

Avis du Comité économique et social sur «La fiscalité dans l'Union européenne — Rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux»

(97/C 296/09)

Le 18 février 1997, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur «La fiscalité dans l'Union européenne — Rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux».

La section des affaires économiques, financières et monétaires, chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 juin 1997 (rapporteur: M. Geuenich).

Lors de sa 347^e session plénière des 9 et 10 juillet 1997 (séance du 9 juillet 1997), le Comité économique et social a adopté par 93 voix pour, 27 voix contre et 19 abstentions l'avis suivant.

1. Introduction

«Un système commun de TVA — un programme pour le Marché unique».

1.1. Dans son document de réflexion du 20 mars 1996 intitulé «La fiscalité dans l'Union européenne» (doc. SEC(96) 487 final), la Commission a proposé une vision de la politique fiscale. Elle y souligne notamment les principaux enjeux pour l'Union européenne, c'est-à-dire la nécessité de promouvoir la croissance et l'emploi, de stabiliser les systèmes fiscaux et d'achever la construction du marché unique dans tous les domaines, y compris donc dans le domaine de la fiscalité.

1.2. Lors du Conseil Ecofin informel réuni à Vérone le 13 avril 1996, les ministres des Finances ont accueilli favorablement le document de la Commission et décidé qu'il convenait de poursuivre la réflexion dans le cadre d'un Groupe à haut niveau que la Commission a été chargée de créer et de coordonner.

1.3. Dans son «rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux» du 22 octobre 1996 (doc. COM(96) 546 final), la Commission résume les points de vue des membres du Groupe à haut niveau sur les questions soulevées initialement dans le document élaboré par la Commission à l'intention du Conseil Ecofin de Vérone, et présente sa propre évaluation à la fois en ce qui concerne ces questions et en ce qui concerne la voie à suivre pour l'avenir.

1.4. Dans le texte qui va suivre, le Comité se réfère exclusivement aux deux documents évoqués ci-dessus. Dans les cas où le Comité a déjà pris position sur certaines des problématiques qui y sont traitées, on renverra aux avis concernés. Il s'agit en particulier de l'avis sur «La fiscalité directe et indirecte» du 20 décembre 1995⁽¹⁾ et de l'avis encore en préparation sur le thème

1.5. Il va de soi que, dans le texte qui suit, comme ce fut le cas dans les documents de référence évoqués plus haut, seule sera abordée la fiscalité ayant une incidence communautaire, et dont les structures nationales, le cas échéant les changements de ces structures, affectent d'autres États membres. Il s'agit des impôts sur le revenu du capital et sur les bénéfices des sociétés, de la fiscalité du travail et des impôts sur la consommation, principalement la TVA, et des taxes sur l'énergie et les produits constituant un risque pour l'environnement.

2. Augmentation de la pression fiscale sur le travail salarié

2.1. *Analyse présentée dans les documents de la Commission*

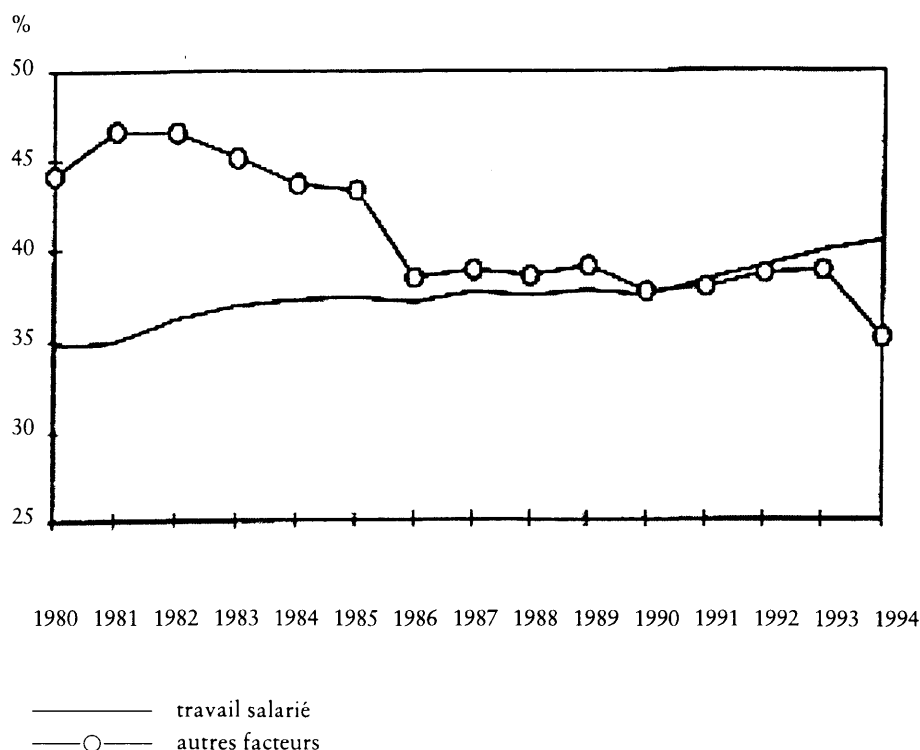
2.1.1. À ce jour, il semble que l'érosion fiscale n'ait guère affecté le produit total de la fiscalité et des cotisations sociales; au cours des 15 dernières années, ce produit a été constant ou s'est légèrement accru en pourcentage du PIB de l'UE. Cependant, alors que la fiscalité du travail s'est alourdie, celle des autres facteurs de production a globalement diminué.

2.1.2. On peut analyser l'évolution à long terme de la fiscalité en calculant le taux d'imposition implicite (c'est-à-dire les recettes fiscales divisées par la base imposable) pour les différents facteurs de production et la consommation.

Entre 1980 et 1994, le taux moyen d'imposition implicite du travail salarié en Europe s'est accru à un rythme soutenu, passant de 34,7 % à 40,5 %. Pour les autres facteurs de production (capital, travailleurs indépendants, énergie, ressources naturelles), ce taux est tombé de 44,1 % à 35,2 % (cf. graphique).

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social du 20 décembre 1995: JO C 82 du 19. 3. 1996.

Taux d'imposition implicites 1980-1994



2.1.3. Le taux d'imposition implicite de la consommation est resté relativement stable; il n'a augmenté que très légèrement, de 13,1 % à 13,8 %. Là encore, d'importants écarts apparaissent entre les États membres. Les États membres où le taux d'imposition implicite du travail salarié a progressé le plus pendant la période considérée sont principalement ceux où la pression fiscale totale s'est le plus aggravée.

2.2. Recommandations du Comité

2.2.1. Le Comité se félicite de l'initiative de la Commission d'examiner les différents systèmes de taxation dans leur ensemble; en effet, le débat isolé sur chaque grande catégorie d'impôt prise individuellement implique automatiquement des modifications importantes pour la structure de financement des budgets publics aussi bien que privés. Pour cette raison, le débat sur la fiscalité doit être global.

2.2.2. Le Comité estime que le chômage à grande échelle est le problème le plus difficile à résoudre dans l'UE. C'est pourquoi la moindre contribution à sa réduction et les mesures nécessaires ou possibles à cet effet sont absolument prioritaires. C'est également le message principal délivré par le Livre blanc de la Commission européenne intitulé «Croissance, compétitivité, emploi — Les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle»⁽¹⁾. C'est pourquoi il faut régler le problème du financement de la diminution de la pression fiscale sur le travail, et en particulier de la réduction des charges connexes prévues par la loi.

