

LES SYSTÈMES FISCAUX DES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

Isabelle Joumard

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	98
Les déterminants de la politique fiscale dans la zone de l'Union européenne.....	99
L'augmentation des dépenses publiques et les engagements en faveur de l'assainissement budgétaire ont entraîné une pression fiscale accrue.....	99
L'amélioration des perspectives économiques a permis récemment des baisses d'impôts.....	100
Les facteurs de hausse des dépenses publiques vont probablement se renforcer.....	102
... alors que l'érosion des assiettes fiscales devient préoccupante.....	102
Les points communs des systèmes fiscaux de l'UE.....	105
Aperçu général.....	105
La charge fiscale sur le travail est élevée.....	106
Les impôts sur la consommation jouent un grand rôle.....	113
Les écotaxes ont un rendement substantiel.....	120
L'imposition du capital est relativement faible, mais il subsiste des distorsions.....	123
L'assiette de l'impôt sur les sociétés demeure étroite et les régimes spéciaux sont fréquents.....	134
L'accent est-il mis sur la redistribution des revenus ?.....	136
Les priorités pour les futures réformes fiscales.....	139
Améliorer le fonctionnement du marché du travail.....	140
Faire encore progresser la neutralité à l'égard des marchés de produits.....	141
... et des instruments d'épargne.....	142
Recourir davantage à la taxation du patrimoine.....	143
Rendre plus neutre fiscalement le financement des entreprises.....	143
Rationaliser les régimes spéciaux et les allègements pour l'impôt sur les sociétés.....	144
Réaliser les objectifs en matière d'environnement avec un rapport coût/ efficacité optimal.....	145
Annexe 1. Réforme de la TVA : du principe de la destination au principe de l'origine ?.....	156
Annexe 2. Le Code de conduite de l'Union européenne dans le domaine de la fiscalité des entreprises.....	158
Bibliographie.....	160

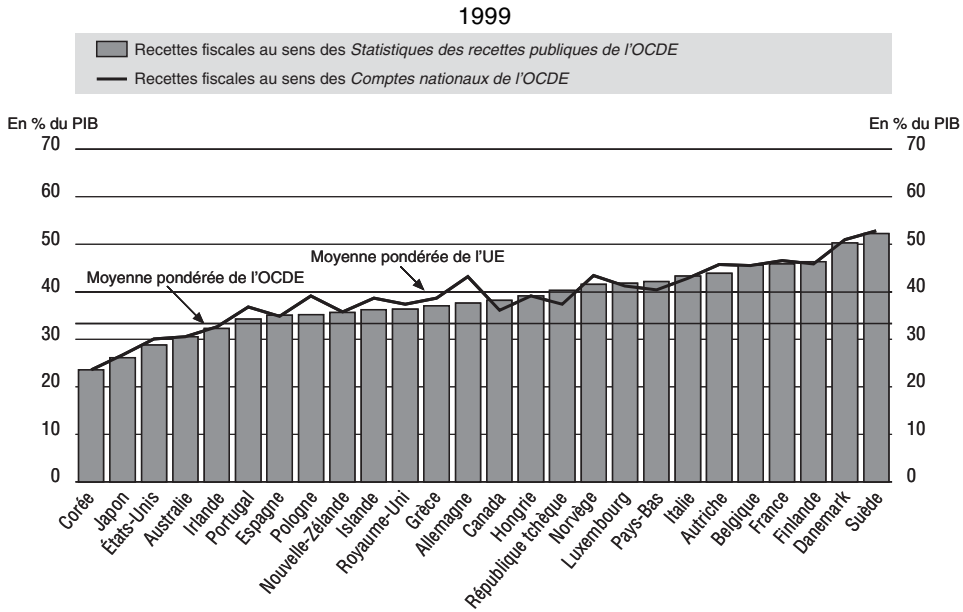
La présente étude est une version révisée d'un document destiné initialement à une réunion du Groupe de travail n° 1 du Comité de politique économique de l'OCDE qui a eu lieu les 15 et 16 mars 2001. Elle a également bénéficié des commentaires du Groupe de travail n° 2 sur l'analyse des politiques et les statistiques fiscales du Comité des affaires fiscales. Je suis en outre redevable à Paul Atkinson, Sveinbjörn Blöndal, Chiara Bronchi, Steen Daugaard, Jørgen Elmeskov, Michael P. Feiner, Chris Heady, Peter Hoeller, Thomas Liebig, John Litwack, Paul van den Noord, Paul O'Brien, Deborah Roseveare, Ignazio Visco et Ann Vourc'h pour leurs commentaires et leurs suggestions sur la rédaction du texte. Je reste cependant seule responsable des erreurs factuelles et de jugement. Enfin, j'adresse des remerciements tout particuliers pour leur assistance à Chantal Nicq, dans le domaine des statistiques, et à Anne Eggimann pour les travaux de secrétariat.

