COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.03.1996
SEC(96) 487 final

La fiscalité dans l'Union européenne

La fiscalité dans l'Union européenne

Document d'orientation pour la réunion informelle des Ministres ECOFIN

I. INTRODUCTION (Page 2)

II. LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE FISCALE DANS L'UNION EUROPÉENNE (Page 2)

1. LA STABILISATION DES RECETTES FISCALES DES ÉTATS MEMBRES (Page 2)
2. LE BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ UNIQUE (Page 6)
3. LA PROMOTION DE L'EMPLOI (Page 8)

III. RÔLE DE LA POLITIQUE FISCALE DANS LA PERSPECTIVE DE L'UEM ET DU PACTE DE CONFIANCE POUR L'EMPLOI (Page 9)

IV. NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE MIEUX COORDONNÉE EN MATIÈRE DE POLITIQUE FISCALE (Page 10)

V. LIGNE D'ACTION (Page 11)

VI. QUESTIONS À EXAMINER (Page 14)

I. INTRODUCTION

Le présent document se propose de donner un aperçu général des problèmes qui se posent dans le domaine de la fiscalité: il doit constituer la base d'un débat ouvert à l'occasion de la réunion informelle des Ministres ECOFIN sur une approche globale des questions fiscales. Par le passé, les discussions se sont trop souvent limitées à des propositions considérées isolément, ce qui n'a pas permis d'examiner valablement les problèmes fiscaux plus généraux, ni la question de l'encadrement de la politique fiscale dans le contexte plus vaste des politiques communautaires.

En ce qui concerne la politique fiscale à mener dans l'Union européenne au cours des années à venir, trois grands enjeux ont été identifiés. Les problèmes, qui sont manifestement liés et dont les solutions seront mutuellement bénéfiques, sont les suivants:

- la stabilisation des recettes fiscales des États membres;
- le bon fonctionnement du marché unique;
- la promotion de l'emploi.

L'approche de la troisième phase de l'UEM et le Pacte de confiance pour l'emploi renforcent la nécessité d'une action concertée plus résolue en matière de politique fiscale. Il incombe à la Commission de soulever ces questions au niveau européen et de proposer des domaines d'action dans le plein respect du principe de subsidiarité.

II. LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE FISCALE DANS L'UNION EUROPÉENNE

II.1 LA STABILISATION DES RECETTES FISCALES DES ÉTATS MEMBRES

La concurrence loyale constitue l'un des éléments clés du marché unique, mais une concurrence déloyale dans le domaine fiscal est de nature à susciter des préoccupations en raison des effets négatifs potentiels qu'elle a notamment sur les recettes fiscales des États membres, la répartition efficiente des ressources économiques dans l'UE, ainsi que la compétitivité et l'emploi.

La dégradation de la situation fiscale se traduit par l'érosion de la base d'imposition, consécutive à la concurrence fiscale (transfert des bases imposables vers d 'autres pays), d'une part, et au développement de l'économie parallèle (transfert des bases imposables vers le marché noir), d'autre part. Le premier phénomène est dû aux écarts entre les taux d'imposition effectifs et le second, au niveau absolu de ces taux.

À ce jour, il semble que l'érosion fiscale n'ait guère affecté le produit total de la fiscalité et des cotisations de sécurité sociale. Au cours des quinze dernières années, ce produit a été constant ou s'est légèrement accru en pourcentage du PIB de l'UE. Cependant, alors que la fiscalité du travail s'est alourdie, celle des autres facteurs de production a globalement diminué.

Dans l'Union européenne, la mobilité de la main-d'oeuvre est manifestement plus faible que celle du capital: la mondialisation et l'intégration plus étroite des marchés des capitaux, ainsi que la pénétration accélérée des nouvelles technologies de communication ont considérablement encouragé la mobilité internationale des activités, notamment dans le secteur financier. Si la libéralisation des marchés financiers a notablement amélioré l'efficacité de la répartition des ressources et réduit les coûts de financement, elle a également ouvert de nouvelles possibilités à la planification fiscale et accru les possibilités d'évasion et de fraude fiscales, contribuant ainsi à détériorer la base d'imposition dans de nombreux pays à travers le monde. Conscient de ce problème, le Conseil a indiqué que la libéralisation des mouvements de capitaux devrait s'accompagner de mesures appropriées de politique fiscale.