⁽¹⁾ «Croissance, compétitivité, emploi», Livre blanc de la Commission, doc. COM(93) 700 final.

2.2.3. Pour financer une diminution de la pression fiscale qui pèse sur le travail salarié, on peut certes commencer par la réduction des dépenses publiques. Elle ne suffira cependant pas à elle seule. La fiscalité indirecte (TVA et taxes sur la consommation), l'introduction de taux minimum d'imposition pour les produits de l'énergie, ainsi que l'examen d'une introduction éventuelle de taxes totalement nouvelles comme par exemple, une taxe Tobin⁽²⁾ applicable aux marchés financiers, proposée par des économistes et des scientifiques de renom représentent des alternatives en matière de sources de financement.

2.2.4. Quoi qu'il appartienne aux États membres de déterminer jusqu'à quel point des instruments fiscaux sont nécessaires pour atteindre les objectifs nationaux en matière d'environnement, le Comité estime qu'un domaine doit être identifié comme relevant d'une action communautaire. Il s'agit du domaine de la taxation des produits énergétiques qui, entre autres, joue un rôle important pour permettre de stabiliser les émissions de CO₂ à leur niveau de 1990 d'ici à l'an 2000.

Le Comité salue les nouvelles propositions sur la taxation des produits énergétiques présentées par la Commission⁽³⁾.

⁽²⁾ James Tobin, A proposal for International Monetary Reform, *The Eastern Economic Journal* 4 (3-4), juillet/octobre 1978, pp. 153-159.

⁽³⁾ Proposition de directive du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques, doc. COM(97) 30 final — 97/0111 CNS.

2.2.5. Le Comité estime que le rapprochement au niveau européen des taux de TVA peut également contribuer à la diminution de l'impôt direct pesant sur le travail. Dans les États membres où la fiscalité indirecte augmente à la suite de ce rapprochement, l'imposition directe du travail doit simultanément diminuer. Ainsi, la tendance du produit fiscal global reste la même et la création d'emplois est encouragée. En même temps, il faut prévoir des mesures d'accompagnement pour prévenir les conséquences d'une augmentation de la fiscalité indirecte pour les groupes économiques les plus faibles.

Le Comité renvoie dans ce contexte à son avis sur le thème «Un système commun de TVA — un programme pour le Marché unique» (encore en préparation) ainsi qu'à son avis sur «La fiscalité directe et indirecte⁽¹⁾».

2.2.6. Pour résumer, le Comité fait observer que les possibilités de financement évoquées plus haut, ainsi que les mesures qui seront abordées plus loin en matière d'imposition des revenus du capital auront des effets différents dans les États membres sur l'ensemble du revenu fiscal, et représentent donc différentes possibilités de financer un allègement des charges publiques pesant sur le travail. En conséquence, chaque État membre doit avoir recours aux mesures de financement qui lui semblent les plus adaptées à son cas, dans le cadre fixé par la Commission.

3. Erosion fiscale due à la délocalisation fiscale

3.1. *Analyse présentée dans les documents de la Commission*

3.1.1. Dans le domaine de la politique fiscale, l'intégration européenne accuse un retard considérable par rapport à beaucoup d'autres secteurs. L'Europe est un patchwork fiscal. 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. De plus en plus d'États membres de l'UE se volent mutuellement leurs contribuables, ou ceux d'autres États membres, en particulier dans le domaine des entreprises.

3.1.2. En ce qui concerne la fiscalité directe, les deux possibilités principales de diminuer la charge fiscale globale réelle sont les suivantes:

Premièrement: la délocalisation de certaines productions et des bases d'imposition dans les pays à faible fiscalité, afin de pouvoir profiter de la faible taxation des facteurs de production dans ces pays. Pour un État, il en résulte surtout une incitation à diminuer les charges pesant sur

les entreprises, la diminution des recettes fiscales qui en résulte pouvant être compensée à moyen terme par une augmentation des revenus de la fiscalité et des charges sociales sur les emplois supplémentaires.

Deuxièmement: la manipulation des coûts des intrants pour un produit final au moyen de valeurs de prix de transfert internes dans les entreprises multinationales dans l'objectif de déplacer les productions dans les pays à faible fiscalité: cette manipulation est possible, car les consommations intermédiaires ne sont pas soumises à une valeur de marché. Les prix de transfert internes qui sont fixés échappent ainsi largement aux contrôles sur les fraudes des autorités fiscales.

3.1.3. 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 érosion fiscale. À cet égard, la TVA est menacée tout particulièrement du fait qu'en raison du principe du pays destinataire s'appliquant aux entreprises qui ont des activités dans deux États membres ou plus, celles-ci ont à chaque fois autant (deux ou plus) de sièges fiscaux. Contrairement à ce qui se passerait pour l'imposition des chiffres d'affaires d'une entreprise ayant son activité en un seul endroit à l'intérieur de la Communauté, il n'existe dans l'UE aucune autorité fiscale, dont relèveraient ces cas et qui aurait une vision d'ensemble des activités d'une entreprise, lesquelles pourraient être contrôlées à un siège fiscal central. À cela vient s'ajouter le nombre croissant de services internationaux qui recourent à des technologies nouvelles pour transférer les opérations impossibles en dehors du champ géographique du régime commun de TVA. En outre, les divergences entre les législations nationales en matière de TVA offrent des possibilités de plus en plus grandes d'évasion fiscale. La diminution des contrôles du trafic international de marchandises occasionne des pertes considérables de recettes de TVA dans les budgets tant des États membres que de l'Union.

3.1.4. Le travail au noir est un élément de la fraude fiscale. À ce sujet, il ne faut pas oublier qu'il présente toujours deux facettes: une personne qui travaille clandestinement et une autre qui l'emploie.

3.2. *Recommandations du Comité*

3.2.1. Il est de l'intérêt vital de l'Union européenne, du marché unique et de l'Union économique et monétaire, d'éviter et de supprimer le dumping fiscal en Europe. Alors qu'une concurrence loyale des systèmes fiscaux, de nature à créer des conditions avantageuses dans l'intérêt des salariés, des entreprises et des consommateurs, doit être saluée, une concurrence destructive de ces mêmes systèmes fiscaux, qui ne sert personne et nuit à la plupart, pourrait constituer un facteur d'explosion pour toute l'UE:

— quand effectivement, l'on attend par exemple toujours davantage de la part des contributeurs nets à la caisse de l'UE, alors que, d'autre part, on érode les ressources fiscales propres qui leur sont indispensables;

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social du 20 décembre 1995: JO C 82 du 19. 3. 1996.

- pour les différents contributeurs nets, les estimations de pertes fiscales, suite au dumping fiscal, atteignent un ordre de grandeur de 25 à 30 milliards d'écus par an⁽¹⁾.

3.2.2. Une harmonisation de la taxation des entreprises pour elle-même ne peut être le but d'une politique fiscale européenne. Cependant, il est nécessaire de prendre des mesures afin que le dumping fiscal entre les États membres ne devienne pas pour l'Union un facteur d'explosion.