INTRODUCTION

Plusieurs raisons justifient un examen des politiques fiscales des pays de l'UE. Premièrement, après avoir augmenté régulièrement jusqu'à la fin des années 90, le taux de prélèvement obligatoire dans la zone de l'UE est désormais très élevé en comparaison des niveaux internationaux (graphique 1). Deuxièmement, malgré la prudence dont il faut faire preuve lorsqu'on mesure la pression fiscale, il ne fait guère de doute que les taux effectifs moyens d'imposition du travail et de la consommation sont beaucoup plus élevés dans l'Union européenne que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Enfin, l'élimination des obstacles à la libre circulation des biens, des personnes et des capitaux dans la zone de l'Union européenne, se conjuguant à l'avènement de la monnaie unique, a rendu plus pressante certaines questions relatives à la fiscalité de l'investissement, de l'épargne, du commerce de biens et services et du commerce électronique dans un contexte international. Par conséquent, l'expérience des pays de l'Union européenne dans le domaine fiscal – dont les influences sur les performances économiques sont considérables – pourrait être riche d'enseignements pour d'autres pays et pour d'autres régions où l'intégration économique s'accroît.

On donnera dans ce document un aperçu des principales caractéristiques des systèmes fiscaux des pays de l'Union européenne et on s'attachera aux principaux problèmes qui en résultent. On présentera dans la première section les déterminants majeurs de la politique fiscale dans la zone de l'Union européenne, pour la période allant du début des années 70 à ces prochaines années. On examinera dans une deuxième section les caractéristiques essentielles des systèmes fiscaux des pays de l'Union européenne et leur incidence sur l'emploi, les profils de consommation, l'épargne et l'investissement, la redistribution des revenus, les coûts de respect des obligations fiscales et les coûts de recouvrement de l'impôt. On formulera dans la dernière section une série de recommandations en vue de réformes futures.

Graphique 1. Taux de prélèvements obligatoires dans les pays de l'OCDE¹



1. Les recettes fiscales fondées sur les *Comptes nationaux de l'OCDE* ne sont pas tout à fait identiques aux chiffres présentés dans les *Statistiques des recettes publiques de l'OCDE*. Les divergences sont dues à divers facteurs de caractère général ou spécifiques aux pays, dont les plus importants sont les suivants : *i*) différences de périodes et de méthodes comptables, *ii*) cotisations volontaires de sécurité sociale, substantielles dans certains pays (comme l'Allemagne), et considérées comme des recettes fiscales dans les comptes nationaux, mais pas dans les statistiques des recettes publiques ; il en va de même des cotisations de sécurité sociale à la charge de l'employeur dans le cas des agents de l'État ; *iii*) cotisations imputées de l'État non comprises dans les statistiques des recettes publiques ; *iv*) impôts sur les successions et les donations, qui ne sont pas considérés comme une forme de taxation dans les comptes nationaux, alors qu'ils sont inclus dans les statistiques des recettes publiques ; *v*) dans les pays de l'UE, les recettes de la TVA et des droits de douane sont indiqués dans les comptes nationaux nettes de la fraction transférée à la Commission européenne, alors que les statistiques des recettes publiques font ressortir leur montant brut.

Source : *Comptes nationaux de l'OCDE* ; *Statistiques des recettes publiques de l'OCDE*, 1965-2000.