En outre, la nécessité de financer, à travers des systèmes de sécurité sociale, une population vieillissante et un chômage qui ne cesse de s'aggraver impose des contraintes de plus en plus fortes à la fiscalité. L'alourdissement de la pression sur la base imposable tend à encourager de plus en plus l'évasion et la fraude fiscales, le cas échéant par le biais de l'économie parallèle.

Les systèmes d'imposition des États membres ont subi un changement structurel qui pourrait être lié à cette situation nouvelle. Il est donc permis de penser que la stabilité des recettes fiscales totales n'a été préservée qu'au prix d'une altération progressive de la structure de la fiscalité: la pression fiscale a été mise davantage sur la base d'imposition la moins mobile (c'est-à-dire le travail) en vue de récupérer les pertes fiscales résultant de l'érosion d'autres bases d'imposition plus mobiles. Entre 1980 et 1993, le taux d'imposition implicite du travail salarié pour l'ensemble de la Communauté s'est accru de près d'un cinquième alors que ce même indicateur dans le cas des autres facteurs de production - principalement du travail indépendant et du capital - a diminué de plus d'un dixième[1].

Cette évolution semble indiquer que des différents États membres ont vu diminuer leur liberté de structurer leurs systèmes d'imposition et qu'ils ont en partie réagi à la menace d'une dégradation en déplaçant la pression fiscale. Désormais, il semble de plus en plus évident que la pression sur le travail ne peut plus être alourdie sous peine, non seulement d'aggraver encore l'érosion de la base imposable, laquelle risque de se déplacer vers l'économie parallèle, mais également d'accroître les effets déjà négatifs sur le coût du travail et l'emploi.

Bien que la dégradation fiscale affecte toutes les grandes sources de recettes (impôts sur la consommation, impôt des sociétés, imposition des revenus mobiliers, cotisations sociales), ses répercussions varient considérablement selon la nature de l'impôt en cause. Même les impôts sur la consommation, dont l'harmonisation est pourtant bien plus grande que celle des impôts directs, ne sont pas à l'abri d'une dégradation fiscale.

La TVA est menacée tout particulièrement en raison du nombre croissant de services internationaux qui recourent à des technologies nouvelles pour placer les opérations imposables en dehors du champ géographique du régime commun de TVA. L'exemple le plus fréquemment cité est celui des télécommunications, mais il en existe d'autres, notamment dans les cas où les consommateurs des services ne bénéficient pas du droit à déduction (banques, entreprises d'assurance, etc.). En outre, les divergences entre les législations nationales en matière de TVA offrent des possibilités de plus en plus grandes d'évasion fiscale.

---

1 Tableau de bord *Prélèvements obligatoires* - DG XXI - Février 1996.

Les accises sont moins harmonisées que la TVA, et les importantes disparités qui existent (au-dessus des taux minimums dans les trois grandes catégories des tabacs, des produits pétroliers et des alcools) limitent sensiblement la liberté d'action des États membres en matière de fiscalité. Tout relèvement des accises par un État membre doit tenir compte du risque de perdre de l'activité économique, et - partant - des recettes, au bénéfice de pays voisins taxant le même produit à un taux nettement inférieur, ou au bénéfice de produits concurrents qui sont exclus de la base d'imposition en cause.

En ce qui concerne la fiscalité des entreprises, le Rapport Ruding[2] a souligné, dès mars 1992, les effets potentiellement dangereux de toute mesure qui aurait pour effet une limitation déloyale des recettes fiscales d'autres pays. Les risques sont les plus grands dans le domaine des entreprises et des capitaux mobiles au niveau international. Ce sont les services financiers internationaux, ainsi que la gestion, les sièges et la trésorerie des groupes multinationaux qui bénéficient le plus souvent de régimes fiscaux particuliers ou de dérogations. Les mêmes avantages peuvent être accordés à l'industrie manufacturière et au secteur primaire. La Commission a eu d'utiles discussions, dans le cadre du comité dirigeants des administrations fiscales nationales, avec les autorités responsables de la fiscalité directe dans les États membres. Des travaux importants, portant notamment sur les régimes d'imposition particuliers qui font naître des possibilités d'évasion et de fraude fiscales, ont également été accomplis au sein de l'OCDE. Ces travaux ont mis en évidence certains éléments pouvant faciliter l'identification de régimes particuliers qui peuvent entraîner une concurrence déloyale, même s'ils n'offrent pas de possibilités d'évasion et de fraude fiscales. Ces discussions utiles n'ont pas encore produit de résultats concrets.

