

# La politique fiscale dans l'Union européenne



Cette brochure est éditée dans toutes les langues de l'Union européenne: allemand, anglais, danois, espagnol, finnois, français, grec, italien, néerlandais, portugais et suédois.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Commission européenne  
Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière  
Direction générale de l'éducation et de la culture  
Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000

ISBN 92-828-8739-1

© Communautés européennes, 2000  
Reproduction autorisée

La photo de la page 23 est reproduite avec l'aimable autorisation du ministère autrichien des finances.

La photo de la page 29 est reproduite avec l'aimable autorisation de Airbus Industrie.

La photo de la page 33 est reproduite avec l'aimable autorisation de Cardiff City Council.

*Printed in Belgium*

# La politique fiscale dans l'Union européenne



## **Sommaire**

La diversité des systèmes fiscaux	5
La situation actuelle dans la Communauté	11
Le changement de perspective	27
Que nous prépare l'avenir?	33
Conclusion	37



PHOTO UE

La fiscalité est à la base de la souveraineté des nations, dans la mesure où, privés de ressources financières, les gouvernements ne pourraient plus conduire leurs politiques. C'est aussi un instrument de régulation économique capable d'influencer la consommation, d'encourager l'épargne ou d'orienter le mode d'organisation des entreprises. Par conséquent, la politique fiscale est d'une grande importance pour chaque État membre, et ce qui est fait dans un pays peut produire des effets non seulement dans ce pays, mais également dans les pays voisins. Dans l'Union européenne caractérisée par un marché unique, il importe que les États membres travaillent ensemble et non dans des directions opposées en ce qui concerne leurs politiques fiscales.

Ainsi, la préparation du marché intérieur a nécessité la mise en place d'un système d'imposition de la consommation le plus neutre possible. En effet, à l'exportation de marchandises d'un État membre vers l'autre, si des remises de taxes supérieures aux montants payés étaient accordées, elles faisaient l'effet de subventions à l'exportation. C'est pourquoi la Communauté a adopté la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), même si à l'époque les États membres pouvaient en fixer les taux en toute liberté.

Lorsque le marché intérieur est devenu une réalité et que les consommateurs ont pu enfin acheter des marchandises dans l'État membre de leur choix et les rapporter chez eux sans s'arrêter aux frontières, les différences de taux

de taxe sur les produits ont pu conduire dans certains cas à des détournements de trafic. Cette distorsion de concurrence concernant la production et la distribution n'est pas non plus sans conséquence sociale.

Cette nécessité de travailler de concert a paru moins évidente pour les impôts directs. Pourtant, certaines personnes peuvent choisir de vivre et de travailler dans un pays pour payer moins d'impôts, les entreprises peuvent chercher à diminuer leurs charges fiscales, et cela peut déboucher sur une concurrence entre États pour la collecte des impôts au moyen d'allègements fiscaux.

La présente publication aborde l'ensemble de ces questions et examine le cadre juridique et le contexte économique de la fiscalité dans l'Union européenne — la fiscalité comme politique de l'Union et pas seulement celle de chaque État membre. Il ne s'agit pas tant de présenter les taux de taxation en vigueur et les montants de recettes fiscales que d'examiner les différents types de taxes et les systèmes d'imposition.

Au fur et à mesure de l'intégration européenne, favorisée par l'introduction de l'euro, les interactions complexes entretenues par les quinze systèmes fiscaux devront être analysées et peut-être dirigées.

Les États membres devront également prendre de plus en plus de décisions en commun pour adapter leurs systèmes fiscaux à l'évolution de la société, par exemple à l'augmentation de l'âge moyen de la population dans les années à venir, qui constitue un défi dépassant le cadre national.

Dans le futur, la politique fiscale de l'Union européenne pourra encore se fixer de nouvelles priorités, mais son essence restera la même: il s'agira de garantir que les politiques fiscales des États membres n'aient pas des effets indésirables sur les autres États membres et d'assurer une souveraineté réelle des citoyens et de leurs représentants par une action commune.

# La diversité des systèmes fiscaux

## *Fondements juridiques de l'action communautaire*

Attribut de la souveraineté nationale, la politique fiscale participe à la politique économique de chaque pays, en contribuant au financement des dépenses publiques et à la redistribution des revenus. Dans l'Union européenne, les politiques fiscales relèvent principalement des États membres de l'Union européenne qui peuvent eux-mêmes en déléguer une partie au niveau régional ou local, selon l'organisation constitutionnelle ou administrative des pouvoirs publics.

Dans le domaine des prélèvements fiscaux et sociaux, l'action européenne n'est donc que subsidiaire: elle a pour but non pas d'uniformiser les systèmes nationaux de prélèvements obligatoires, mais de les rendre compatibles, non seulement entre eux, mais aussi avec les objectifs du traité instituant la Communauté européenne (traité CE).

Le traité CE prévoit (dans son article 269) que le budget de la Communauté est intégralement financé par des ressources propres, qui sont liées aux capacités contributives des États

## *Les différentes catégories de prélèvements obligatoires*

- Les impôts directs: ils sont supportés en principe par le contribuable qui les paie. À titre d'exemple, on peut citer l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur la fortune, la plupart des taxes locales.
- Les impôts indirects: applicables aux opérations de production et de consommation, ils ne restent pas à la charge des assujettis qui les acquittent (commerçants, industriels). Ceux-ci agissent pour le compte de l'État en tant que collecteurs de l'impôt, qu'ils répercutent dans le prix au consommateur final, lequel en supporte la charge (exemples d'impôts indirects: la TVA et les droits d'accises).
- Les cotisations sociales: prélèvements obligatoires perçus par les organismes d'assurance sociale pour garantir aux assurés un revenu de remplacement en cas d'apparition de certains risques (maladie, accident du travail, invalidité, vieillesse, chômage, etc.). Les cotisations sociales sont payées par les salariés et par les employeurs.



membres. Les ressources actuellement versées au budget sont les droits agricoles, les droits de douane, un pourcentage de la recette TVA calculée à partir d'une base harmonisée et une quatrième ressource fondée sur le produit national brut (PNB). Il n'est attribué à l'Union européenne aucun pouvoir lui permettant de créer et de lever des impôts.

Cependant, dans le cadre du marché intérieur, il y a lieu de considérer si les mesures fiscales prises par les États membres peuvent entraver la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux et fausser le libre jeu de la concurrence. Si les progrès dans l'harmonisation et la coordination de la fiscalité communautaire ont été assez lents, cela est dû à la complexité de la matière, mais aussi au fait que les articles du traité CE qui s'y appliquent requièrent l'unanimité.

### Impôts indirects

L'article 90 du traité CE interdit toute discrimination fiscale qui, directement ou indirectement, procurerait un avantage aux produits nationaux par rapport aux produits en provenance d'autres États membres. Par ailleurs, l'article 93 du traité CE invite à l'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires, des droits d'accises et des autres impôts indirects. Premier impôt à être harmonisé en 1977, la TVA a été adaptée en 1992 aux exigences du grand marché sans frontières, en même temps que les droits d'accises qui ont fait l'objet d'un cadre harmonisé à cette occasion. Un rapprochement partiel des taux des deux types d'impôts indirects et un renforcement de la coopération administrative complétaient ce dispositif. Pourtant, le marché unique ne produit pas pleinement ses effets dans les domaines où l'harmonisation communautaire des législations nationales n'est pas achevée.



## Impôts directs

À la différence des impôts indirects qui, affectant la libre circulation des marchandises et la libre prestation des services, demandent une certaine harmonisation, cette nécessité est moins évidente pour les impôts directs, et leur rapprochement n'est pas expressément mentionné dans le traité CE. Certains aspects de la fiscalité directe ne nécessitent même aucune harmonisation ni coordination et, conformément au principe de subsidiarité, ils sont laissés à l'appréciation des États membres. Il en va autrement dès lors que les dispositions de fiscalité directe ont un effet sur l'exercice des quatre libertés fondamentales prévues par le traité CE, à savoir la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, et sur l'exercice du droit d'établissement des personnes et des entreprises. Ainsi, les législations fiscales des États membres doivent respecter les libertés fondamentales du traité CE. De plus, l'application de dispositions de portée plus générale, tels que les articles 94 et 308 du traité CE, a permis l'adoption de législations communautaires, y compris en matière fiscale.

## Cotisations sociales

Il n'est pas envisagé de procéder à une harmonisation législative en la matière. Les cotisations sociales ne font pas partie de la fiscalité proprement dite, même s'il s'agit de prélèvements obligatoires prévus par des lois nationales consacrant parfois des accords entre partenaires sociaux. Dans ce domaine, l'action communautaire est centrée sur la coordination des régimes nationaux [règlement (CEE) n° 1408/71] pour éviter, entre autres, le risque de double paiement des cotisations sociales par les travailleurs (salariés et indépendants) qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté. Plusieurs arrêts de la Cour de justice ont interprété en ce sens les dispositions du règlement précité sur la législation applicable.

## Rôle de la Cour de justice

Parallèlement aux actes législatifs du Conseil, les arrêts de la Cour de justice ont précisé non seulement les conditions de l'interdiction prévue par l'article 90 du traité CE de toute discrimination fiscale, mais aussi certaines notions importantes émanant des directives fiscales.