LES DÉTERMINANTS DE LA POLITIQUE FISCALE DANS LA ZONE DE L'UNION EUROPÉENNE

L'augmentation des dépenses publiques et les engagements en faveur de l'assainissement budgétaire ont entraîné une pression fiscale accrue

Le développement des systèmes d'assurance et d'assistance sociales – qui ont progressivement couvert un plus grand nombre de personnes tout en devenant plus généreux – et l'aggravation du chômage ont constamment agi dans le sens d'une augmentation des impôts, dans la plupart des pays de l'Union européenne, entre 1970

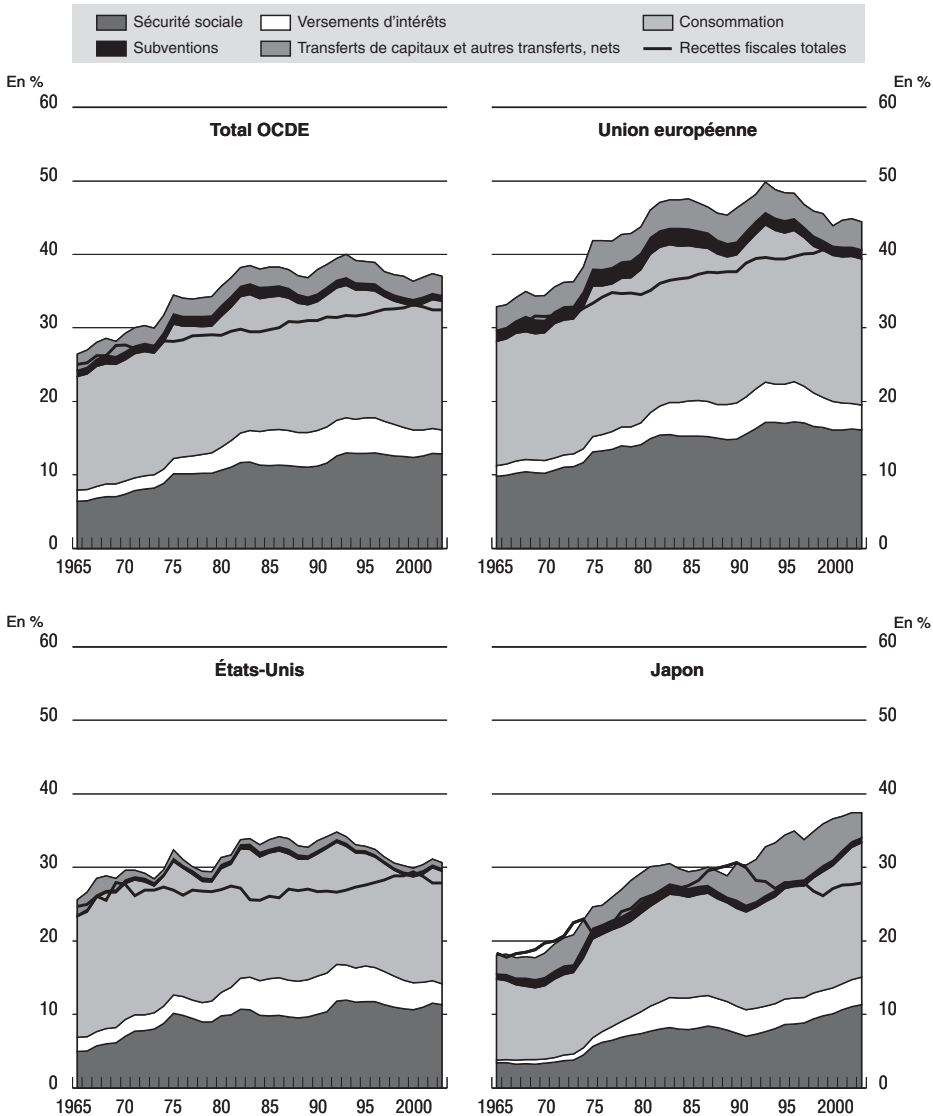
et le début des années 90¹. Alors qu'il était pratiquement égal à celui des États-Unis en 1970, le taux de prélèvement obligatoire pour la zone de l'Union européenne a augmenté de 8 points de pourcentage jusqu'en 1993, tout en restant pratiquement stable aux États-Unis. La hausse de ce taux a été pratiquement similaire au Japon à celle enregistrée dans l'Union européenne, mais à partir d'un niveau de départ bien plus faible. Étant donné le poids des prélèvements assis sur les salaires dans le financement du système de protection sociale de la plupart des pays de l'Union européenne (cotisations de sécurité sociale et/ou impôt sur le revenu des personnes physiques), cela s'est largement traduit par une charge fiscale sur le travail de plus en plus lourde. Comme la hausse des dépenses publiques avait été également financée par l'« impôt inflationniste » jusqu'à la fin des années 70, la politique de désinflation menée durant les années 80 a entraîné une forte montée des taux d'intérêt réels et eu un « effet de boule de neige » sur l'endettement, avec un net gonflement de la charge d'intérêts de la dette publique, comme le montre le graphique 2 (cela a été le cas en particulier en Belgique, au Danemark, en Grèce, en Italie, au Portugal et en Suède). La forte hausse des dépenses publiques s'explique également par des aides importantes aux entreprises publiques (Espagne, Grèce, Italie, Portugal et Suède) et/ou l'exécution de grands programmes d'infrastructures publiques (en particulier pour les pays bénéficiant des fonds structurels de l'Union européenne – Espagne, Grèce, Irlande, Portugal – qui financent une partie seulement des dépenses relatives à ces programmes).