La diversité des régimes nationaux d'imposition des revenus mobiliers, et notamment le régime généralement favorable qui est appliqué aux intérêts versés à des non-résidents, engendre, aussi bien entre les États membres qu'à l'intérieur de ceux-ci, des distorsions économiques qui ne sont pas compatibles avec le principe d'un marché unique des capitaux au sein de l'UE. Il importe de préserver la mobilité des capitaux, mais également le droit des États membres d'imposer les revenus mobiliers.

---

2 *Rapport du Comité de réflexion des experts indépendants sur la fiscalité des entreprises,* Commission des Communautés européennes, 1992.

Les écarts entre les cotisations nationales de sécurité sociale ou les taux d'imposition du revenu des personnes physiques entre pays voisins peuvent également contribuer, notamment dans les régions frontalières, à favoriser les migrations transfrontalières, en ce qui concerne aussi bien le travail que les lieux de résidence. Mais il y a surtout le risque que les niveaux élevés des cotisations de sécurité sociale et des taux d'imposition du revenu des personnes physiques conduisent des travailleurs, et notamment des indépendants, à transférer leur activité dans l'économie parallèle, dans le but de déclarer moins de revenus imposables[3].

II.2. LE BON FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ UNIQUE

Avec ses quatre libertés fondamentales, le marché unique constitue la pierre angulaire de l'intégration européenne. En outre, il est appelé à jouer un rôle clé dans la préparation de l'UEM, en stimulant la croissance économique et l'emploi, et en renforçant la compétitivité de l'Union. Par la réalisation du marché unique, la Communauté vise à promouvoir une croissance durable et un niveau d'emploi élevé dans l'Union européenne. À mesure que les barrières réglementaires et économiques sont levées, la fiscalité est perçue, à juste titre, comme une entrave résiduelle de plus en plus importante à la pleine réalisation de ces objectifs fondamentaux. Le Parlement européen, les opérateurs et les particuliers attirent régulièrement l'attention sur le manque de progrès dans ce domaine.

La réalisation, la mise en oeuvre et le fonctionnement sans entraves du marché unique demeurent une priorité absolue. La suppression des entraves fiscales se traduira par des avantages économiques et des gains de bien-être pour les citoyens et les entreprises, tout en prévenant la non-imposition à l'intérieur du marché unique à la suite d'arbitrages fiscaux transfrontaliers ou d'actions d'évasion ou de fraude fiscales. Grâce à la stabilisation ainsi réalisée des capacités de perception des recettes, l'érosion de la base d'imposition ne viendra pas compromettre la capacité des États membres à poursuivre l'assainissement budgétaire.

---

3 L'importance de l'économie parallèle varie d'un pays à l'autre, mais fluctue probablement de 5 à plus de 20 % du PNB. Pour plus d'information, on se référera par exemple à *Evaluation de l'économie au noir*, Office de Recherches sociales européennes, Novembre 1995.

En matière de TVA, le régime transitoire a permis de supprimer le contrôle des marchandises aux frontières intérieures du marché unique, mais n'a pas levé tous les obstacles fiscaux. Le rapport de la Commission sur le fonctionnement du régime transitoire, ainsi que les consultations menées avec les opérateurs économiques montrent clairement que les changements qui doivent être apportés au régime commun de TVA vont bien au-delà du simple passage à un système fondé sur le lieu d'origine. Un marché unique pleinement opérationnel requiert l'existence d'un système beaucoup plus simple et plus uniforme, qui appliquera aux transactions intra-communautaires le même régime qu'aux transactions intérieures. Ce système devrait réduire la charge de travail administratif supportée par les opérateurs et limiter les possibilités de fraude dans la mesure où les marchandises seront transportées sous le régime "taxes acquittées".