Le Comité approuve l'établissement de normes minimales relatives aux taux d'imposition des sociétés et une harmonisation minimale des critères les plus importants servant à définir la base imposable. Pour de plus amples détails, le Comité renvoie à son avis sur «la fiscalité directe et indirecte»⁽²⁾.

3.2.3. Sur la base du principe de subsidiarité, le Comité estime souhaitable d'agir de la même manière que dans le cas des aides directes. Les aides directes relèvent toujours du domaine de compétence des États membres. La Commission veille toutefois à ce qu'elles soient conformes à l'accord sur les règles de la concurrence. Un tel contrôle est indispensable au niveau fiscal également. Jusqu'à présent, la pratique du contrôle des mesures fiscales de soutien n'a pas permis d'atteindre le résultat souhaité, parce que ce contrôle se limite à ce qui déroge aux systèmes fiscaux généraux des États membres. Aucun compte n'est tenu du fait que, en l'état actuel des choses et étant donné les différences existant entre les systèmes fiscaux, des distorsions de concurrence apparaissent, qui pèsent souvent encore plus lourd que les distorsions de concurrence mises en lumière par des incitations fiscales spécifiques.

3.2.4. 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. Le Comité estime qu'en pareille circonstance, l'inaction ne constitue pas une solution valable. La Commission doit, dans le plein respect du principe de subsidiarité, examiner la situation et proposer des solutions aux problèmes que les États membres ne peuvent résoudre en agissant individuellement.

3.2.5. La clause exigeant que le Conseil statue à l'unanimité pour les décisions en matière fiscale constitue à l'évidence un obstacle aux progrès en matière fiscale et aux exigences du marché unique. La preuve en est fournie par le grand nombre de propositions de la Commission dans le domaine fiscal, qui sont importantes mais se trouvent bloquées au Conseil.

Le Comité estime toutefois que la Commission dispose des instruments nécessaires. D'après l'article 101 du Traité CE, elle est même tenue de lutter contre les

disparités entre les dispositions législatives et administratives des États membres qui faussent les conditions de concurrence sur le marché unique. Dans un tel cas, des consultations doivent avoir lieu au Conseil des ministres. Celui-ci doit certes statuer à l'unanimité. Cependant, si aucun accord ne peut être trouvé, il peut ensuite statuer sur proposition de la Commission à la majorité qualifiée.

Le Comité considère comme indispensable que la Commission agisse le plus tôt possible, sur la base de l'article 101.

4. La fraude fiscale

4.1. *Analyse présentée dans les documents de la Commission*

Le problème de la fraude fiscale se pose tout particulièrement en ce qui concerne les revenus de l'épargne. Ils constituent par excellence la base imposable la plus mobile, et l'expérience prouve que l'application de traitements fiscaux différents entraîne de sérieuses distorsions dans l'allocation et les flux de capitaux. La suppression du risque de change et la réduction des écarts de taux d'intérêt qui accompagneront la troisième phase de l'UEM pourraient encore accroître cette sensibilité aux différences d'imposition.

4.2. *Recommandations du Comité*

4.2.1. Plus l'harmonisation du Marché unique progresse, et plus les disparités dans les systèmes fiscaux se font sentir et interviennent dans les décisions des acteurs économiques. À cet égard, on considère sur le principe qu'une harmonisation minimale des taxes et des bases d'imposition est la plus urgente pour les bases imposables les plus mobiles, et donc pour les revenus du capital comme les intérêts et les dividendes.

4.2.2. Afin de limiter la concurrence en matière d'impôts, de trouver les moyens nécessaires à la création d'emplois et de ne pas désavantager l'Union européenne sur le marché international des capitaux, le Comité recommande les mesures suivantes, dont la mise en œuvre exige de tenir compte des contraintes internationales:

4.2.2.1. Instauration de la notion de «résident européen»: on ne peut continuer à supprimer les frontières intérieures, d'une part, et à opérer, d'autre part, dans les États membres, une distinction entre «résidents» et «non-résidents», car elle présuppose que les frontières existent toujours.

4.2.2.2. Instauration d'une approche européenne et internationale visant à imposer les revenus de l'épargne. Les différences existant dans les États membres en ce qui concerne l'imposition des revenus de l'épargne doivent être respectées (Retenue à la source ou déclaration obligatoire), et l'on devra veiller à ce qu'un système

(1) Source: ministère fédéral des Finances, Bonn. D'après des extraits de presse.

(2) Avis du Comité économique et social du 20 décembre 1995: JO C 82 du 19. 3. 1996.

ne soit pas privilégié par rapport à un autre. Les États membres dans lesquels les impôts sont prélevés sur la base de la déclaration obligatoire doivent avoir la garantie que les revenus de l'épargne perçus par leurs ressortissants résidant dans un autre État membre leur seront déclarés.

Inversement, on doit garantir aux États membres dans lesquels l'impôt est retenu à la source soit que les revenus de l'épargne de leurs résidents seront soumis dans les autres États membres à une retenue à la source, soit que les intérêts touchés dans d'autres États membres par leurs ressortissants leur seront systématiquement déclarés.

4.2.2.3. Cette réglementation aurait pour conséquence que les États membres pourraient choisir entre l'impôt retenu à la source ou la déclaration systématique des intérêts et dividendes auprès de l'administration de l'État membre dans lequel réside l'épargnant.

4.2.2.4. Au sein de l'Union, les paradis fiscaux appartenant au domaine de souveraineté des États membres seront supprimés. On doit de même débattre de la régularisation des portions de territoire européen situées à l'extérieur de l'Union ainsi que des zones «Off-shore» exotiques.

4.2.2.5. Étant donné le fait que les produits de l'épargne partent vers des pays tiers, on doit également chercher une solution dans le cadre de l'OCDE, en s'appuyant sur les solutions trouvées dans l'UE, qui comprendrait un impôt retenu à la source ou l'échange d'informations.

4.2.3. À l'instar des représentants personnels des ministres des Finances, le Comité considère le renforcement de la coopération entre les autorités nationales en matière de lutte contre la fraude fiscale et l'évasion fiscale à l'intérieur du marché unique comme une priorité. Cette coopération renforcée ne doit pas seulement consister à échanger des expériences sur les meilleurs moyens de lutter contre la fraude, mais aussi à renforcer les mesures de contrôle et d'assistance mutuelle entre États membres. Dans ce contexte, on doit pouvoir utiliser aussi la possibilité de développer des contrôles fiscaux conjoints pour les activités économiques transfrontalières.

4.2.4. La réduction de la fraude fiscale représente également une contribution au financement d'un allègement de la pression fiscale pesant sur le travail dans les pays d'où s'échappe l'épargne, et avec elle l'assiette de l'imposition de ces revenus.

4.2.5. Le CES renvoie pour de plus amples informations à son avis sur «La fiscalité directe et indirecte» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social du 20 décembre 1995; JO C 82 du 19. 3. 1996.

5. Vers une stratégie d'avenir de la Commission

5.1. Propositions de la Commission

5.1.1. La Commission a développé une «stratégie d'avenir» à partir des réflexions des représentants personnels des ministres des Finances de l'UE.