Le traité de Maastricht de 1992, puis le pacte de stabilité et de croissance, ont créé un cadre dans lequel beaucoup de pays de l'Union européenne ont mené une action d'assainissement budgétaire. Dans un grand nombre de ces pays, on a réduit les dépenses publiques en comprimant la masse salariale dans le secteur public, en appliquant des règles strictes de remplacement des fonctionnaires et en diminuant les investissements publics ou en les différant. Malgré tout, le taux de prélèvement obligatoire a continué d'augmenter dans la plupart des pays de l'Union européenne, à l'exception principalement de l'Irlande et des Pays-Bas. L'augmentation des recettes a eu essentiellement pour origine non plus l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les prélèvements de sécurité sociale, mais l'impôt sur les sociétés et la fiscalité indirecte.

L'amélioration des perspectives économiques a permis récemment des baisses d'impôts

Depuis la fin des années 90, la plupart des pays de l'Union européenne ont tiré parti du dynamisme des recettes pour réduire le taux d'imposition. Certaines de ces mesures fiscales ont consisté à alléger la fiscalité indirecte, avec globalement peu d'impact sur l'offre, mais beaucoup ont été conçues dans une optique structurelle : améliorer les incitations au travail, multiplier les possibilités d'emploi et stimuler la productivité. Les baisses ont surtout concerné les cotisations de sécurité sociale et

Graphique 2. **Tendances des recettes fiscales et des dépenses des administrations publiques**
En pourcentage du PIB



Note : A partir de 2000, les données sont basées sur les estimations et les prévisions de l'OCDE, présentées dans le n° 70 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Source : *Base de données analytique de l'OCDE* et *Statistiques des recettes publiques de l'OCDE*, 1965-2000. Moyenne pondérée pour le total de l'OCDE et de l'Union européenne.

l'impôt sur le revenu des personnes physiques (par exemple en Allemagne, en Espagne, en Finlande, en France, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède). Au total, cela s'est traduit par une légère diminution de la charge fiscale sur le travail, parfois ciblée sur les bas salaires. En outre, plusieurs pays de l'Union européenne ont également mis en place des mesures visant à réduire d'une façon générale l'impôt sur les sociétés et à améliorer le fonctionnement des marchés financiers (par exemple, Allemagne, Irlande, Italie).

Les facteurs de hausse des dépenses publiques vont probablement se renforcer...