Dans le domaine de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, un véritable marché unique exige un traitement non-discriminatoire entre les travailleurs frontaliers et les autres contribuables non résidents. Des problèmes tels que la double imposition d'un même revenu et le manque de coordination pour les personnes physiques qui paient des impôts dans un Etat membre et des cotisations sociales dans un autre créent une barrière à la liberté de circulation et une distorsion du marché unique. Outre qu'ils ont un coût économique, les inconvénients fiscaux supplémentaires liés aux opérations financières transfrontalières (primes d'assurance, pensions, intérêts sur emprunts hypothécaires, etc.) compliquent également la vie des citoyens.

Les entreprises opérant à l'échelle européenne se plaignent à juste titre des barrières fiscales qui entravent les flux de revenus transfrontaliers. La liste des problèmes est longue et comprend notamment les différences entre le régime des établissements stables et celui appliqué aux entreprises intérieures, le traitement des paiements transfrontaliers d'intérêts et de redevances, ainsi que celui des pertes des établissements stables et filiales situés dans d'autres États membres. Le risque, pour les États membres, de perdre des recettes n'est peut-être pas étranger aux difficultés que pose la solution de ces problèmes: en fait, le risque de subir d'importantes pertes de recettes est précisément dû à l'existence de différences entre les régimes nationaux (résidents/non-résidents) et de dérogations nationales.

II.3. LA PROMOTION DE L'EMPLOI

En souscrivant aux objectifs du Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, les États membres ont souligné la nécessité de mettre fin à la surimposition relative du travail afin de promouvoir l'emploi à l'intérieur de l'UE. La nécessité d'agir sur la fiscalité, et plus précisément sur la répartition de la pression fiscale, a été réaffirmée par les Conseils européens d'Essen, de Cannes et de Madrid, et a été soulignée encore très récemment dans le programme de la présidence italienne. La menace qu'une dégradation fiscale fait planer sur la structure des systèmes d'imposition est telle que, si des mécanismes correcteurs ne sont pas mis en place, les États membres risquent de ne pas pouvoir rétablir l'équilibre par des actions individuelles. En outre, la question se pose de savoir comment évolueront les recettes fiscales totales une fois que la capacité de la main-d'oeuvre à absorber la pression fiscale aura été épuisée.

Il est évident qu'un renversement de cette évolution doit être considéré comme une priorité. Son effet sur la promotion de l'emploi dépendra de la possibilité de modifier de manière définitive et significative les prix bruts relatifs du travail et des autres facteurs de production. L'inversion de la pression fiscale sur le travail pourrait s'autofinancer dans une certaine mesure. Cependant, pour éviter d'aggraver leurs déficit budgétaire, les États membres ont - avec raison - subordonné la restructuration fiscale à la possibilité de financer le coût net d'un allégement de la fiscalité du travail, soit par le recours à d'autres sources de recettes, soit par des réductions de dépenses. Une réduction des dépenses publiques peut être utile, mais ne permettra probablement pas de financer une réduction suffisamment importante de la fiscalité du travail. Les autres moyens de financement envisageables consistent dans le relèvement des impôts indirects (TVA et accises), l'imposition des biens mobiliers ou immobiliers, ainsi que l'instauration ou le relèvement d'écotaxes ou de taxes sur l'énergie[4]. Dans ce contexte, il y aurait lieu de considérer dans quelle mesure une approche plus globale de la fiscalité des produits énergétiques pourrait donner aux Etats membres des alternatives pour la réduction du coût du travail tout en atteingnant les objectifs environnementaux de la Communauté. Il est également important d'examiner les rapports entre la fiscalité et le financement de la protection sociale afin de s'assurer que ces systèmes encouragent l'emploi et évitent de dissuader de travailler.[5]

---

4 Voir le *Livre Blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi* COM(93)700 et *Politique énergétique pour l'Union européenne* COM (95)682.

