, document de travail du Fonds monétaire international, décembre 1996.
 (2000) *Globalization and the Future of Social Protection*, FMI, janvier 2000.
- Ministère des Finances du Royaume-Uni** (1999), *International Bonds and the Draft Directive on Taxation of Savings*, HM Treasury, Inland Revenue, septembre 1999.
 (2000) *Exchange of Information and the Draft Directive on Taxation of Savings*, HM Treasury, Inland Revenue, février 2000.
- Nations unies** (1997), *Coopération internationale en matière fiscale*, New York, 1997.
- Williams, D.** (1997) "Trends in Social Taxation", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, tome 51, n° 6, 1997, pp. 254-264.

Publications récentes dans la Série Affaires économiques

Ces documents sont tous disponibles en version imprimée. Certains d'entre eux peuvent aussi être téléchargés sur l'INTERNET, à la page

<http://www.europarl.eu.int/dg4/wkdocs/catalog/en/catecon.htm>

La situation économique de l'Union européenne et les perspectives pour 2000-2001

(ECON 126, janvier 2001, En, Fr, De)

Coordination fiscale dans l'Union européenne

(ECON 125, décembre 2000, En, Fr, De)

Amélioration des paiements transfrontaliers dans la zone euro

(ECON 123, août 2000, En, Fr, De)

Stratégies pour l'économie de l'UE

(ECON 122, novembre 1999, En, Fr, De)

Aspects relatifs à la protection des consommateurs dans les Directives d'amendement des OPCVM du 17.7.1998

(ECON 121, novembre 1999, En, Fr, De)

Taux de change et politique monétaire

(ECON 120, août 2000, En, Fr, De)

Fonctionnement et contrôle des établissements financiers internationaux (2 volumes)

(ECON 118, mars 2000, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

L'UEM et l'élargissement : les enjeux stratégiques

(ECON 117, janvier 2000, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

Détermination des Taux d'intérêt

(ECON 116, décembre 1999, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

Options pour la Gestion des Taux de change de la BCE

(ECON 115, octobre 1999, En, Fr, De)

L'Euro comme 'Devise Parallèle', 1999-2002

(ECON 114, septembre 1999, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

L'investissement public et privé dans l'Union européenne

(ECON 113, avril 1999, En, Fr, De)

La Politique Monétaire de la BCE au regard de l'article 105 du Traité CE

(ECON 112, mai 1999, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

Les coûts de Main d'œuvre et la Politique Salariale dans l'UEM

(ECON 111, avril 1999, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

La transmission de la Politique Monétaire dans la Zone Euro

(ECON 110, avril 1999, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

La Prévision des déficits budgétaires

(ECON 109, avril 1999, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

La faisabilité d'une 'Taxe Tobin' internationale

(ECON 107, mars 1999, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

Supervision Prudente dans le Contexte de l'EMU

(ECON 102, rev.1. mars 1999, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

UME : Relations entre les 'pays membres' et 'les pays tiers'

(ECON 106, octobre 1998, En, résumé/conclusions dans toutes les langues)

Concurrence Fiscale dans l'Union Européenne

(ECON 105, octobre 1998, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

Ajustement aux Chocs Asymétriques

(ECON 104, septembre 1998, En, Fr, De)

Les Conséquences Sociales sur la TVA

(ECON 103, avril 1998, En, Fr, De, résumé/conclusions dans toutes les langues)

Le Rôle International de l'Euro

(ECON 101 mars 1998 En, Fr, De, résumé dans toutes les langues).

Les Conséquences Sociales et Economiques de l'abolition du Duty Free au sein de l'Union Européenne

(W 30, octobre 1997, En, Fr, De, résumé dans toutes les langues)