En l'absence de réformes, le vieillissement démographique gonflera les dépenses pour les retraites et la santé. Les conséquences budgétaires seront probablement très lourdes pour les pays de l'Union européenne, puisque les dépenses de retraite devraient augmenter en proportion du PIB de plus de 4 points de pourcentage d'ici à 2050 en Allemagne, au Danemark, en Espagne, en Finlande, en France et aux Pays-Bas (tableau 1 ainsi que Dang *et al.*, 2001). Les estimations sont plus incertaines pour le secteur de la santé, mais ces dépenses pourraient engendrer en moyenne, dans la zone de l'Union européenne, une hausse de 3 points des dépenses publiques en pourcentage du PIB. Les facteurs essentiels à cet égard sont l'augmentation rapide des taux de dépendance des personnes âgées et l'ampleur des dispositifs publics de retraite, de santé et de prise en charge de longue durée dans un grand nombre de pays de l'Union européenne. La perspective de l'élargissement de l'Union européenne, avec l'adhésion de 13 nouveaux membres, pourrait également entraîner des dépenses supplémentaires², mais pas de même ampleur. Le budget de la Commission européenne devra financer les préparatifs de « pré-adhésion », et consacrer des ressources au développement des infrastructures et à l'aide régionale dans ces pays, auxquels il faudra également étendre la politique agricole commune (PAC).

... alors que l'érosion des assiettes fiscales devient préoccupante

La libre circulation des capitaux, la suppression des contrôles douaniers, l'avènement de la monnaie unique et le développement des technologies de l'information et des communications sont autant d'éléments qui contribuent à une plus grande mobilité des bases d'imposition. D'une part, cette plus grande mobilité dans la zone de l'Union européenne peut être bénéfique du point de vue du bien-être économique, dans la mesure où elle permet aux personnes physiques et morales de choisir le pays ou la région de résidence où les choix publics – en particulier l'offre de biens et services publics et la charge fiscale associée – sont les plus adaptés à leurs besoins. Le fait que la concurrence internationale joue davantage incite en outre fortement les gouvernements à accroître l'efficacité du secteur public et peut générer un double dividende, via l'allègement de la fiscalité et l'amélioration des services

Tableau I. **Dépenses liées au vieillissement dans certains pays de l'OCDE**
En pourcentage du PIB, variations en points de pourcentage

Total des dépenses liées au vieillissement				<i>dont :</i>					
Niveau en 2000	Variation entre 2000 et valeur maximale ¹	Variation 2000-50	Pensions de retraite			Santé et prise en charge de longue durée			
			Niveau 2000	Variation entre 2000 et valeur maximale ²	Variation 2000-50	Niveau 2000	Variation entre 2000 et valeur maximale ⁵	Variation 2000-50	
Allemagne	..	..	..	11.8	5.0	5.0	..	..	..
Autriche	10.4	4.6	2.3	9.5	4.3	2.2	..	..	..
Belgique	22.1	5.4	5.2	8.8	3.7	3.3	6.2	3.0	3.0
Danemark	29.3	7.3	5.7	6.1	3.6	2.7	6.6	2.7	2.7
Espagne	..	..	..	9.4	8.0	8.0	..	..	..
Finlande	19.4	8.5	8.5	8.1	4.8	4.8	8.1	3.8	3.8
France ³	..	..	..	12.1	4.0	3.9	..	..	..
Italie	..	..	..	14.2	1.7	-0.3	..	..	..
Pays-Bas	19.1	10.1	9.9	5.2	5.3	4.8	7.2	4.8	4.8
Portugal ⁴	15.6	6.6	4.3	8.0	4.5	4.5	..	..	..
Royaume-Uni	15.6	0.8	0.2	4.3	0.0	-0.7	5.6	1.8	1.7
Suède	29.0	3.4	3.2	9.2	2.2	1.6	8.1	3.2	3.2
<i>Pour mémoire</i>									
Australie	16.7	5.6	5.6	3.0	1.6	1.6	6.8	6.2	6.2
Canada	17.9	8.7	8.7	5.1	5.8	5.8	6.3	4.2	4.2
États-Unis	11.2	5.5	5.5	4.4	1.8	1.8	2.6	4.4	4.4
Japon	13.7	3.0	3.0	7.9	1.0	0.6	5.8	2.4	2.4