5 Voir *Communication de la Commission sur l'avenir de la protection sociale* COM(95)466

Bien qu'un certain nombre de mesures particulières aient été prises dans les Etats membres, la restructuration fiscale n'a pas été jusqu'à présent réalisée dans les proportions préconisées par le Livre blanc: l'évolution dans ce domaine sera donc conditionnée par la mise en place d'une base imposable de remplacement, présentant un niveau de stabilité suffisant pour pouvoir financer une réduction de la fiscalité du travail. Dans ce contexte, il pourrait être utile d'étudier la possibilité d'utiliser le nouveau régime définitif de TVA et de fixer la moyenne de la fourchette à un niveau supérieur de 1 à 3 points environ à la moyenne pondérée qui serait nécessaire pour assurer la stabilité des recettes fiscales. Ce système dégagerait une marge de manoeuvre appropriée pour réduire sensiblement les coûts salariaux indirects, tout en procédant à un réglage précis et coordonné pour le rendre neutre en terme de prix.

III. RÔLE DE LA POLITIQUE FISCALE DANS LE CADRE DE L'UEM ET DU PACTE DE CONFIANCE POUR L'EMPLOI

Les trois grands enjeux de la politique fiscale, tels qu'ils ont été évoqués ci-dessus, sont de nature structurelle et d'importance permanente. Au stade actuel de l'intégration européenne, caractérisé par l'approche de la troisième phase de l'UEM, ces enjeux voient encore croître leur importance. Une réaction des États membres face à l'érosion de leurs recettes fiscales est d'autant plus indispensable qu'ils ont entrepris des efforts visant à satisfaire les critères de Maastricht en matière de discipline budgétaire.

L'élimination des barrières fiscales dans le marché unique est rendue plus importante encore par l'UEM, d'une part, parce que le marché unique constitue la clé de voûte de l'UEM et, d'autre part, parce qu'il serait paradoxal de ne rien faire pour éliminer les distorsions fiscales alors que l'on s'efforce de supprimer toute distorsion liée aux distorsions de taux de change.

Toute amélioration apportée aux systèmes d'imposition, dans le but de les rendre plus favorables - et non plus défavorables - à l'emploi, contribuera à la lutte contre le chômage à un moment où cette lutte est la principale priorité des politiques de l'Union. L'effet positif ainsi obtenu serait renforcé encore par une répartition plus équitable des revenus. Aussi des mesures encourageant une plus grande concertation en matière de politique fiscale dans l'Union européenne devraient-elles revêtir une importance particulière dans le contexte de la stratégie du Pacte de confiance.

IV. NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE MIEUX COORDONNÉE EN MATIÈRE DE POLITIQUE FISCALE

Il existe un hiatus manifeste entre, d'une part, la nécessité de mieux coordonner les politiques fiscales et, d'autre part, les décisions adoptées à ce jour dans ce domaine, où l'intégration européenne accuse un retard considérable par rapport à beaucoup d'autres secteurs. La coordination fiscale au niveau communautaire a été freinée par deux grands obstacles, à savoir les règles régissant les procédures décisionnelles et l'absence de vision globale, prenant en considération les inconvénients économiques et sociaux qui résultent de la non-prise de décisions.

Il est clair que la règle de l'unanimité, applicable au Conseil pour toute décision en matière fiscale, est de nature rigoureuse, comme le montrent à l'évidence le nombre d'importantes propositions pertinentes de la Commission qui se trouvent actuellement sur le bureau du Conseil (18) et le nombre de propositions retirées par la Commission dans le même domaine (30).

Même si la règle de l'unanimité est maintenue, des progrès plus importants pourraient être accomplis si les importantes conséquences d'une éventuelle non-adoption des différentes propositions faisaient l'objet d'un examen plus attentif et ce, dès le stade de la présentation des propositions de la Commission. Les États membres sont souvent conscients du coût que représente l'acceptation de certaines propositions, mais beaucoup moins du coût qu'entraîne leur rejet.