En particulier, une abondante jurisprudence concernant le système commun de TVA a permis de préciser les concepts essentiels de la législation communautaire: champ d'application de la taxe, lieu de taxation, base d'imposition et droit à déduction.

Dans le domaine des impôts directs, la Cour de justice a été appelée à se prononcer sur l'application des articles du traité relatifs à la libre circulation des travailleurs (article 39 du traité CE), au droit d'établissement (article 43 du traité CE) et à la libre prestation de services (article 49 du traité CE) qui interdisent toutes discriminations fondées sur la nationalité, y compris les discriminations fiscales.

## *L'impact des questions fiscales sur d'autres politiques*

### Emploi

Au niveau communautaire, les lignes directrices pour l'emploi invitent les États membres à rendre leurs systèmes fiscaux plus favorables à l'emploi. Dans ce contexte, la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux réduit de TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre a été approuvée par le Conseil des ministres de l'économie et des finances («Ecofin») du 22 octobre 1999 (directive 1999/85/CE). De façon plus générale, la nécessité de restructurer les systèmes de taxation apparaît comme une condition de succès des politiques actives de l'emploi. Cette restructuration, œuvre de longue haleine, se traduit d'ores et déjà dans certains États membres par des résultats sur le front du chômage.

PHOTO UE



## **Union économique et monétaire (UEM)**

Le succès de l'UEM exige des États membres non seulement de respecter les disciplines budgétaires, mais aussi d'approfondir et de renforcer la coordination des politiques économiques, y compris dans le domaine fiscal. L'exercice annuel des «grandes orientations de politique économique» adoptées par le Conseil comporte des recommandations sur le volume et la structure des systèmes nationaux de prélèvements obligatoires et sur le besoin croissant de coordination entre États membres. Les systèmes de prélèvements obligatoires doivent être structurés de manière à favoriser la croissance économique, la compétitivité et l'emploi, mais aussi de manière à permettre l'obtention de recettes suffisantes pour assurer le financement des dépenses sociales et de bien-être. Il s'agit en effet, tout en contribuant à la discipline budgétaire, essentielle pour l'UEM, d'assurer l'équilibre entre efficacité économique et cohésion sociale.

## **Environnement**

La question de l'utilisation de l'instrument fiscal pour la protection de l'environnement (*écotaxe*, taxe CO<sub>2</sub>, taxe sur les véhicules ou sur les infrastructures routières, incitations fiscales) s'est retrouvée au centre des discussions depuis le début des années 90.

## **Santé**

La TVA et les droits d'accises sont un élément important du prix au détail du tabac et de l'alcool. Les politiques

de santé et de protection du consommateur, qui visent à décourager une utilisation abusive de ces produits, doivent être prises en considération lors de la fixation des taux de taxation.

## **Compétitivité internationale**

Alors que certains prélèvements, comme la TVA, sont déductibles à l'exportation, d'autres pèsent sur les coûts de production et donc sur la compétitivité. La structure des systèmes de prélèvements n'est pas sans effet sur la position compétitive des économies européennes. En période d'austérité budgétaire publique et privée, plusieurs États membres ont maintenu l'investissement dans leurs outils de recherche par des mesures fiscales favorables aux activités de recherche et de développement technologique.

## **Concurrence fiscale**

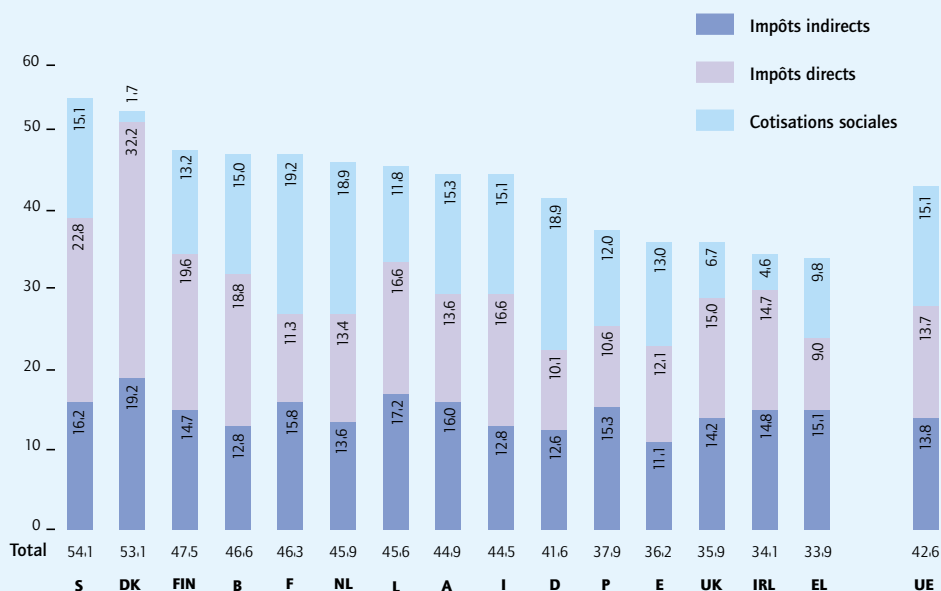
Les décisions de localisation d'investissements, d'activités, d'emplois et de revenus sont sensibles aux différences entre les régimes fiscaux et les régimes sociaux existants. La mobilité croissante et différenciée des bases taxables conduit à une mise en concurrence des États membres par les agents économiques, dans la mesure où ces derniers peuvent dissocier les différents éléments sur lesquels ils sont imposés (bases imposables) et localiser chacun d'eux dans le pays où il est le moins taxé. Cette concurrence, qui exerce une pression à la baisse sur le niveau des prélèvements obligatoires, risque, si elle n'est pas encadrée, de s'avérer dommageable en mettant en cause l'équité et l'efficacité globale des systèmes de taxation.

## Les différences entre systèmes fiscaux

Les prélèvements fiscaux et sociaux constituent un trait essentiel de l'organisation des économies européennes.

L'une des causes majeures des différences entre États membres quant au volume total de leurs prélèvements tient au caractère public ou privé du financement des grands postes de dépenses: éducation, pensions, santé. Les dépenses de retraites ou de santé, par exemple, peuvent être financées en partie par des mécanismes de marché (assurances groupe ou individuelle, fonds de pension, etc.) sans transiter par le budget général.

Volume et structure des prélèvements obligatoires en % du PIB (1997)



Source: Eurostat, *Statistiques en bref* – 30/1998 (numéro de catalogue: CA-NJ-98-030-FR-C).

# La situation actuelle dans la Communauté

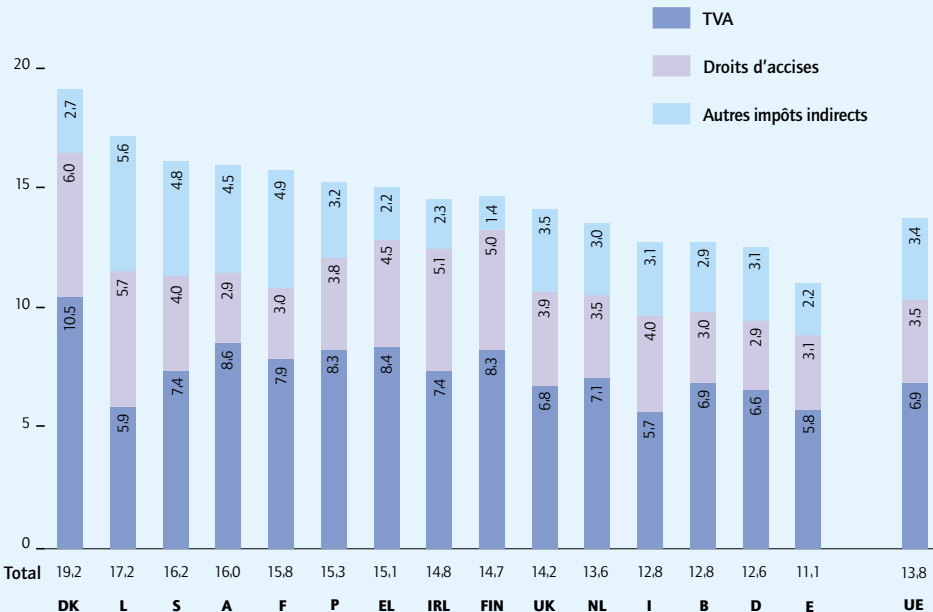
## Impôts indirects

D'un montant total de presque 1 000 milliards d'euros en 1997, soit 13,8 % du produit intérieur brut (PIB) européen, les impôts indirects se caractérisent par une relative stabilité dans le temps, mais on constate une certaine dispersion des situations nationales par rapport à la moyenne européenne.