5.1.2. Les représentants personnels ont souligné la nécessité d'une coordination accrue. Dans cet esprit, la Commission a proposé la création d'un nouveau «Forum» permanent, chargé d'examiner des questions stratégiques de politique fiscale afin de permettre aux États membres et à la Commission d'échanger des informations et de débattre de questions fiscales. Cette proposition a été saluée par le Conseil européen de Dublin en décembre 1996. Le Commissaire Monti assure la présidence de ce «Forum», qui comprend des représentants de haut rang des ministres des Finances des États membres. En ce qui concerne la concurrence fiscale, la Commission espère que les travaux de ce «Forum» permettront de développer des initiatives dans les domaines suivants:

- la recherche d'un accord sur les types de mesures considérées comme dommageables dans un contexte communautaire;
- la définition de normes communes dans certains domaines («code de bonne conduite»);
- la coordination des mesures adoptées par les autorités fiscales nationales destinées à prévenir que la concurrence fiscale ne nuise à l'intérêt général;
- et le renforcement de la coopération entre autorités fiscales dans leur lutte commune contre la fraude et l'évasion.

5.1.3. De plus, les questions spécifiques suivantes doivent être examinées dans le cadre du «Forum»:

- le rôle, le fonctionnement et les possibilités de coordination des conventions en matière de double imposition;
- la simplification de l'environnement fiscal des entreprises, en particulier des PME;
- l'interaction impôts/cotisations sociales dans le cas des travailleurs frontaliers;
- l'imposition des services internationaux et l'impact des nouvelles technologies.

5.1.4. La Commission propose de compléter les travaux du «Forum» par le débat sur des initiatives novatrices destinées à développer le système fiscal, qui correspondraient aux nécessités communautaires, en particulier au bon fonctionnement du Marché unique.

5.2. Recommandations du Comité

5.2.1. Le Comité soutient la stratégie d'avenir de la Commission et recommande également à celle-ci d'avoir

recours à l'article 101 du Traité CE (cf. annexe 1), de manière à résoudre les stratégies de blocage des avancées dans le domaine de la coordination fiscale à l'échelon européen.

5.2.2. Le Comité salue l'initiative de la future présidence luxembourgeoise du Conseil dans le domaine de la politique fiscale européenne, dans l'espoir qu'elle

initiera un mouvement de nature à trouver des solutions aux problèmes évoqués dans cet avis.

5.2.3. Le Comité fait part à la Commission, en annexe à cet avis, de quelques exemples de possibilités visant à modifier le Traité CE, dans le but de parvenir à une plus grande liberté d'action dans le domaine de la politique fiscale européenne. Le Comité souligne le caractère exemplaire de cette annexe; elle contient des éléments pour susciter la réflexion et non des recommandations contraignantes (Annexe 2).

Bruxelles, le 9 juillet 1997.

Le Président

du Comité économique et social

Tom JENKINS

ANNEXE I

Traité CE

Article 101

(A propos des dispositions faussées par la concurrence). Au cas où la Commission constate qu'une disparité existant entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres fausse les conditions de concurrence sur le marché commun et provoque, de ce fait une distorsion qui doit être éliminée, elle entre en consultation avec les États membres intéressés.

Si cette consultation n'aboutit pas à un accord éliminant la distorsion en cause, le Conseil arrête, sur proposition de la Commission, les directives nécessaires à cette fin, en statuant à l'unanimité pendant la première étape et à la majorité qualifiée par la suite. La Commission et le Conseil peuvent prendre toutes autres mesures utiles prévues par le présent traité.

ANNEXE II

1. Article 7 A

~~La Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur au cours d'une période expirant le 31 décembre 1992, conformément aux dispositions de présent article, des articles 7b, 7e et 28, de l'article 57, paragraphe 2, de l'article 59, de l'article 70, paragraphe 1, et des articles 84, 99, 100a et 100b et sans préjudice des autres dispositions du présent traité.~~

Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité. Toute imposition double ou absence d'imposition est incompatible avec le marché unique; dans le cas où aucun autre État n'est habilité à prélever l'impôt, celui-ci relève de l'État d'établissement.

2. Article 73 D

1. L'article 73 B ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres:

- (a) ~~d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre prévoient des dispositions différentes pour les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis; toutefois, cela ne doit pas entraîner de différence de charge fiscale;~~
- (b) de prendre toutes les mesures indispensables pour faire échec aux infractions à leurs lois et règlements, notamment en matière fiscale ou en matière de contrôle prudentiel des établissements financiers, de prévoir des procédures de déclaration des mouvements de capitaux à des fins d'information administrative ou statistique ou de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public ou à la sécurité publique.

2. Le présent chapitre ne préjuge pas la possibilité d'appliquer des restrictions en matière de droit d'établissement qui sont compatibles avec le présent traité.

3. Les mesures et procédures visées aux paragraphes 1 et 2 ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements telle que définie à l'article 73 B.

3. Article 99

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, conformément à la procédure décrite à l'article 189 B et après consultation du Comité économique et social, arrête les dispositions relatives à la TVA ~~touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur dans le délai prévu à l'article 7 A.~~

4. Article 100

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

5. Article 100 A

1. ~~Par dérogation à l'article 100 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 7 A.~~ Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189B et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

2. ~~Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux~~ Outre dans le cas prévu à l'article 189B, § 3, deuxième partie de la première phrase, le Conseil statue sur les dispositions fiscales qui ne relèvent ni entièrement, ni en partie du budget communautaire, ~~aux dispositions sur celles relatives à la libre circulation des personnes et sur celles relatives aux droits et intérêts des travailleurs salariés également à l'unanimité, lorsqu'au moins deux États membres le demandent; dans le cas où une telle demande est exprimée, le Conseil statue également sur les éventuelles décisions de suivi (article 189B, § 5 et 6) à l'unanimité.~~

6. Article 130 S

1. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189C et après consultation du Comité économique et social, décide des actions à entreprendre par la Communauté en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 130R.

2. Par dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1 et sans préjudice de l'article 100A, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête:

- des dispositions essentiellement de nature fiscale, **lorsqu'au moins deux États membres le demandent, s'agissant de la fiscalité n'entrant ni entièrement, ni en partie dans le budget communautaire;**
- des mesures concernant l'aménagement du territoire, l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets et des mesures à caractère général, ainsi que la gestion des ressources hydrauliques;
- les mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

Le Conseil, statuant selon les conditions prévues au premier alinéa, peut définir les questions visées au présent paragraphe au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée.

3. Dans d'autres domaines, des programmes d'action à caractère général fixant les objectifs prioritaires à atteindre sont arrêtés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189b et après consultation du Comité économique et social.

Le Conseil, statuant selon les conditions prévues au paragraphe 1 ou au paragraphe 2, selon le cas, arrête les mesures nécessaires à la mise en œuvre de ces programmes.

7. Article 220

Les États membres engageront entre eux, en tant que de besoin, des négociations en vue d'assurer, en faveur de leurs ressortissants:

- la protection des personnes, ainsi que la jouissance et la protection des droits dans les conditions accordées par chaque État à ses propres ressortissants,
- ~~l'élimination de la double imposition à l'intérieur de la Communauté,~~
- ~~la reconnaissance mutuelle des sociétés au sens de l'article 58, deuxième alinéa, le maintien de la personnalité juridique en cas de transfert du siège de pays en pays et la possibilité de fusion de sociétés relevant de législations nationales différentes,~~
- la simplification des formalités auxquelles sont subordonnées la reconnaissance et l'exécution réciproques des décisions judiciaires ainsi que des sentences arbitrales.