Pourtant, comme il a été indiqué plus haut, l'incapacité persistante de progresser dans la coordination des politiques fiscales a largement contribué non seulement à perpétuer les distorsions dans le marché intérieur, mais également - de manière moins visible - à aggraver le chômage, voire à favoriser l'érosion de la base imposable. La défense apparente de la souveraineté nationale en matière fiscale a progressivement conduit à une perte réelle de souveraineté fiscale de chaque État membre; cette perte, dont profitent les marchés, est due à l'érosion fiscale, observée principalement dans le cas des bases d'imposition les plus mobiles. Pour réagir face à ce phénomène, chaque État membre a été amené, dans une certaine mesure, à durcir excessivement la pression fiscale sur le travail, ce qui a eu des effets négatifs non souhaités sur l'emploi et sur la distribution des revenus.

Une autre approche aurait pu consister dans un renforcement de la coordination entre les États membres en matière de fiscalité. Une mise en commun délibérée et limitée de la souveraineté fiscale en vue d'une prise de décision collective aurait permis d'éviter un transfert involontaire de souveraineté de chacun des États membres aux forces du marché, dans un domaine qui devrait rester de la compétence des pouvoirs publics.

V. LIGNE D'ACTION

Dans la situation actuelle, aucun État membre n'est capable d'éliminer seul tous les obstacles fiscaux ou les différentes causes du processus de dégradation fiscale défini au sens large. En pareille circonstance, l'inactivité ne constitue pas une solution valable: elle ralentit la réalisation du marché unique, met en péril les recettes fiscales et prive les États membres de la liberté de restructurer leurs systèmes fiscaux. Pour sa part, la Commission a l'intention, dans le plein respect du principe de subsidiarité, d'examiner la situation et, le cas échéant, de proposer des solutions aux problèmes que les États membres ne peuvent résoudre en agissant individuellement.

La Commission entend rechercher des solutions appropriées à différents problèmes. Au besoin, elle préconisera un certain degré d'harmonisation; quand d'autres instruments sont plus appropriés, elle proposera d'y recourir. L'harmonisation ne constituera pas en elle-même l'objet de cet examen.

Lors de l'élaboration et de la présentation de ses propositions, la Commission tiendra également compte du problème important que représente le recours à des instruments fiscaux en vue de la réalisation d'autres objectifs fixés par le Traité. Les critères d'efficience en matière de fiscalité sont compatibles avec la poursuite d'objectifs dans des domaines tels que la santé, l'environnement, l'énergie, les transports, ainsi que d'autres objectifs jugés utiles par le Traité.

La Commission continuera à veiller à ce que les règles existantes, qu'il s'agisse des principes fondamentaux du Traité (en particulier la libre circulation des biens, des personnes - y compris la liberté d'établissement -, des services et des capitaux) ou du droit dérivé, soient respectées sur le territoire de l'Union. En effet, une mise en oeuvre plus efficace et plus rapide du droit du marché unique dans tous les domaines, y compris la fiscalité, constitue aux yeux de la Commission l'une des grandes priorités du moment.

La Commission présentera avant l'été son programme stratégique pour un régime définitif de TVA applicable sur la base de l'État membre d'origine. Le nouveau régime supprimera toute barrière fiscale aux transactions dans lesquelles interviennent deux ou plusieurs États membres. Le système sera radicalement simplifié, comme l'a recommandé le Conseil ECOFIN de novembre 1994, ce dont bénéficieront aussi bien les opérateurs que les administrations fiscales. La simplification rétablira l'objectivité de la taxe, tout en assurant une meilleure protection contre la fraude, ce qui aura pour effet de renforcer les possibilités de contrôle des administrations fiscales et de stabiliser les recettes. La Commission estime que, pour prévenir l'apparition de distorsions, un rapprochement supplémentaire des taux sera nécessaire.

Les accises, et en particulier les taux minimums, ont déjà fait l'objet d'un rapport et d'une vaste consultation. À l'automne, la Commission présentera des propositions qui tiendront compte des résultats de cette consultation.

Sur la base du mandat donné récemment par le Conseil ECOFIN, la Commission va étudier de façon approfondie une nouvelle approche de la fiscalité des produits énergétiques permettant de contribuer à la réduction des émissions de CO2.

Cet été, la Commission présentera une communication sur la fiscalité directe, qui portera surtout sur les besoins et les enjeux d'un marché unique pleinement opérationnel du point de vue des citoyens, des entreprises et des États membres. Parmi les domaines où le fonctionnement du marché unique semble laisser à désirer, il convient de citer l'imposition des personnes physiques non résidantes, telles que les travailleurs frontaliers, les paiements d' intérêts transfrontaliers, la fiscalité des établissements stables, ainsi que l'adéquation des conventions fiscales bilatérales dans le contexte d'un marché unique pleinement achevé.