Une des premières mesures d'harmonisation fiscale au niveau commu-

nautaire a concerné les impôts indirects sur les rassemblements de capitaux (directive 69/335/CEE, modifiée en dernier lieu par la directive 85/303/CEE). L'objectif était d'harmoniser les impôts indirects (communément appelés «droits d'apport») perçus par les États membres lors d'opérations de rassemblements de capitaux intéressant les sociétés de capitaux. Les opérations concernées par la législation communautaire sont entre autres la constitution de (ou transformation en) sociétés de capi-

Impôts indirects en % du PIB (1997)



Source: Estimation DG Fiscalité et union douanière à partir de données Eurostat.

taux, les augmentations du capital social, les émissions d'obligations et, de manière générale, toute opération qui entraîne une augmentation du patrimoine de la société.

Depuis 1986, les États membres sont libres d'appliquer ou non un droit d'apport sur les opérations couvertes par la directive. S'ils choisissent de le faire, le droit d'apport doit porter uniformément sur l'ensemble de ces opérations à un taux qui ne doit pas dépasser 1 %. Certaines opérations, principalement les fusions de sociétés et les apports d'actifs, sont obligatoirement exonérées de droits d'apport. Sont interdites toutes les impositions autres que le droit sur les apports de capitaux dans les sociétés, par exemple les taxes d'immatriculation des sociétés qui ne représentent pas une rémunération d'un service rendu.

Après cette première mesure, les principaux efforts d'harmonisation communautaire se sont centrés sur deux impôts importants: la TVA et les droits d'accises.

### **La taxe sur la valeur ajoutée**

La TVA a été introduite dès 1970 dans la Communauté économique européenne par les première et deuxième directives «TVA» en remplacement des différentes taxes à la production et à la consommation appliquées jusqu'alors par les États membres. Ces taxes, par leur effet cumulatif ou «en cascade», constituaient un obstacle aux échanges — particulièrement en cas d'importation/exportation entre États membres — en rendant difficile la détermination exacte du montant de l'impôt compris dans le prix des biens

et des services. La TVA, au contraire, présente l'avantage de permettre le calcul exact du contenu fiscal d'un produit à tous les stades de la chaîne de production ou de distribution. Elle a été choisie comme mode d'impôt indirect, parce qu'elle évite l'effet cumulatif des taxes en cascade et assure une neutralité fiscale tant sur le plan interne que dans les échanges entre les États membres et avec les pays tiers.

La décision prise en 1970 d'affecter au financement du budget communautaire, en tant que ressource propre, un pourcentage de la recette TVA calculée à partir d'une base harmonisée a donné une impulsion à l'harmonisation de la TVA. La sixième directive «TVA» (77/388/CEE) a eu pour effet de garantir que la taxe couvre les mêmes transactions dans tous les États membres, afin que ceux-ci contribuent sur une base commune au financement communautaire. Elle a déterminé une assiette commune et constitue un véritable corps législatif comportant des définitions communautaires. D'autre part, elle a permis l'établissement d'un programme de travail orienté vers un objectif déjà retenu par la première directive «TVA»: la suppression des «frontières fiscales».

Pour atteindre cet objectif, la Commission a proposé en 1987 la mise en œuvre immédiate du principe de taxation à l'origine, complété d'un système de compensation destiné à éviter des déplacements de recettes importants entre États membres. Or, les conditions pour le passage rapide à un système de taxation à l'origine n'ont pu être réunies, notamment en ce qui concerne le système de compensation et un rapprochement suf-

## La TVA: caractéristiques essentielles

La TVA est une taxe générale de consommation directement proportionnelle aux prix des biens et des services, perçue de façon fractionnée à chaque stade du circuit économique et neutre vis-à-vis du type d'organisation de ce circuit.

- C'est une taxe *générale*, car elle doit en principe frapper toutes les activités économiques de production et de distribution de biens ainsi que les prestations de services.
- C'est une taxe de *consommation* parce que la charge doit peser, en dernier ressort, sur les dépenses de consommation effectuées par les consommateurs finaux. Elle ne constitue pas une charge pesant sur les entreprises.
- Elle est *proportionnelle au prix*, ce qui permet à chaque stade du processus de production et de distribution de connaître la charge fiscale réelle qui y est incorporée.
- Elle est *perçue de façon fractionnée* par le système des déductions qui permet à l'assujetti de déduire de la taxe dont il est redevable sur son chiffre d'affaires le montant de la taxe qu'il a payée à d'autres assujettis sur ses achats servant à son activité taxée. Ce mécanisme assure la *neutralité* de l'impôt, quelle que soit la longueur des circuits économiques.

### Taux de TVA en vigueur dans les États membres (1)

États membres	Taux super réduit	Taux réduit	Taux normal	Taux parking (2)
Belgique	1	6	21	12
Danemark	—	—	25	—
Allemagne	—	7	16	—
Grèce	4	8	18	—
Espagne	4	7	16	—
France	2,1	5,5	20,6	—
Irlande	4	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	—	5	17,5	—

(1) Situation au 1<sup>er</sup> mai 1999 (source: DG Fiscalité et union douanière).

(2) Dans les États membres qui appliquaient initialement un taux réduit à des biens qui n'y ont pas droit.

fisant des taux. Un régime transitoire qui a permis l'abolition des contrôles aux frontières fiscales en combinant des règles d'imposition à l'origine et à destination a donc été adopté. Pour assurer la libre circulation à l'intérieur de la Communauté, les échanges entre États membres ne devaient plus être traités comme des importations et des exportations. Ce résultat a été obtenu avec le régime transitoire qui ne considère plus le passage d'une frontière comme un fait générateur de la taxe, mais s'intéresse seulement aux opérations imposables, comme en régime intérieur.

Depuis 1993, les particuliers qui se déplacent dans un autre État membre peuvent acheter des biens et des services destinés à leur usage personnel dans les mêmes conditions de taxation que les ressortissants de ce pays. Ils peuvent ramener leurs achats chez eux sans être imposés à nouveau. Des exceptions concernent:

- l'achat de véhicules neufs (de moins de six mois ou ayant parcouru moins de 6 000 kilomètres) dans un autre État membre; cette opération est taxée dans l'État membre de destination aux taux et aux conditions de ce pays. En effet, le véhicule doit être immatriculé et soumis à la taxation dans le pays où l'acheteur a sa résidence normale;
- les ventes à distance par une entreprise située dans un autre État membre. Lorsque le transport des marchandises commandées est pris en charge par le vendeur, on applique, selon le cas (en fonction du montant des ventes annuelles réalisé par le vendeur dans le pays de destination), soit le taux de TVA du pays où réside l'acheteur, soit le taux du pays où est établi le vendeur.

Même si la taxation à l'origine demeure un principe essentiel du régime commun de TVA pour les particuliers, le régime transitoire a maintenu en parallèle différents régimes de taxation à destination pour les entreprises, afin d'assurer que l'impôt soit perçu dans chaque État membre en fonction de l'importance de la consommation effectuée sur son territoire. Des difficultés sont apparues assez vite, et deux *directives de simplification* (en 1992 et en 1995) ont été adoptées

PHOTO UE





pour pallier les distorsions les plus criantes. Les simplifications apportées furent nécessairement limitées en raison du maintien de règles différentes d'imposition (à l'origine et à destination), d'une application non uniforme de la législation communautaire et d'une convergence insuffisante des taux. Le régime de TVA qui en résulte apparaît excessivement complexe pour les opérateurs et maintient un certain cloisonnement du marché intérieur au sein de l'Union européenne. Parallèlement, des actions législatives ont été menées visant à mettre en place de manière permanente deux régimes particuliers: l'un pour les biens d'occasion, les objets d'art, de collection ou d'antiquité et l'autre pour l'or d'investissement.

- **Le programme de travail présenté par la Commission en 1996 pour un nouveau système commun de TVA**

À la suite de l'adoption par le Conseil du régime transitoire de TVA, la Commission a présenté en juillet 1996 un programme d'action accompagné d'un calendrier de propositions visant à la fois le règlement des problèmes immédiats et l'introduction progressive d'un système commun de TVA fondé sur le principe de taxation à l'origine.

Afin d'échapper aux critiques faites au régime transitoire et de répondre aux objectifs du marché intérieur, le nouveau régime de TVA doit remplir les obligations suivantes:

- mettre fin à la segmentation du marché en autant d'espaces fiscaux que d'États membres;

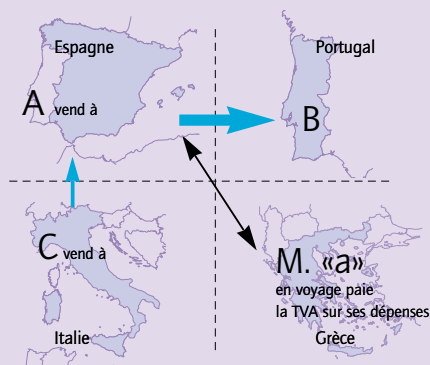
- être simple et moderne;
- garantir une égalité de traitement pour toutes les opérations réalisées dans la Communauté;
- garantir la sécurité et le contrôle de la taxation, en vue d'assurer le maintien du niveau des recettes provenant de la TVA.

À cette fin, le programme prévoit une action communautaire dans trois directions:

- assurer une application uniforme de la taxe;
- moderniser la taxe;
- changer le système d'imposition (taxation au lieu d'origine).