Sans préjudice des mesures prévues par l'article 100 A, les États membres peuvent conclure des accords sur la mise en pratique de l'interdiction de la double imposition (article 7A); ils informent la Commission de ces mesures, qui les porte à la connaissance des autres États membres.

ANNEXE III

à l'avis du Comité économique et social

(article 47 du Règlement intérieur)

Les amendements suivants, qui ont recueilli un nombre de voix représentant au moins le quart des suffrages exprimés, ont été repoussés au cours des débats du Comité:

Tout l'avis

Remplacer l'intégralité de l'avis par le texte suivant:

«1. Introduction

1.1. La fiscalité est un sujet très complexe. Dans cet avis, le CES se borne à discuter les documents SEC(96) 487 final et COM(96) 546 final. Il a donc choisi d'aborder uniquement les questions fiscales macroéconomiques les plus importantes; les aspects sectoriels ne sont traités que lorsqu'ils soulèvent des questions de portée plus générale.

1.2. Ce document part du constat que le chômage touche environ 20 millions de personnes dans l'Union, et que ce problème s'est révélé largement réfractaire à toutes les précédentes tentatives de le résoudre, ou même d'en adoucir les effets. Il aborde donc le sujet de la politique fiscale européenne en cherchant la meilleure manière de la structurer, afin de contribuer à résoudre ce qui doit être considéré comme le problème le plus important et le plus pressant auquel l'UE doit actuellement faire face.

1.3. Le caractère de long terme de ce problème et le fait que la tendance montre peu de signes d'amélioration soulignent la nécessité d'une réflexion radicale et d'une nouvelle approche, plutôt que la répétition des éternels "remèdes" qui ont jusqu'à présent échoué de manière si évidente dans la recherche d'une solution.

1.4. En cela, le CES est en accord avec la Commission, quand elle se réfère au Pacte de confiance pour l'emploi du Président Santer, "qui souligne notamment la nécessité d'inverser la tendance des systèmes d'imposition à affecter défavorablement l'emploi, dans le cadre d'une stratégie globale visant à accroître la création d'emplois dans l'Union".

1.5. Comme le note le document de la Commission, le Conseil européen de Florence a demandé également au Conseil "de lui soumettre, avant le Conseil européen de Dublin, un rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux à l'intérieur de l'Union, en tenant compte de la nécessité de créer un environnement fiscal stimulant l'entreprise et la création d'emploi ...".

1.6. En dernière analyse, la création d'emploi dépend d'une croissance économique soutenue, et le moyen le plus sûr d'y parvenir est de réduire le double fardeau de l'imposition excessive et de la réglementation excessive qui pèse sur le secteur privé de l'économie, créateur de richesses. Tant que cette vérité fondamentale ne sera pas reconnue, les autres mesures destinées à réduire le chômage seront inefficaces, et l'Europe sera condamnée à souffrir indéfiniment du fléau du chômage.

2. Les documents de la Commission

2.1. La Commission a proposé une nouvelle vision globale de la politique fiscale dans son document de réflexion "La fiscalité dans l'Union européenne", daté du 20 mars 1996. Elle souligne en particulier les enjeux principaux que l'Union doit affronter; la nécessité de créer de la croissance et des emplois, de stabiliser les systèmes fiscaux et d'achever la réalisation du Marché unique.

2.1.1. Lors du Conseil Ecofin informel réuni à Vérone le 13 avril, les ministres des Finances ont accueilli favorablement le document de la Commission et décidé qu'il convenait de poursuivre la réflexion dans le cadre d'un Groupe à haut niveau, que la Commission a été chargée de mettre en place et de coordonner.

2.1.2. Ce Groupe à haut niveau s'est réuni à quatre reprises; le Secrétariat général du Conseil a également participé à ces réunions.

2.2. Dans son "Rapport sur l'évolution des systèmes fiscaux", daté du 22 octobre 1996, la Commission présente les conclusions qu'elle tire des quatre réunions du Groupe à propos de questions soulevées dans le document qu'elle a élaboré à l'intention du Conseil de Vérone; elle expose sa propre évaluation de ces problèmes et indique ce qu'elle considère comme la voie à suivre pour l'avenir.

2.2.1. La Commission insiste sur le fait que toute proposition d'action communautaire en matière de fiscalité doit pleinement tenir compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'harmonisation des systèmes fiscaux n'est pas recherchée pour elle-même.

2.2.1.1. Le Groupe à haut niveau a généralement accordé à ce stade peu de soutien à des taux ou des bases minimum d'imposition des sociétés, y compris dans le cadre de l'objectif global consistant à garantir un degré minimal d'imposition effective au sein de l'Union.

2.2.2. Il est clair qu'une meilleure coopération à l'échelon communautaire requiert la mise en place d'un groupe permanent, au sein duquel les États membres et la Commission peuvent échanger des informations et passer en revue les politiques fiscales. Un groupe de ce type, présidé par la Commission, pourrait servir à fournir une vision d'ensemble stratégique des politiques fiscales et des travaux effectués par les comités spécialisés existants. Il serait chargé d'aider à définir des initiatives clés, d'ordre législatif ou autre, susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs essentiels de l'UE tout en préservant les capacités fiscales des États membres.

2.2.3. L'échange plus étroit d'informations sur les politiques et les mesures en vigueur dans les autres États membres devrait permettre au groupe d'aborder la question de la concurrence fiscale. À cet effet, la Commission prévoira un certain nombre d'initiatives destinées à:

- obtenir un large accord sur les types de mesures considérées comme dommageables dans un contexte communautaire;
- définir des normes communes dans certains domaines ("code de bonne conduite");
- mieux coordonner les mesures adoptées par les autorités fiscales nationales, destinées à empêcher la concurrence fiscale de nuire à l'intérêt général; et
- renforcer la coopération entre autorités fiscales dans leur lutte commune contre la fraude et l'évasion.

2.2.4. Le Groupe pourrait également examiner les implications principales, pour ces politiques, de certaines questions spécifiques, telles que:

- le rôle, le fonctionnement et les possibilités de coordination des conventions en matière de double imposition;
- la simplification de l'environnement fiscal des entreprises, en particulier des PME;
- l'interaction impôts/cotisations sociales notamment pour les travailleurs frontaliers; et
- l'imposition des services internationaux et l'impact des nouvelles technologies.

2.2.5. Il est également nécessaire de poursuivre les travaux sur l'interaction entre la fiscalité et les objectifs partagés par la Communauté, comme l'entreprise, l'emploi et l'environnement.

2.2.5.1. Le document de la Commission reconnaît que l'entreprise est un facteur essentiel de croissance, de prospérité et de création d'emplois dans l'Union. Il est indispensable d'offrir aux entreprises un environnement où elles pourront prospérer, si l'on souhaite maintenir et renforcer la compétitivité de l'Union au niveau mondial. Le Marché unique est appelé à jouer un rôle central dans ce processus; la fiscalité est perçue comme l'un des domaines les plus importants dans lesquels le Marché unique n'a pas été encore complètement achevé. Les systèmes fiscaux doivent permettre à l'activité économique transfrontalière de se développer au sein de l'Union; ils doivent garantir simultanément qu'il n'en résulte ni une double imposition, ni une évasion fiscale.