1. Les valeurs maximales sont censées être atteintes en 2050, sauf pour le Danemark (2030), la Suède et le Royaume-Uni (2035), la Belgique et les Pays-Bas (2040).
2. Les valeurs maximales sont censées être atteintes en 2050, sauf pour le Japon (2015), les États-Unis et l'Italie (2030), les États-Unis, la Finlande, la Suède, l'Autriche et la France (2035), le Danemark, les Pays-Bas et la Norvège, le Portugal et la Belgique (2040) ainsi que l'Espagne (2045).
3. Pour la France, la dernière année pour laquelle on dispose de données est 2040.
4. Le Portugal a fourni une estimation des dépenses totales liées au vieillissement, mais n'a pas indiqué la décomposition de toutes les catégories de dépenses.
5. Les valeurs maximales sont atteintes en 2050 sauf pour le Danemark (2035) et le Royaume-Uni (2040).

Source : Dang, Antolin et Oxley (2001).

publics. D'autre part, la libre circulation des produits et des facteurs, se conjuguant aux disparités des systèmes fiscaux des pays de l'Union européenne et aux obstacles à un échange efficace de renseignements, élargit les possibilités d'évasion et de fraude fiscales. Ce phénomène pourrait nécessiter un allègement de la fiscalité des facteurs de production très mobiles et se traduire par un impôt plus lourd pour les facteurs les moins mobiles, en particulier le travail ; ou bien il pourrait éroder les recettes à un point tel que la fourniture des services publics se révélerait insuffisante au regard des aspirations des électeurs. En ce qui concerne le niveau d'imposition des bénéfices des sociétés, on ne voit pas se manifester clairement une concurrence

fiscale à la baisse, puisque les réductions de taux légaux se sont souvent accompagnées de mesures d'élargissement de l'assiette de l'impôt. Néanmoins, les tendances récentes de la taxation des revenus du capital et le traitement préférentiel accordé aux non-résidents par beaucoup de pays de l'UE sont peut-être le signe que des pressions s'exercent dans le sens d'un allègement des prélèvements sur les facteurs très mobiles. S'il est vrai qu'une meilleure coordination internationale dans certains domaines de la fiscalité pourrait atténuer le phénomène d'érosion des bases d'imposition, il faut garder à l'esprit les contraintes économiques et institutionnelles qui entrent en jeu. Sur le plan économique, le volume et la composition des dépenses publiques sont très variables d'un pays de l'Union européenne à l'autre (Atkinson et van den Noord, 2001). D'où des besoins de financement différents, qui peuvent eux-mêmes justifier des systèmes fiscaux différents. Sur le plan institutionnel, le principe du vote à l'unanimité pour toute décision de politique fiscale au niveau de l'Union européenne rend difficile un accord sur la façon de procéder lorsque les pays ont des intérêts divergents.

La tendance à la mondialisation des marchés financiers ainsi que les possibilités de connexion électronique rapide et à faible coût avec les marchés étrangers font qu'il est de plus en plus difficile de taxer efficacement les revenus du capital. Dans les pays de l'Union européenne, les restrictions à la libre circulation des capitaux ont été totalement éliminées au début des années 90. La monnaie unique, qui a supprimé le risque de change et les coûts de conversion monétaire dans la zone euro, rend plus attrayant l'investissement au delà des frontières. Dans le même temps, les flux limités d'informations entre les intermédiaires financiers et les administrations fiscales dans, et entre, les différents pays membres de l'Union européenne – notamment le secret bancaire qui est pratiqué dans certains pays de l'Union européenne – facilitent la fraude fiscale³.