## ***Comment se traduira le nouveau système commun de TVA pour un commerçant?***

Imaginons une semaine type d'une entreprise de manufacture A en Espagne. En dehors des ventes en Espagne, A vend aussi des marchandises au détaillant B au Portugal, tout en achetant des matières premières à C en Italie. En même temps, l'entreprise essaie de monter une opération en Grèce et y envoie M. «a». En Grèce, M. «a» engage des dépenses de logement et de voyage, voire de réparation et d'impression, qu'il doit payer, TVA comprise, comme n'importe quel consommateur.



### **Dans le système actuel de TVA**

- A doit s'assurer que B est assujetti à la TVA. A vend ensuite à B hors TVA et adresse une déclaration récapitulant cela aux autorités espagnoles. A doit démontrer que les marchandises ont effectivement quitté l'Espagne.
- A achète les matières premières à C hors TVA, mais il doit en même temps déclarer et déduire la TVA au taux applicable en Espagne (et B fera de même pour ses achats à A).
- Les frais encourus par M. «a» en Grèce ne peuvent pas être déduits sur sa déclaration normale de TVA en Espagne. Ils devront faire l'objet d'une demande de remboursement séparée en Grèce sous le couvert de la huitième directive «TVA».

### **Dans le cadre du système proposé**

- Chaque commerçant appliquera la TVA au taux en vigueur localement, sans autre formalité.
- Chaque commerçant déduira la TVA payée partout dans l'Union européenne sur sa déclaration normale de TVA.

La réalisation de ces objectifs implique de revoir l'ensemble des options et des dérogations (transitoires ou définitives) que les États membres sont autorisés à utiliser. Il s'agit d'appliquer la taxe de manière uniforme et cohérente, d'en assurer une meilleure perception et un recouvrement plus efficace par le biais d'une coopération administrative renforcée.

Dans ce cadre, la Commission a proposé des améliorations de procédure et, sur la base des conclusions de l'exercice *SLIM (simpler legislation for the internal market)*, s'est prononcée en faveur des mesures de simplification suivantes:

- un *renforcement de l'assistance mutuelle au recouvrement* de la TVA entre États membres;
- le *remplacement de la procédure actuelle de remboursement* de la taxe par la possibilité nouvelle pour les opérateurs de déduire directement dans leur propre État membre toute TVA supportée dans la Communauté;
- la *suppression du caractère systématique de l'obligation de désigner un représentant fiscal* pour les opérateurs communautaires effectuant des opérations imposables dans un État membre où ils ne sont pas établis;
- la création de «points de contact uniques» dans chaque État membre pour faciliter l'enregistrement des entreprises redevables et l'étude des modalités de taxation pour la facturation électronique.

La modernisation de la législation en matière de TVA s'impose du fait d'un certain nombre d'évolutions structurelles:

- la tendance aux privatisations;
- l'évolution jurisprudentielle;
- les nouvelles technologies de l'information.

Ces évolutions sont illustrées par les exemples présentés ci-après.

#### • Télécommunications

Pour mettre fin aux distorsions de concurrence dans ce secteur, le Conseil a adopté en 1999 des règles assurant, d'une part, la taxation dans la Communauté des services de télécommunication fournis à des clients européens et, d'autre part, la détaxation de ces mêmes services lorsqu'ils sont fournis à des clients de pays tiers.

#### • Commerce électronique

Sa taxation obéit aux principes suivants:

- neutralité de la taxation du commerce électronique par rapport au commerce traditionnel;

- application du régime de TVA du lieu de consommation, moyennant certaines adaptations;
- transmissions électroniques étant taxées comme des services.

En outre, les administrations se sont engagées à promouvoir l'utilisation, tant à titre interne que par les contribuables, de moyens technologiques pouvant faciliter le respect et l'application des taxes (facturation et déclaration électroniques).

- **Les développements du programme de 1996**

L'approche progressive proposée en 1996 s'est révélée particulièrement difficile à mettre en œuvre. Les États membres se sont montrés peu enclins au sein du Conseil à approuver des propositions conduisant à la mise en place du système définitif. Comme lors du passage au régime transitoire, les États membres n'étaient pas encore disposés à accepter une harmonisation supplémentaire des taux de TVA et des structures de la taxe, pourtant un préalable à l'introduction du système définitif.

Dans ces conditions, la Commission, sans remettre en question l'objectif à long terme d'un régime de taxation dans le pays d'origine, envisage de s'orienter vers une stratégie fondée sur le régime actuel de TVA et axée sur quatre objectifs principaux: la *simplification*, la *modernisation*, une *application plus uniforme* des règles existantes et une *nouvelle mise en œuvre* de la coopération administrative.

## Les droits d'accises

Un régime commun de droits d'accises est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1993 avec la création du marché intérieur. Il s'applique aux trois grandes catégories de produits que sont les tabacs manufacturés, les boissons alcooliques et les huiles minérales. Néanmoins, les États membres peuvent maintenir d'autres taxes non harmonisées sur ces produits (*écotaxes*) ou sur d'autres produits (par exemple taxes sur l'immatriculation ou la circulation des véhicules, redevances, etc.), à condition qu'elles n'aient pas le caractère d'une taxe sur le chiffre d'affaires et ne constituent pas un obstacle aux échanges.

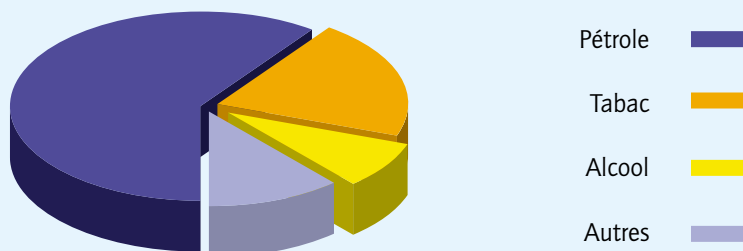
## Caractéristiques essentielles

Les droits d'accises sont des taxes spéciales frappant des produits de grande consommation affectés à certains usages spécifiques: tabacs manufacturés, boissons alcooliques, huiles minérales... Leurs taux sont généralement exprimés en un montant par unité de produit, parfois sous la forme d'un pourcentage de la valeur du produit.

Le choix des produits soumis à accises obéit également à des considérations de santé publique, de protection de l'environnement et d'économie d'énergie. Les droits d'accises, dont les taux varient d'un État membre à l'autre, représentent une source importante de recettes, soit 248 milliards d'euros en 1997 pour l'ensemble de l'Union européenne.

### Droits d'accises 1997 – EU-15

(répartition des recettes en volume)



Source: Estimation DG Fiscalité et union douanière à partir de données Eurostat.

Le système communautaire comporte des règles relatives:

– aux structures harmonisées de taxation (définition des produits, unités de mesure, exonérations);

– aux niveaux d'imposition: l'adoption par le Conseil en 1992 de taux minimaux communs aux États membres, avec quelques dérogations, leur laisse une marge de manœuvre pour

fixer librement leurs taux d'accises, en tenant compte également de l'environnement international;

– à la circulation entre les États membres des produits soumis à accises.

Le fait générateur de la taxe est normalement la production des biens ou leur importation dans la Communauté. Toutefois, le paiement est généralement suspendu jusqu'au moment où les produits sont déclarés pour la «mise à la consommation», qui correspond généralement à un stade avancé du circuit commercial. Cette règle garantit que l'accise est toujours acquittée dans l'État membre de consommation, qui en est aussi le bénéficiaire.

La production, le stockage et la circulation des produits pour ce qui est de la fabrication et du commerce de gros se font généralement avant le paiement des accises. Quant aux marchandises importées de pays tiers, tant qu'elles ne sont pas formellement mises à la consommation, elles peuvent circuler librement dans la Communauté sous couvert d'un régime suspensif.

PHOTO UE



*Un régime commun de droits d'accises s'applique aux tabacs manufacturés, aux boissons alcooliques et aux huiles minérales.*

Des procédures harmonisées, s'inspirant des dispositions nationales existantes, visent à garantir que les produits livrés au consommateur final ont effectivement supporté la taxe. Elles reposent sur les éléments suivants:

- un système d'entrepôts reliés entre eux, pour le stockage et la circulation des marchandises en suspension de taxe;
- des entrepositaires agréés par les autorités nationales, responsables du paiement et tenus de fournir une garantie financière;
- la tenue d'une comptabilité matière par entrepôt;
- un document administratif établi par l'expéditeur, qui accompagne les marchandises.

Des obligations plus légères existent pour les acheteurs occasionnels. Enfin, les particuliers qui se déplacent dans un autre État membre peuvent acheter, sans limite pour leur usage personnel, des produits ayant supporté les accises de ce pays. Par contre, ils devront acquitter les taxes du pays de destination si leur achat revêt un caractère commercial ou s'effectue dans le cadre d'une vente par correspondance.