2.2.5.2. Pour promouvoir l'emploi, un consensus généralement répandu reconnaît la nécessité de renverser la tendance des structures fiscales qui font peser une charge croissante sur le travail, comparé aux autres bases d'imposition. La Commission souligne que, conformément au principe de subsidiarité, les États membres devraient disposer de flexibilité dans le choix de la méthode de réduction de la fiscalité du travail et des moyens de financer ces réductions. À plus long terme, la Commission estime qu'il y a beaucoup à gagner en coordonnant les mesures fiscales et en les présentant comme faisant partie de l'effort communautaire visant à réduire le chômage. Elle considère également comme crucial de convaincre les agents économiques que les structures fiscales seront adaptées dès à présent en faveur de l'emploi. Il est nécessaire de créer le bon environnement, susceptible de créer des emplois, en réduisant la charge fiscale globale, y compris celle qui pèse sur les échanges commerciaux.

2.2.5.3. En ce qui concerne l'environnement, la Commission reconnaît le besoin d'étudier une utilisation accrue des taxes liées à l'énergie ou à l'environnement, mais les pratiques actuelles montrent que les objectifs dans ce domaine sont souvent mieux réalisés lorsque les instruments fiscaux sont associés à d'autres mesures, utilisées avec logique pour modifier les comportements. Lors des décisions concernant le choix des instruments, leurs conséquences sur la compétitivité, sur l'emploi et sur l'environnement doivent être soigneusement évaluées.

2.2.6. Étant donné que les PME représentent la principale source de nouveaux emplois dans l'Union, les politiques fiscales devraient donc faciliter et soutenir leur capacité à créer des emplois.

2.2.7. La Commission recommande de mettre en place un prélèvement minimal à la source, conformément à sa proposition de 1989, ce qui représenterait un premier pas vers la régularisation de l'imposition des revenus de l'épargne.

2.2.8. Même en l'absence d'une nouvelle législation concernant la fiscalité, un nombre croissant de cas sont soumis à la fois aux tribunaux nationaux et à la Cour européenne de justice. Il est préoccupant de voir que, tant que les jugements judiciaires ne sont pas renforcés par d'autres instruments, le développement des systèmes fiscaux communautaires risque d'avoir lieu au coup par coup.

2.2.9. Gardant à l'esprit l'analyse et les lignes d'action esquissées plus haut, la Commission considère qu'il est urgent de progresser, tant en ce qui concerne certaines questions spécifiques que l'orientation générale dans la plus large des politiques fiscales.

3. Observations générales

3.1. Le Comité exprime son accord sur les grandes lignes des propositions de la Commission.

3.2. Dans de nombreux pays de l'UE, les charges pesant sur le travail sont élevées, représentant environ 23,5 % du PNB en moyenne européenne. Ce chiffre est supérieur par exemple à celui des États-Unis (19,4 %) ou du Japon (16,6 %). Au sein de l'UE elle-même, il existe des différences importantes; les chiffres vont de 14 % en Grèce à 32 % en Suède.

3.2.1. Il est déloyal de prétendre que les augmentations des charges pesant sur le travail, qu'elles soient supportées par l'employeur ou le travailleur, ne sont pas défavorables aux perspectives d'emploi.

3.2.1.1. Dans la mesure où elles sont prélevées du côté de l'employeur, elles augmentent le coût du travail salarié et réduisent la demande. De même, les tentatives de "protéger" l'emploi en augmentant le coût des licenciements pour les employeurs (ce qui est en fait une autre forme d'imposition du travail, étant donné que les sommes versées par l'employeur se substituent partiellement à celles qui reviendraient autrement à la charge de l'État) ont pour effet de rendre les employeurs plus réticents à embaucher des travailleurs.

3.2.1.2. Là où les charges salariales sont supportées par les travailleurs, elles ont pour effet de réduire leur revenu net et par conséquent leur pouvoir d'achat. Elles sont également inflationnistes, dans la mesure où elles incitent à des demandes d'augmentation salariale pour compenser la réduction du niveau de vie des travailleurs; si les augmentations salariales ne sont pas assorties d'une augmentation équivalente de la productivité, cela relève les coûts supportés par les employeurs, réduit la compétitivité et mine la croissance économique et les perspectives d'emploi.

3.2.2. Le CES conclut donc qu'une réduction des charges pesant sur le travail, qu'elles soient prélevées auprès de l'employeur ou du travailleur, constituerait une contribution importante et positive à la réduction des niveaux actuels du chômage au sein de l'UE.

3.2.3. Cette contribution serait toutefois sérieusement amoindrie si la réduction des impôts sur le travail était simplement compensée par d'autres formes d'impôts sur les sociétés. Une réduction de l'ensemble des charges que représentent l'imposition directe et individuelle et l'imposition des entreprises est indispensable pour stimuler la croissance économique et pour créer une plus grande demande d'emplois.

3.2.3.1. Le CES est en particulier opposé à la mise en place de nouvelles taxes sur les technologies de l'information, telles qu'un impôt sur Internet, sur les services financiers ("taxe Tobin") ou une taxe Bit.

3.2.3.2. Celles-ci équivaldraient à un impôt sur la formation, et constitueraient un sérieux obstacle aux tentatives entreprises par l'UE pour rattraper le niveau d'avancement technologique déjà atteint par d'autres nations de premier rang; au moment où les gouvernements des autres pays dépensent des milliards de dollars pour promouvoir l'initiation à l'informatique auprès de leurs populations, il est insensé que l'UE envisage de handicaper ses propres citoyens en taxant leurs moyens d'acquisition du savoir.

3.2.3.3. Une "taxe Tobin" risquerait d'être préjudiciable à la compétitivité des nations de l'UE sur les marchés financiers mondiaux et entraînerait nombre de ces opérations hors de leurs frontières, ce qui aurait pour conséquence des pertes d'emplois et d'expertise financière internationale.

3.3. Il existe différentes raisons à la volonté d'harmoniser la fiscalité, certaines bonnes et certaines mauvaises. Un désir d'uniformité pour lui-même constitue une mauvaise raison. Le CES est donc satisfait de noter que la Commission ne souhaite pas l'harmonisation pour elle-même et qu'elle adhère aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

3.3.1. Tout en acceptant que l'harmonisation fiscale ultime soit un objectif légitime, et un corollaire inévitable de l'Union économique et monétaire, le CES recommande une approche circonspecte. Tant que les États membres continueront à présenter des modèles économiques différents et des performances économiques variables, le gouvernement de chaque État doit avoir la liberté d'adapter sa politique fiscale de manière à satisfaire aux exigences budgétaires de son économie nationale. Une stratégie adaptée par exemple à l'Allemagne à un moment donné peut ne pas être adaptée au Portugal à ce même moment, ou même à l'Allemagne à un autre moment. Il faudra parvenir à un degré de convergence entre les économies nationales bien supérieur à celui stipulé dans le Traité de Maastricht, avant que les États membres puissent harmoniser leurs taux d'imposition, et même ce degré limité de convergence est encore très loin d'être atteint.

3.3.2. Dans tous les cas, l'harmonisation des taux d'imposition est un exercice vain en l'absence d'une harmonisation simultanée des bases, des structures, des systèmes, des règles et des interprétations fiscales. De fait, des taux uniques sans application unique pourraient augmenter les distorsions au lieu de les réduire.