D'une manière plus générale, la Commission se penche sur la question de savoir si un niveau minimum d'imposition effective (c'est-à-dire ne se référant pas uniquement aux bases d'imposition nominales) dans l'ensemble de l'Union européenne contribuerait à la nécessaire stabilisation des recettes dans les différents domaines d'imposition. En ce qui concerne la fiscalité des entreprises, les conclusions du Conseil ECOFIN, fondées sur le Rapport Ruding[6], ont souligné l'importance que revêt une taxation efficace unique. Il est clair que le marché unique est incompatible aussi bien avec la double taxation d'une même base imposable qu'avec l'absence de toute imposition. Le même argument devrait être appliqué à l'imposition des revenus mobiliers: dans les deux cas, le taux effectif minimum ("filet de sécurité") devrait se situer à un niveau qui ne risquerait pas de chasser les entreprises ou les richesses hors de l'UE. Sur la base des résultats de la discussion qui sera menée avec le Conseil au sujet des questions évoquées dans le présent document, la Commission étudiera la possibilité de proposer des mesures du type "filet de sécurité" pour l'imposition des entreprises et des revenus mobiliers, y compris l'application éventuelle des dispositions existantes du Traité.

En outre, quelques orientations pratiques pourraient contribuer à limiter la concurrence fiscale déloyale. Premièrement, la Commission et les États membres pourraient améliorer la transparence des mesures fiscales, ce qui faciliterait une meilleure évaluation de leurs effets et une application plus cohérente des règles de concurrence du Traité. Deuxièmement, il est possible de préciser l'application des règles du Traité en matière d'aides d'Etat aux incitations fiscales dans les États membres. Le dialogue engagé avec les autorités compétentes en matière de fiscalité directe devrait être intensifié et, dans ce contexte, une approche coordonnée des États membres au sein de l'OCDE serait extrêmement utile. La Commission continuera à promouvoir une coopération administrative plus profonde et plus étroite entre les autorités compétentes des États membres en matière de discipline fiscale.

La Commission est convaincue qu'une meilleure prise de conscience de l'interrelation qui existe entre la politique fiscale, d'une part, et le marché unique, l'UEM et la lutte contre le chômage, d'autre part, peut conduire à des décisions positives dans ce domaine.

---

6 "*Le Conseil .... reconnaît qu'il est important d'éliminer la double imposition des flux de revenus transfrontières et les distorsions qui en résultent, mais reconnaît également qu'il importe de veiller à ce qu'une imposition adéquate et efficace soit appliquée au moins une fois*". Conclusions du Conseil ECOFIN, novembre 1992.

VI. QUESTIONS À EXAMINER

Un Conseil informel constitue l'occasion de lancer un débat sur la question cruciale de la politique fiscale. Les enjeux du marché unique, l'emploi et la nécessité fondamentale d'assurer la stabilité des bases d'imposition et des structures fiscales dans l'Union européenne doivent alimenter le débat sur un certain nombre de thèmes. Les résultats de ce débat permettraient également au Conseil de réagir face à une demande d'intervention accrue émanant aussi bien des entreprises que des citoyens. Quelques unes des questions clés sont les suivantes:

- Le Conseil partage-t-il les grandes préoccupations exprimées par la Commission? Plus précisément, quelle est l'importance de la menace que la dégradation fiscale fait peser sur les systèmes d'imposition et quels sont les risques qui en découlent pour les recettes fiscales des États membres, le marché unique et l'emploi.

- Dans ce contexte, des actions doivent-elles être mises en oeuvre au niveau communautaire, notamment pour prévenir l'érosion fiscale? Dans l'affirmative, quelles devraient être ces actions?

- Dans le contexte d'une politique fiscale globale, convient-il de fixer des objectifs communs en vue de supprimer les obstacles au marché unique et de promouvoir la croissance, la compétitivité et l'emploi? Dans l'affirmative, quels devraient être ces objectifs?