## Les produits énergétiques

La Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui s'est tenue à Rio en juin 1992, s'était prononcée pour la mise en place d'une stratégie globale de réduction des gaz à effet de serre, pou-



PHOTO: ARIE WAPENAAR, VLAARDINGEN – NEDERLAND

vant faire appel entre autres à des instruments économiques. À cette époque, la Commission avait proposé l'introduction d'une nouvelle taxe harmonisée sur le CO<sub>2</sub> et l'énergie afin de stabiliser à moyen terme les émissions de dioxyde de carbone dans la Communauté. Ce projet, même modifié, ayant suscité des oppositions persistantes, le Conseil «Ecofin» a, devant l'impossibilité de parvenir à un accord unanime, demandé à la Commission de faire une autre proposition s'inspirant du système existant de droits d'accises sur les huiles minérales.

*La fiscalité peut avoir une influence sensible sur notre consommation d'énergie.*

Cette proposition [COM(97) 30], tout en participant à l'objectif de protection de l'environnement, est guidée par le souci du bon fonctionnement du marché intérieur. L'idée maîtresse en est d'étendre la portée du système d'accises communautaire en vigueur au-delà des huiles minérales, dont les taux minimaux sont relevés par la même occasion, de manière à couvrir le gaz naturel, le charbon et l'électricité, pour lesquels des niveaux minimaux de taxation sont prévus. La proposition recommande, en contrepartie, d'al-

léger la fiscalité sur le travail, afin d'éviter toute augmentation de la charge fiscale globale.

Elle s'inscrit en outre dans la volonté d'une action coordonnée au niveau communautaire, afin de rencontrer les objectifs fixés à la Conférence des Nations unies sur le changement climatique qui a eu lieu en 1997 à Kyoto, où la Communauté s'est engagée à réduire de 8 % le niveau de ses émissions de gaz à effet de serre de 1990, au cours de la période 2008-2012.

### **Lutte contre la fraude fiscale**

Sujet de préoccupation croissante dans la Communauté, la fraude entraîne une dégradation de la situation fiscale des États membres et augmente en proportion la charge fiscale qui pèse sur le travail salarié. C'est pourquoi la coordination des actions de lutte contre la fraude fait partie de la politique fiscale communautaire. Plusieurs initiatives ont déjà été lancées en matière de TVA et de droits d'accises.

Elles visent à renforcer la coopération administrative entre États membres et à apporter une formation aux fonctionnaires nationaux concernés, pour améliorer leurs connaissances des types de fraudes et pour développer les méthodes de prévention, de détection et d'enquête, en ayant recours à l'analyse de risque.

La décision n° 888/98/CE du Parlement européen et du Conseil a institué un programme d'action communautaire pluriannuel (*Fiscalis*) en vue d'améliorer le fonctionnement

des systèmes de fiscalité indirecte du marché intérieur. Ce programme a pour objectif de soutenir les efforts déployés par les États membres en vue de donner aux fonctionnaires un niveau commun élevé de compréhension du droit communautaire, d'assurer une coopération efficace, effective et étendue entre les États membres et entre ceux-ci et la Commission et d'améliorer les procédures administratives.

La fraude internationale à la TVA, particulièrement dans le domaine des livraisons et des acquisitions intracommunautaires, provoque de sérieuses pertes de revenus. Elle a également des effets pervers sur le commerce légal et l'emploi déclaré et entame la confiance dans le marché unique. Afin d'améliorer cette situation, un accroissement significatif de la coopération administrative et de l'échange d'informations, pour cibler et combattre plus efficacement la fraude, combiné à une coordination appropriée au niveau communautaire, semble indispensable.





PHOTO: MINISTÈRE AUTRICHIEN DES FINANCES

*La contrebande de cigarettes est un problème majeur pour l'Union européenne.*

La fraude atteint des proportions importantes dans les secteurs du tabac et de l'alcool et entraîne des pertes de recettes (en droits d'accises, en TVA et en droits de douane) pour les États membres et la Communauté de l'ordre de 4,8 milliards d'euros en 1996. Un groupe de hauts fonctionnaires a examiné le problème de la fraude dans ces secteurs selon une approche couvrant les droits de douane, les droits d'accises et la TVA. Sur la base de ces travaux, le Conseil «Ecofin» du 19 mai 1998 a décidé la mise en œuvre coordonnée de plusieurs mesures:

- élaboration d'un code de bonne pratique régissant l'agrément ou le retrait des autorisations des entrepreneurs ainsi que le contrôle des biens entreposés;
  - négociation par les États membres de protocoles d'accords avec les producteurs et le commerce de manière à accroître la coopération et à obtenir des informations permettant de détecter plus facilement les flux anormaux et les mouvements irréguliers.
- 
- étude d'un système informatisé de mouvement et de contrôle des produits soumis à accises;
  - introduction d'un système de notification préalable, afin d'améliorer la connaissance des mouvements de biens;

## Impôts directs

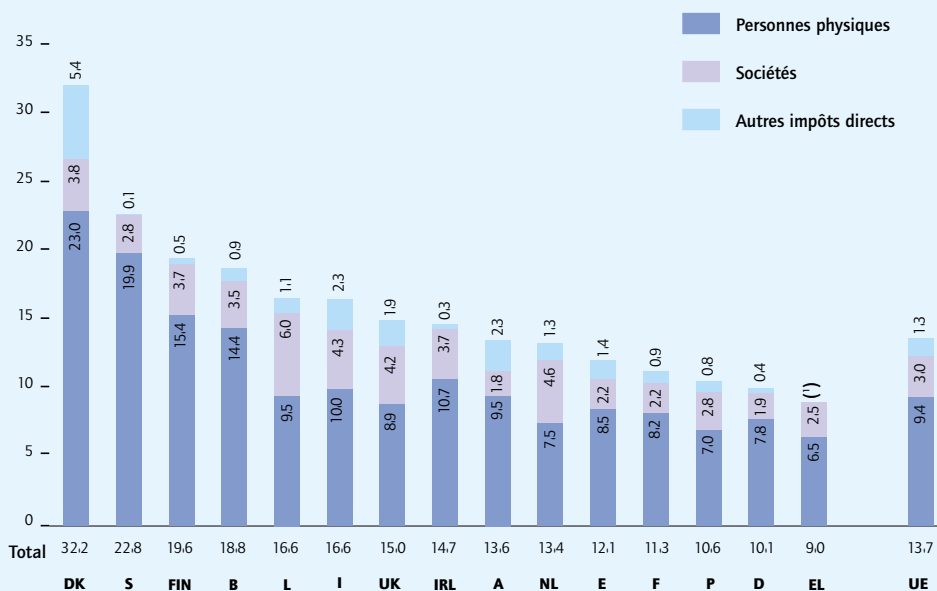
D'un montant total approchant aussi 1 000 milliards d'euros en 1997, soit 13,7 % du PIB européen, les impôts directs ont suivi la hausse générale des prélèvements, même si cette hausse a concerné plutôt l'impôt sur le revenu des personnes physiques que l'impôt sur les sociétés.

Il n'y a pas eu d'harmonisation ni de coordination des impôts directs dans la Communauté. Les résultats atteints en fiscalité directe ne sont que des réponses partielles à des cas particuliers de double imposition ou d'activité économique transfrontalière. En matière d'impôt sur le revenu, les États membres suivent une recommandation

(non contraignante) de la Commission de 1993 sur l'imposition des revenus des non-résidents, qui propose un ensemble de règles pour distinguer les résidents des non-résidents à des fins fiscales.

Les efforts pour étudier comment la taxation des entreprises peut affecter leur compétitivité remontent à 1962 avec l'établissement de groupes de travail chargés d'examiner des bases d'imposition et des traitements fiscaux plus favorables. Les tentatives d'harmonisation des systèmes d'impôt sur les sociétés (1975), des règles de report des pertes (1984 et 1985) et de la base d'imposition des entreprises (1988) ont échoué. Cependant, les États membres ont compris que l'in-

### Impôts directs en % du PIB (1997)



(\*) Donnée non disponible pour la Grèce.

Source: Estimation DG Fiscalité et union douanière à partir de données Eurostat.

tégration économique de la Communauté nécessitait davantage de coopération dans la collecte des impôts. Une directive du Conseil (77/799/CEE) a prévu une assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs.

## La fiscalité des groupes

Les entraves particulières à la coopération transfrontalière entre entreprises établies dans la Communauté ont été considérées comme le plus gros obstacle fiscal pour les entreprises qui souhaitent profiter des avantages du marché unique. Le Conseil a adopté en 1990 deux directives en vue d'éliminer ces obstacles:

- la directive «fusions» (90/434/CEE) vise à réduire les mesures fiscales défavorables au regroupement et à la restructuration de sociétés d'États membres différents;
- la directive «sociétés mères-filiales» (90/435/CEE) vise à éliminer la double imposition des bénéfices distribués entre sociétés d'un État et leurs filiales d'un autre État membre.

En même temps, les États membres ont conclu, en application de l'article 293 du traité CE, une convention (90/436/CEE) qui introduit une procédure d'arbitrage pour éviter la double imposition lors de la correction des bénéfices d'entreprises associées d'États membres différents.