3.3.3. Dans le contexte du Marché unique, les différences d'interprétation et d'application entre les divers régimes fiscaux, ainsi que les variations de la base d'imposition constituent un obstacle bien plus important au commerce transfrontalier et à l'achèvement du Marché unique que les différences de taux.

3.3.3.1. Les écarts fiscaux sont parfaitement compatibles avec les marchés ouverts. Aux États-Unis, au Canada et en Suisse, les entreprises et les personnes sont imposées à la fois par le gouvernement fédéral et par les États, provinces et cantons individuels, aux taux généraux en vigueur qui varient considérablement.

3.3.3.2. Dans le cadre de l'objectif général de réduction des charges fiscales, le CES considère qu'une mesure d'harmonisation serait avantageuse, et il estime que les efforts dans ce sens devraient se concentrer sur la suppression des obstacles identifiés à la création d'un véritable Marché unique, en particulier dans les domaines de la TVA et de l'imposition des entreprises, en diminuant pour les contribuables les coûts liés au paiement dans les règles de tous les types de taxes, en protégeant les opérations transfrontalières des effets des batailles juridiques entre les autorités douanières et en supprimant la discrimination contre les entreprises réalisant des bénéfices à l'extérieur en raison de la constance des imputations fiscales. Lorsque ces mesures auront été réalisées, il sera possible d'avoir une vision beaucoup plus claire de la nécessité et de l'envergure des prochains stades de l'harmonisation.

3.3.3.3. C'est pourquoi le CES souscrit à la proposition de la Commission de mettre en place un groupe permanent pour traiter les questions soulevées dans son document. Il estime que les domaines qui offrent les plus grandes possibilités de progrès substantiels à court terme sont la définition de normes communes, la réalisation d'une coordination plus importante des régimes fiscaux, l'amélioration de la coopération dans la lutte contre la fraude fiscale, la simplification de l'environnement fiscal et l'élaboration de traités en matière de double imposition. Le CES estime que ces questions, prises ensemble, constituent un programme susceptible d'apporter de réels progrès en accélérant la réalisation du Marché unique.

3.4. Le CES approuve le refus du Groupe à haut niveau de proposer d'imposer à ce stade des taux ou des bases minimales d'imposition sur les sociétés. Une politique fiscale européenne ne peut se concevoir dans l'isolement, mais doit tenir compte des politiques et des tendances internationales. Ceux qui tentent d'imposer des taux d'imposition minimaux au sein de l'UE ignorent cette réalité.

3.5. Le CES est en désaccord avec la proposition de la Commission de mettre en place une retenue minimale à la source sur les intérêts de l'épargne. Dans son avis sur "La fiscalité directe et indirecte" ⁽¹⁾, le CES affirmait qu'une approche européenne de ce problème devait "respecter les différences existant entre les États membres en matière d'imposition des revenus de l'épargne (prélèvement à la source ou déclaration obligatoire) et ne [devait] pas privilégier un système par rapport à l'autre". Il réitère cette position.

(1) Avis du Comité économique et social du 20 décembre 1995: JO C 82 du 19. 3. 1996.

3.5.1. L'introduction d'une norme européenne de prélèvement à la source aurait pour conséquence une fuite de capitaux à destination de pays pratiquant des taux d'imposition inférieurs sur cette épargne, et ce mouvement ne pourrait être endigué sans que l'on réintroduise effectivement les contrôles des échanges; il en résulterait une marginalisation de l'Europe sur les marchés financiers mondiaux, ce qui aurait l'effet le plus sérieusement négatif sur la croissance économique de l'UE.

4. Conclusions

4.1. Le gouvernement, pour tenir son rôle dans une économie moderne de services publics bien développés, doit donner la priorité aux dépenses et augmenter les recettes. Ces actions font peser de manière inévitable une charge redistributive sur l'économie et comprennent des effets négatifs pour l'encouragement d'une croissance économique plus rapide. Le CES estime que des efforts sont nécessaires pour définir des changements substantiels et opportuns dans des domaines où la croissance économique peut-être affectée défavorablement par les actions du gouvernement, particulièrement en matière de politique fiscale, sans pour autant compromettre le niveau de protection sociale qui caractérise le modèle social européen.

4.1.1. Le CES estime que, tant que ceci n'est pas réalisé, les performances économiques de l'UE continueront à décliner face à ses principaux concurrents dans le monde, les États-Unis, le Japon, et les nations émergentes du Pacifique, et que ce déclin non seulement fera échouer la volonté d'étendre et d'améliorer le modèle social européen, mais mettra en péril le maintien des niveaux de protection sociale qui existent actuellement. Cela pourrait donc conduire à la poursuite de l'augmentation, et non à la réduction du niveau de chômage en Europe, et les tensions sociales qui en résulteront pourraient bien dépasser le degré de résistance du tissu de l'unité européenne.

4.1.2. En conséquence, le CES ne voit aucun danger potentiel dans une réduction pour elle-même des taux, à condition que des mesures soient prises afin d'éviter les distorsions dues à la concurrence déloyale. En fait, l'expérience de différents régimes fiscaux à travers le monde montre assez clairement que, paradoxalement, le total des recettes fiscales augmente lorsque les taux d'imposition baissent, en particulier dans le cas des impôts sur les sociétés et des impôts sur le revenu, et que le revenu maximal de ces impôts est obtenu à un taux effectif d'environ 18 %.

4.1.3. Les arguments en faveur de l'imposition de taux minimaux d'imposition et de prélèvements à la source au sein de l'UE ignorent le fait que cela provoquerait une fuite des affaires vers les nombreux pays prospères et en expansion, qui ne sont pas entravés par de telles restrictions. En conséquence, ils continueraient leur expansion et leur prospérité augmenterait, pendant que l'UE se contracterait et s'appauvrirait progressivement, comparée à ces pays.

4.2. Le CES estime qu'un changement progressif, en fonction du marché, vers des taux et des bases d'imposition convergents, qui tiendraient compte des différentes exigences en matière d'augmentation des revenus des États membres pris individuellement, est susceptible d'être plus efficace que s'il est imposé. Une certaine harmonisation des structures et des systèmes fiscaux constitue un objectif souhaitable.

4.3. Les réformes concernant le système fiscal devraient se concentrer initialement sur quelques points: éviter les distorsions non intentionnelles dans les décisions de localisation des entreprises, faciliter les fusions transfrontalières au sein de l'UE et réduire les charges administratives sur les affaires de tarification des transferts, ainsi que les différends juridiques entre autorités douanières.

4.4. Les PME devraient être soutenues par des taux réduits d'imposition sur les bénéfices des sociétés, dans des limites de bénéfices établies au préalable.

4.5. La création d'emplois serait encouragée plus efficacement par la réduction de l'ensemble des charges fiscales et par le contrôle ou la réduction des dépenses publiques.

4.6. Le CES accepte la proposition de la Commission, selon laquelle les objectifs en matière d'environnement sont le mieux réalisés lorsque les instruments fiscaux sont associés à d'autres mesures utilisées avec logique pour modifier les comportements, et il exprime son accord avec la Commission sur le fait que lors de la décision concernant le choix de ces instruments, leurs conséquences sur la compétitivité, sur l'emploi et sur l'environnement doivent être soigneusement évaluées.

4.7. Le CES accepte la nécessité de réduire les charges fiscales pesant sur le travail, mais exprime son accord avec la Commission, lorsqu'elle estime que les États membres doivent disposer d'une certaine flexibilité pour déterminer dans quelle mesure et par quelle méthode ils entendent opérer ces réductions, ainsi que les moyens de leur financement.

4.8. L'introduction de nouvelles taxes sur les technologies de l'information ou sur les marchés financiers internationaux sera gravement dommageable et ne devrait pas être envisagée sérieusement à une échelle européenne.

4.9. Le CES recommande que les accords bilatéraux sur la double imposition en vigueur actuellement soient remplacés par un accord européen unique régissant la double imposition. La signature de cet accord par chaque État ne serait pas essentielle à son fonctionnement, ni pour qu'il permette de fournir des avantages considérables aux contribuables des pays participants, bien qu'il serait à l'évidence préférable que cet accord englobe l'ensemble de l'UE.

4.10. Le CES partage les préoccupations de la Commission, qui estime que le développement de systèmes fiscaux communautaires ne devrait pas avoir lieu de manière fragmentée.

4.11. Le CES approuve la proposition de mettre en place un groupe chargé d'améliorer la coopération entre les régimes fiscaux, d'échanger des informations et de passer en revue les politiques fiscales, de coordonner des mesures de lutte contre l'évasion fiscale, de définir des initiatives clés et d'étudier les possibilités de parvenir à un système fiscal plus intégré.

4.12. Le CES approuve le fait que la politique fiscale européenne doive prendre en compte les conséquences sur l'entreprise, l'emploi et l'environnement.»

Résultat du vote

Voix pour: 37; voix contre: 84; abstentions: 17.

Paragraphe 2.2.3

Dans la 3^e phrase, supprimer la partie suivante: «comme par exemple un impôt sur Internet, une taxe Tobin applicable aux marchés financiers ou une taxe Bit, proposée par des économistes et des scientifiques de renom (Vording, Tobin et Soete)».

Exposé des motifs

Les trois types de taxes mentionnées (taxe Internet, taxe Bit, et taxe Tobin applicables aux marchés financiers internationaux) auraient toutes un effet de distorsion indésirable et ne sont pas souhaitables. Une taxe Internet nuirait à la capacité de l'Europe de suivre le rythme des développements technologiques dans le domaine des télécommunications. Une taxe Bit reviendrait à taxer les nouvelles techniques d'apprentissage et nuirait au développement de l'informatique en Europe par rapport au reste du monde. Une taxe Tobin encouragerait la délocalisation de certaines opérations financières en dehors de l'UE.

Résultat du vote

Voix pour: 44; voix contre: 90; abstentions: 9.

Point 2.2.5

Ajouter la phrase suivante après le 1^{er} alinéa:

«Toutefois, les États membres appelés à diminuer leurs taux de TVA à la suite de l'harmonisation n'auraient pas cette possibilité et seraient obligés d'augmenter d'autres impôts pour compenser la perte de recettes.»

Exposé des motifs

Le texte actuel n'est pas équilibré. Il ne tient pas compte des problèmes des États membres qui devraient réduire certains taux de TVA.

Résultat du vote

Voix pour: 40; voix contre: 87; abstentions: 16.

Paragraphe 5.2.3

Supprimer ce paragraphe, ainsi que l'annexe 2.

Exposé des motifs

Il est trop tard pour proposer des amendements au Traité, étant donné que la Conférence intergouvernementale est terminée. Les propositions demandant des modifications du traité n'ont par conséquent aucun sens à l'heure actuelle.

Ce paragraphe ainsi que l'annexe étend la portée de l'avis au-delà du champ des documents à l'examen. L'annexe soulève des questions qui devraient peut-être être examinées plus soigneusement dans le cadre d'une consultation plus large.

Résultat du vote

Voix pour: 50; voix contre: 59; abstentions: 22.

Avis du Comité économique et social sur «Un système commun de TVA — un programme pour le Marché unique»

(97/C 296/10)

Le 18 février 1997, la Commission a décidé, conformément à l'article 198 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social sur le document intitulé «Un système commun de TVA — un programme pour le Marché unique».

La section des affaires économiques, financières et monétaires, qui était chargée des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 juin 1997 (rapporteur: M. Walker).

Lors de sa 347^e session plénière des 9 et 10 juillet 1997 (séance du 9 juillet 1997), le Comité économique et social a adopté par 78 voix pour, 7 voix contre et 4 abstentions le présent avis.

1. Introduction

1.1. Depuis 1993, époque à laquelle a eu lieu l'entrée en vigueur du système actuel (que l'on appelle système transitoire) de TVA, des évolutions substantielles ont eu lieu au niveau communautaire. Tandis que le mouvement vers la suppression des frontières intérieures de l'Union européenne marquait un important pas en avant, ce mouvement ne reflète qu'en partie le processus d'intégration économique qui s'est déployé.

1.2. Un nouveau renforcement de la politique de Marché unique est nécessaire si l'on veut exploiter pleinement le concept initial de Marché unique. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne un impôt tel que TVA, qui est un impôt sur les biens et les services dont la libre circulation est un élément fondamental de la construction du Marché unique et qui est, dans sa conception et dans sa mise en œuvre législative, un impôt communautaire. L'existence de quinze systèmes différents d'application et de contrôle n'est pas cohérente avec le principe d'un Marché unique et avec le fait que l'Europe doit se placer en position concurrentielle vis-à-vis du reste du monde.

1.3. Aussi longtemps que la TVA est perçue par quinze administrations fiscales différentes dans des États membres dont aussi bien les traditions juridiques et réglementaires que les interprétations, les processus, les systèmes et les langues diffèrent, il n'y a pas de sens à vouloir croire que les opérations transfrontalières (qui font intervenir deux ordres fiscaux et juridiques, ou davantage) puissent être imposées de la même manière

que les opérations domestiques, qui font intervenir un seul ordre de compétence. Il en serait ainsi, même si existait une monnaie européenne unique. Des changements devraient donc viser à réduire le plus possible les distorsions et les coûts d'administration et d'application.

1.4. Par exemple, il est loin d'exister une réponse évidente à la question de savoir quel est le pays qui, du point de vue de la recherche de l'équité, est le plus compétent pour imposer une opération qui s'effectue, par exemple, entre des personnes provisoirement domiciliées en Autriche et en Belgique, mais qui ont normalement leurs résidences respectives au Portugal et en Italie, lorsque cette opération s'effectue électroniquement au moyen d'ordinateurs respectivement situés en Espagne et au Luxembourg et qu'elle porte sur des biens ayant leur origine en Grèce et dont la destination finale se trouve en Suède. Il est tout aussi difficile d'établir le mode de détermination des éléments imposables, ainsi que le mode de perception de la taxe. Les difficultés se trouvent aggravées quand un ou plusieurs des pays concernés sont situés en dehors de l'Union européenne.

1.5. La TVA est domaine de la fiscalité où les détails pratiques peuvent modifier une situation dans d'énormes proportions, en particulier en ce qui concerne les coûts d'application pour les entreprises et en ce qui concerne les possibilités d'évasion fiscale et de fraude. Il est donc essentiel que l'on examine soigneusement toutes propositions visant à modifier le système, de manière à évaluer, d'une part, les conséquences pratiques de la mise en œuvre de ces propositions pour les entreprises et les consommateurs et, d'autre part, leurs incidences sur la politique fiscale.