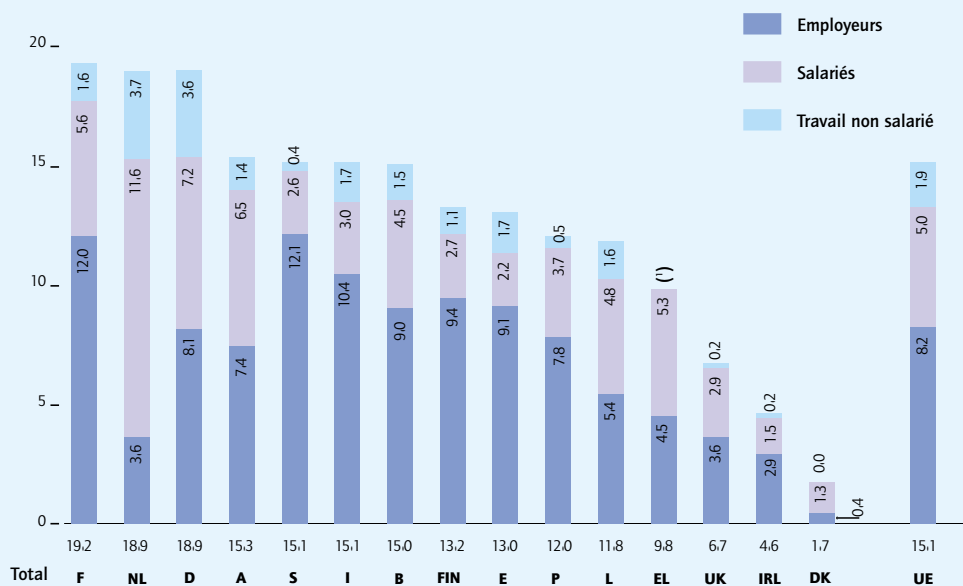
## Développements en matière d'impôt sur les sociétés

Les différences de fiscalité entre États membres peuvent affecter les décisions de localisation des investissements des entreprises et causer des distorsions de concurrence. En 1990, la Commission a chargé un comité d'experts indépendants présidé par M. Onno Ruding (ancien ministre néerlandais des finances) d'examiner si les différences dans l'imposition des sociétés conduisent à des distorsions affectant le marché commun, en particulier en ce qui concerne les décisions d'investissement et la concurrence, et de faire des propositions pour y remédier. En dépit d'une certaine convergence des systèmes fiscaux, une action isolée des États membres n'aurait eu aucune chance de supprimer ou de réduire les principales distorsions de nature fiscale. Le comité fit des recommandations spécifiques en vue de l'élimination de la double imposition des flux de revenus transfrontières et de l'harmonisation des trois composantes de l'impôt sur les sociétés: taux, assiette et système administratif de collecte. Pour l'essentiel, il suggéra un rapprochement des éléments clés des systèmes d'impôt sur les sociétés des États membres. Ses propositions relatives à l'élimination de la double imposition portèrent sur l'abolition des redevances, la réglementation des prix de transfert, le traitement des pertes à l'étranger et l'achèvement du réseau d'accords fiscaux bilatéraux. Le Conseil a reconnu la nécessité d'éviter la double imposition et en même temps d'assurer une taxation réelle et de prévenir l'évasion fiscale.

## Cotisations sociales

Premier prélèvement obligatoire par leur volume (plus de 1 000 milliards d'euros en 1997), les cotisations sociales représentent environ 15 % du PIB européen.

Cotisations sociales en % du PIB (1997)



(<sup>1</sup>) Donnée non disponible pour la Grèce.

Source: Estimation DG Fiscalité et union douanière à partir de données Eurostat.

# Le changement de perspective

## Le constat

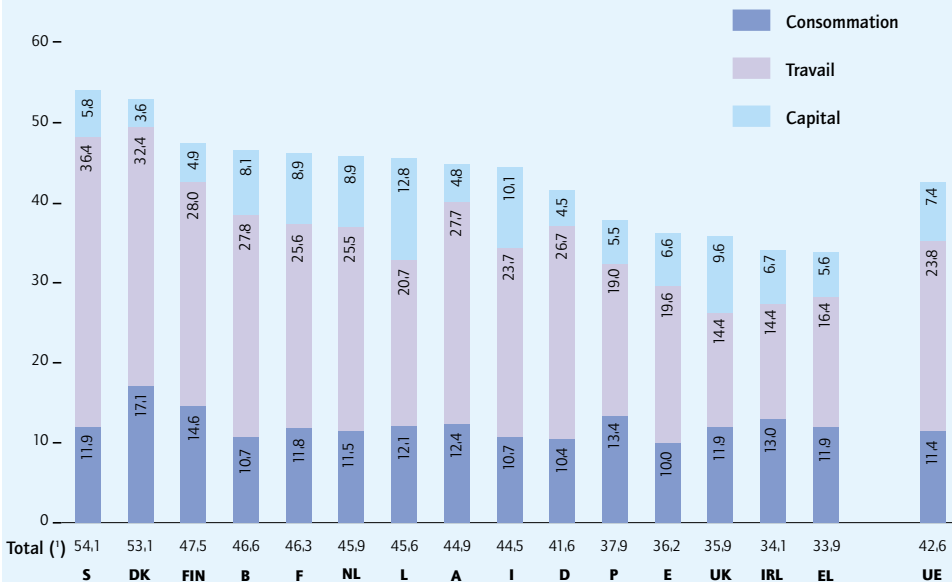
### Volume et répartition des prélèvements obligatoires

Le volume des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) s'établissait, après une croissance quasiment continue depuis de nombreuses années, à environ 3 000 milliards d'euros en 1997, soit 42,6 % du PIB européen, répartis de manière à peu près égale entre impôts directs, impôts indirects et cotisations sociales.

À côté de cette classification traditionnelle, il est intéressant d'examiner la répartition des prélèvements obligatoires entre la consommation et les principaux facteurs de production.

Les prélèvements obligatoires qui pèsent sur le travail salarié représentent en Europe (plus qu'aux États-Unis et au Japon) la plus grande part des prélèvements. La taxation des autres facteurs de production est constituée principalement d'impôts sur les différentes formes de capital: taxes sur les

Répartition des prélèvements par catégorie économique de base imposable en % du PIB (1997)



(<sup>1</sup>) Y compris les impôts sur transferts.

Source: Eurostat, *Statistiques en bref* (1998) et *Structures des systèmes d'imposition* (nouvelle édition à paraître).

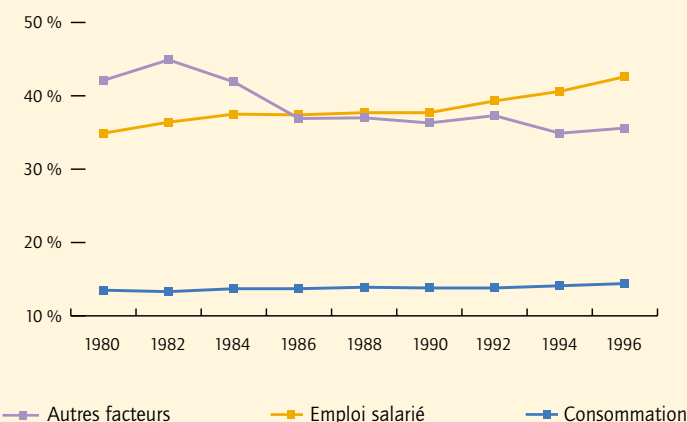
transactions, sur les revenus mobiliers ou impôts sur la fortune. Leur importance relative dans le total des prélèvements est plus faible en Europe qu'aux États-Unis et au Japon.

### Évolution de la taxation effective des différentes bases économiques (taux implicites)

Comme la composition du PIB par catégorie économique (consommation, travail, capital) varie dans le temps, les ratios taxation/PIB ne permettent pas d'appréhender la taxation effective de ces facteurs économiques. Le calcul des *taux implicites de taxation*, définis comme le rapport entre la charge fiscale et la contribution au PIB de chaque fonction économique, présente un ensemble d'indicateurs cohérents et comparables au niveau international de leurs niveaux de taxation effective.

Au cours des quinze dernières années, le développement des systèmes fiscaux (cotisations sociales incluses) traduit une orientation défavorable à la création d'emplois dans la plupart des États membres. En moyenne en Europe, entre 1980 et 1996, le taux implicite d'imposition a fortement augmenté sur le travail salarié (de 35 à presque 43 %), tandis qu'il diminuait (de 42 à moins de 36 %) pour les autres facteurs de production (principalement le capital) et restait stable (autour de 14 %) pour la consommation.

#### Taux implicites de prélèvement



Source: Eurostat, *Structures des systèmes d'imposition dans l'UE – 1970-1996*, Luxembourg, 1999.



PHOTO: AIRBUS INDUSTRIE

*Le marché unique offre des possibilités nouvelles de coopération au niveau européen.*

## *Les enjeux de la politique fiscale dans l'Union européenne*

### **Une nouvelle approche**

Compte tenu de l'évolution observée dans la structure des systèmes de taxation et de la nécessité de progresser dans la voie de la réalisation du marché intérieur, la Commission a proposé une nouvelle approche [communication SEC(96) 487 intitulée «La fiscalité dans l'Union européenne»]. Ce document souligne la nécessité de promouvoir la croissance et l'emploi, de stabiliser les systèmes fiscaux et d'achever la construction du marché unique. Les ministres de l'économie et des finances, réunis à Vérone le 13 avril 1996, ont accueilli favorablement la communication de la Commission et ont décidé de poursuivre la réflexion sur la base de cette nouvelle approche, axée sur les principes décrits ci-après.

- **Le bon fonctionnement du marché unique**

Les réglementations fiscales divergentes constituent une entrave résiduelle importante à la pleine réalisation du marché unique. Les éventuelles incompatibilités entre les différents systèmes nationaux de taxation en vigueur dans l'Union européenne se traduisent par des obstacles aux échanges et une fragmentation du marché unique. Il en résulte une allocation sous-optimale des ressources ainsi qu'un affaiblissement de la compétitivité internationale des opérateurs européens. L'introduction de l'euro, la plus grande transparence des marchés et le développement de la concurrence rendent encore plus évidents les effets de distorsion dus aux obstacles de nature fiscale.



- **La stabilisation des recettes fiscales des États membres et la promotion de l'emploi**

La volonté des États membres de stabiliser leurs recettes fiscales se heurte au problème du vieillissement de la population, à l'érosion progressive de certaines bases d'imposition et au fait que l'imposition croissante des revenus du travail pèse sur l'emploi. Elle est également contrariée par un phénomène de concurrence fiscale dommageable entre les États membres. En effet, dans un contexte de mobilité du capital et de faible mobilité du travail, la stabilité – voire la croissance – des recettes fiscales totales a été atteinte au prix d'une altération progressive de la structure de la fiscalité: la pression fiscale effective s'est accrue sur la base de l'imposition la moins mobile. Ainsi, d'une part, l'augmentation des dépenses sociales a été suivie dans certains pays d'un accroissement des

charges sur le travail, dès lors qu'une part significative des dépenses de protection sociale est financée directement par des cotisations de sécurité sociale. D'autre part, les pertes fiscales résultant de l'érosion d'autres bases d'imposition plus mobiles ont pu être partiellement compensées par une surtaxation du travail.

Le renversement de cette tendance constitue une priorité subordonnée à la possibilité de compenser les pertes de recettes publiques que pourrait entraîner un allègement des prélèvements sur le travail. Cet allègement de charges ne pouvant être que progressif, il devrait bénéficier en premier lieu aux bas salaires et aux faibles qualifications, car c'est là que la substitution du travail par le capital joue le plus et que le chômage est le plus élevé.

### **Une coordination des politiques fiscales**

La communication de la Commission discutée à Vérone en 1996 soulignait que la coordination fiscale au niveau communautaire est freinée par deux obstacles: la règle de l'unanimité pour toute décision en la matière et l'approche partielle des questions de politique fiscale. La Commission et les États membres ont estimé qu'une action concertée en matière fiscale permettrait d'éviter un abandon involontaire de souveraineté de chaque État membre au profit des seules forces du marché. Ils ont décidé de créer un groupe à haut niveau pour progresser dans la voie d'une coordination des politiques fiscales.



## *Applications de la nouvelle approche*

### **Le paquet fiscal du 1<sup>er</sup> décembre 1997**

La démarche pragmatique retenue par la Communauté a été précisée par une communication de la Commission [COM(97) 564] relative à un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne. Ce «paquet fiscal», qui a été approuvé par le Conseil «Ecofin» du 1<sup>er</sup> décembre 1997, comprenait:

- un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises;
- des mesures visant à éliminer les distorsions dans l'imposition des revenus du capital;
- des mesures destinées à éliminer les retenues à la source sur les paiements transfrontaliers d'intérêts et de redevances entre entreprises.

En outre, la Commission a élaboré des lignes directrices relatives aux aides d'État à caractère fiscal, afin de faciliter l'examen de la compatibilité de ces aides avec le marché commun (communication 98/C 384/03).

### **Le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises**

Le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises est un instrument non contraignant sur le plan juridique par lequel les États membres s'engagent, au niveau politique, à s'abstenir de toute mesure de concurrence fiscale dommageable. Le code inclut des procédures d'évaluation et de suivi. Il s'applique aux mesures ayant ou pouvant avoir une incidence sensible sur la localisation des activités économiques dans la Communauté. Sont à considérer comme potentiellement dommageables les mesures fiscales établissant un niveau d'imposition effective nettement inférieur aux niveaux normalement applicables dans l'État membre concerné. Le code prévoit des critères pour définir les mesures dommageables.

En mars 1998, un groupe à haut niveau, composé de représentants des États membres et de la Commission, a été chargé d'échanger les informations relatives aux mesures fiscales pouvant entrer dans le champ d'application du code et d'évaluer lesdites mesures.

## L'imposition des revenus de l'épargne

Les revenus du capital constituent l'une des bases d'imposition les plus mobiles, sur lesquelles la concurrence fiscale s'exerce en premier lieu. Le bon fonctionnement du marché intérieur dans le domaine fiscal exige que les décisions d'investissement soient prises en fonction des qualités intrinsèques des produits offerts, plutôt qu'en fonction des possibilités d'échapper à l'impôt. Parallèlement aux discussions menées avec les pays tiers pour qu'ils adoptent des mesures d'effet équivalent, la Commission a fait une proposition [COM(1998) 295] qui vise à garantir un minimum d'imposition effective des revenus de l'épargne sous forme d'intérêts à l'intérieur de la Communauté, selon les principes approuvés par les États membres en décembre 1997: principe de *coexistence* et technique de l'*agent payeur*. En application du principe de coexistence, les États membres ont le choix entre le régime de l'*information* donnée aux autres États membres (sur les revenus de leurs ressortissants) et celui d'une *retenue à la source* au taux minimal de 20 % proposé par la Commission. La collecte des informations comme la retenue à la source sont effectuées par l'agent payeur situé sur le territoire de la Communauté qui assure le paiement des intérêts. La proposition de directive s'applique aux intérêts versés à des personnes physiques qui résident dans un autre État membre de l'Union européenne que celui où les intérêts sont payés.

## Paiement d'intérêts et de redevances

Les retenues à la source sur les intérêts et les redevances entre sociétés d'un même groupe établies dans des États membres différents constituent des obstacles pour ces opérateurs économiques. Elles peuvent impliquer des formalités très longues, entraîner des pertes de trésorerie et aboutir parfois à une double imposition. À la suite du Conseil «Ecofin» de décembre 1997, la Commission a présenté en mars 1998 une proposition de directive du Conseil [COM(1998) 67] pour un régime fiscal commun visant à la suppression de ces retenues.

# Que nous prépare l'avenir?



PHOTO: CARDIFF CITY COUNCIL

La ville de Cardiff.

## *La réforme économique et structurelle*

Dans la mesure où elles influencent fortement les comportements d'épargne, de consommation, d'investissement ou de création d'emplois, la fiscalité et les cotisations sociales affectent le fonctionnement des marchés des biens et des services, des capitaux et du travail. Dans le cadre du processus de réforme engagé à la suite du Conseil européen de Cardiff en juin 1998, il convient d'éviter que les différences entre ces systèmes, rendues plus évidentes après le passage à l'euro, ne se traduisent par des obstacles aux échanges, par une fragmentation du marché unique et par une allocation non optimale des ressources.

Cependant, les systèmes nationaux poursuivant bien d'autres finalités que

le seul fonctionnement des marchés doivent être examinés sous l'angle de leur adéquation à plusieurs objectifs, dont l'ordre de priorité varie d'un État à l'autre. Seule une coordination renforcée des politiques fiscales des États membres permettra de trouver un équilibre entre, d'une part, la diversité de leurs systèmes fiscaux et sociaux et, d'autre part, l'exercice complet des libertés d'établissement et de circulation.



*Les ordinateurs sont en train de changer notre vision du monde.*

## *La globalisation de l'économie et l'évolution technologique*

### Un village global

La liberté de mouvement des capitaux et la libre prestation des services financiers, jointes aux nouvelles facilités offertes par le développement des technologies de l'information, peuvent avoir des effets sur la compétitivité de l'économie européenne et rendent encore plus délicate la conduite des politiques fiscales nationales. Les accords bilatéraux entre États ne suffisent plus à garantir la cohérence des systèmes fiscaux entre eux. Seule une approche coordonnée au niveau communautaire et poursuivie au niveau

international peut avoir quelque efficacité.

L'objectif est de garantir la liberté de circulation des capitaux, tout en limitant son utilisation à des fins d'évasion fiscale. Le plan d'action pour un marché financier unique, présenté par la Commission en mai 1999, apporte des éléments de réponse à ces questions; il invite à poursuivre les efforts engagés dans la voie d'une meilleure coordination fiscale en vue d'éliminer les distorsions dans la taxation des produits financiers transfrontaliers.

### Le commerce électronique

L'évolution du commerce électronique constitue un défi pour les systèmes fiscaux existants: d'une part, afin d'éviter toute distorsion de concurrence, les livraisons «en ligne» doivent obéir aux mêmes règles de taxation que le commerce traditionnel; d'autre part, la réglementation fiscale ne doit pas non plus décourager le développement du commerce par Internet.

Ces questions sont discutées au sein de plusieurs instances internationales telles que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Une communication de la Commission [COM(1998) 374] a posé les principes de neutralité de la taxation du commerce électronique par rapport au commerce traditionnel, d'application du régime de TVA du lieu de consommation, de taxation des transmissions électroniques comme des prestations de services. La Commission continue, en collaboration avec les États membres et les milieux économiques, à étudier

le problème en recherchant des solutions adaptées, qui pourraient nécessiter des modifications législatives.

### **L'amélioration de l'efficacité des administrations**

Par ailleurs, les administrations fiscales européennes utilisent les nouvelles technologies pour augmenter l'efficacité de leurs opérations internes et de leurs relations avec les contribuables. Il convient maintenant d'aller plus loin en permettant la réception en ligne des déclarations des redevables, en établissant des règles harmonisées pour la facturation électronique et en donnant aux contribuables un droit d'accès aux bases de données gérées par l'administration.

### *L'élargissement de l'Union européenne*

La mise en œuvre du processus d'élargissement de l'Union implique pour les pays candidats l'intégration complète de la législation européenne (l'«acquis communautaire»). Les futurs États membres devraient également s'abstenir d'introduire d'ici à leur adhésion des dispositions contraires au droit communautaire. Il importe que les pays candidats poursuivent leurs efforts en vue d'appliquer l'acquis communautaire et qu'ils fassent en sorte que les mesures fiscales nouvelles soient conformes aux dispositions communautaires applicables en matière de fiscalité des entreprises. Il s'agit de l'un des domaines prioritaires des partenariats décidés par l'Union européenne pour aider chacun des pays candidats à se préparer à son adhésion future.

À cette fin, la Commission a développé une stratégie détaillée, comprenant une analyse et un suivi de l'adaptation des systèmes fiscaux et des structures administratives de ces pays, ainsi qu'une coopération à la formation de fonctionnaires nationaux. En collaborant à l'exécution des actions Phare, en impliquant des fonctionnaires des administrations fiscales des pays associés à son programme Fiscalis et dans le cadre d'actions de coopération entre les administrations des États membres et celles des pays candidats, l'Union européenne prépare les administrations des futurs États membres à leurs nouvelles responsabilités après l'adhésion.



Un temps de réflexion.

### *Le tournant démographique*

Le vieillissement de la population européenne et les changements structurels dans l'organisation du travail, et du temps de travail, introduisent une problématique nouvelle du financement des retraites – préoccupation majeure dans de nombreux États membres. L'intégration financière internationale, le développement des instruments de financement privés (assurances, fonds de pension, produits financiers) obligent l'Union européenne à s'en préoccuper elle aussi. En effet, il importe d'assurer la complémentarité des modes de financement dont la réglementation se décide pour une bonne partie au niveau communautaire (directives de libre prestation des services financiers) avec ceux dont la réglementation essentiellement nationale (régimes de sécurité sociale, par exemple) comporte souvent un aspect

redistributif. Une utilisation réfléchie des instruments fiscaux peut contribuer à équilibrer l'efficacité du marché intérieur et les exigences des solidarités nationales.

# Conclusion

Au fur et à mesure de l'intégration européenne, les liens entre la politique fiscale et les autres politiques communautaires se sont affirmés. Aujourd'hui, les dispositions communautaires traitant de fiscalité sont nombreuses et concernent toutes les catégories de citoyens européens qui peuvent d'ailleurs se prévaloir directement de ces dispositions lorsqu'ils sont confrontés à un cas d'infraction au droit communautaire dans un État membre. Pour faire évoluer harmonieusement cet ensemble de règles par rapport aux transformations de la société, tout en recherchant une plus grande simplification, la Communauté se dote de nouveaux instruments de politique fiscale qui doivent lui permettre d'assurer:

- l'organisation d'un forum permanent d'échange d'informations entre les États membres, en particulier dans le domaine des impôts directs, et une présence active dans les instances internationales telles que l'OCDE;
- un dialogue avec les citoyens et les entreprises pour les informer de leurs droits dans les autres pays de l'Union européenne;
- le maintien de la cohérence des systèmes fiscaux nationaux entre eux et par rapport aux objectifs de l'Union européenne, en vue d'achever la réalisation d'un grand ensemble économique et monétaire;

- la recherche d'un niveau élevé de compétitivité internationale pour l'industrie européenne;
- l'élargissement de l'Union européenne à d'autres pays candidats à l'adhésion;
- une lutte efficace contre les fraudes et les irrégularités.



## *Lire également...*

Commission européenne, *Inventaire des impôts perçus dans les États membres de l'Union européenne – 16<sup>e</sup> édition*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1996.

Commission européenne, *Recueil des arrêts de la Cour de justice en matière fiscale, DG XXI – 1959-1998*.

Commission européenne, «Excise duty tables», DG XXI, réf. 1001, mai 1999.

Commission européenne, «Taux de TVA appliqués dans les États membres de la Communauté européenne au 1<sup>er</sup> mai 1999», DG XXI, réf. 292/99.

Commission européenne, «La fiscalité dans l'Union européenne», document d'orientation pour la réunion informelle des ministres du Conseil «Ecofin», SEC(96) 487, 20 mars 1996.

Commission européenne, «Un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'Union européenne», communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(97) 564, 5 novembre 1997.

Commission européenne, *Structures des systèmes d'imposition dans l'Union européenne – 1970-1996*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1999.

Sites Internet:

<http://europa.eu.int/en/comm/dg21/dg21.html>

<http://europa.eu.int/citizens>

<http://europa.eu.int/business>



Commission européenne

## La politique fiscale dans l'Union européenne

Série: *L'Europe en mouvement*

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2000 – 38 p. – 16,2 x 22,9 cm

ISBN 92-828-8739-1

L'Union européenne, avec un marché unique et une monnaie unique,  
a besoin d'une politique fiscale.  
En quoi consiste-t-elle?

## Autres informations concernant l'Union européenne

Des informations dans toutes les langues de l'Union européenne peuvent être obtenues sur Internet via le serveur Europa (<http://europa.eu.int>).

Pour obtenir des informations et des publications concernant l'Union européenne en langue française, vous pouvez vous adresser à:

### REPRÉSENTATIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

#### *Représentation en France*

288, boulevard Saint-Germain  
F-75007 Paris  
URL: <http://europa.eu.int/france>  
Pour obtenir des publications:  
«Sources d'Europe»  
Centre d'information sur l'Europe  
Le Socle de la Grande-Arche  
F-92044 Paris-la Défense Cedex  
Tél. (33) 141 25 12 12

#### *Représentation à Marseille*

CMCI  
2, rue Henri-Barbusse  
F-13241 Marseille Cedex 01  
Tél. (33) 491 91 46 00

#### *Représentation en Belgique*

Rue Archimède 73  
B-1000 Bruxelles  
Tél. (32-02) 295 38 44  
<http://europa.eu.int/comm/represent/be/>

#### *Représentation au Luxembourg*

Bâtiment Jean Monnet  
Rue Alcide De Gasperi  
L-2920 Luxembourg  
Tél. (352) 43 01-34925

### BUREAUX DU PARLEMENT EUROPÉEN

#### *Bureau pour la France*

288, boulevard Saint-Germain  
F-75007 Paris  
Tél. (33) 140 63 40 00  
Fax (33) 145 51 52 53  
Minitel: 3615-3616 EUROPE  
E-mail: [EPParis@europarl.eu.int](mailto:EPParis@europarl.eu.int)

#### *Antenne de Strasbourg*

1, avenue du Président-Robert-Schuman  
BP 1024 F  
F-67070 Strasbourg Cedex  
Tél. (33) 388 17 40 01  
Fax (33) 388 17 51 84  
E-mail: [EPStrasbourg@europarl.eu.int](mailto:EPStrasbourg@europarl.eu.int)

#### *Antenne de Marseille*

2, rue Henri-Barbusse  
F-13241 Marseille  
Tél. (33) 491 91 46 00  
Fax (33) 491 90 95 03  
Internet: <http://www.europarl.eu.int/marseille>

#### *Bureau pour la Belgique*

Rue Wiertz  
B-1047 Bruxelles  
Tél. (32-02) 284 20 05  
Fax (32-02) 230 75 55  
E-mail: [epbrussels@europarl.eu.int](mailto:epbrussels@europarl.eu.int)

#### *Bureau pour le Luxembourg*

Bâtiment Robert Schuman  
Place de l'Europe  
L-2929 Luxembourg  
Tél. (352) 43 00-22597  
Fax (352) 43 00-22457  
E-mail: [EPLuxembourg@europarl.eu.int](mailto:EPLuxembourg@europarl.eu.int)

Des représentations ou des bureaux de la Commission européenne et du Parlement européen existent dans tous les États membres de l'Union européenne. Des délégations de la Commission européenne existent dans d'autres pays du monde.

FR



L'Union européenne, avec un marché unique et une monnaie unique, a besoin d'une politique fiscale. En quoi consiste-t-elle?



OFFICE DES PUBLICATIONS OFFICIELLES  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
L-2985 Luxembourg

ISBN 92-828-8739-1



9 789282 887394 >