Dans les pays de l'Union européenne, l'assiette de l'impôt sur la consommation et de l'impôt sur les sociétés est également de plus en plus sujette à érosion. Une impulsion supplémentaire a été donnée aux achats transfrontaliers dans la zone de l'Union européenne par l'adoption de la monnaie unique, qui facilite les comparaisons de prix d'un pays à l'autre, et par l'émergence des opérations de commerce électronique. Ce type de commerce est bien moins avancé dans la plupart des pays de l'Union européenne qu'aux États-Unis, mais les situations sont très disparates, les pays nordiques étant en pointe. Selon des estimations récentes, le commerce électronique représentait moins de 0.5 pour cent de la consommation en 1999, mais sa part augmentait rapidement (Coppel, 2000). En outre, l'avènement des téléphones mobiles « intelligents », l'accès gratuit à Internet et la baisse des tarifs des télécommunications devraient faciliter l'essor des achats des particuliers par voie électronique. Les pressions qui s'exercent dans le sens d'une érosion des bases d'imposition pourraient donc s'accroître dans certains domaines. Pour les opérations entre entreprises et consommateurs, les pays de l'Union européenne où le taux effectif

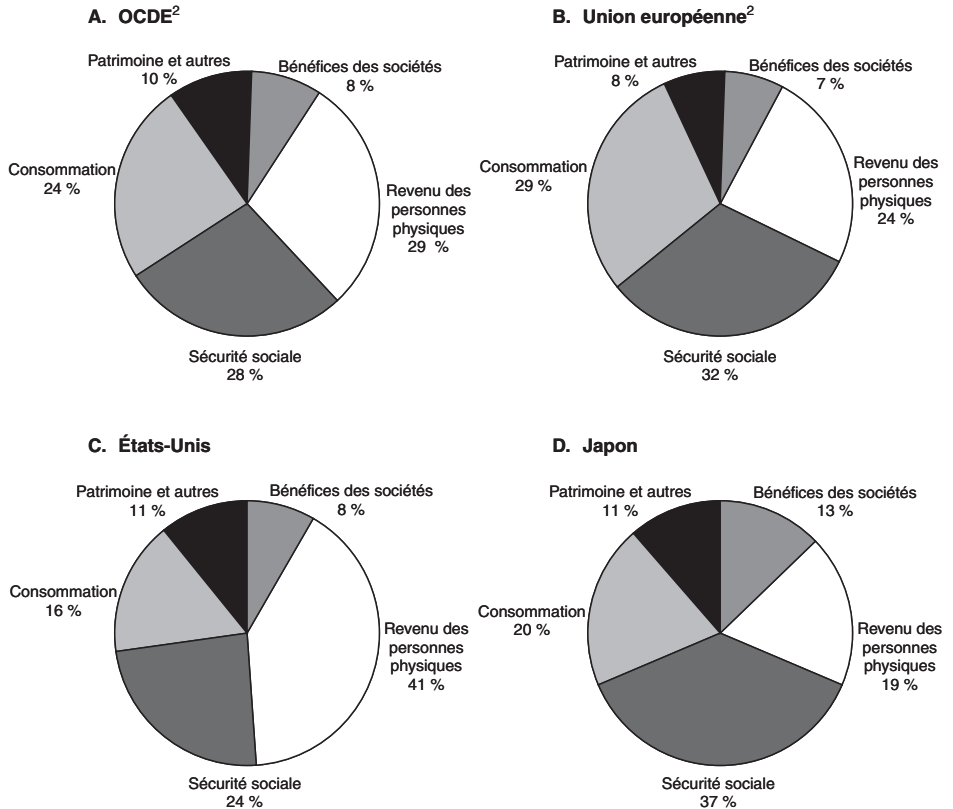
d'imposition de la consommation est le plus élevé (notamment le Danemark et la Finlande) seront le plus touchés, car les entreprises de l'Union européenne fournissant en ligne des produits numérisés appliquent actuellement le taux de TVA de leur propre pays aux ventes intra-Union européenne et les produits qui proviennent d'une source en ligne hors Union européenne sont exonérés⁴. Avec les nouvelles technologies de l'information et des communications, la localisation matérielle des activités de gestion et de prestation de services perd elle aussi beaucoup de son importance, ce qui rend d'autant plus mobile l'assiette de l'impôt sur les sociétés.

LES POINTS COMMUNS DES SYSTÈMES FISCAUX DE L'UE

Aperçu général

La pression fiscale dans la zone de l'Union européenne est bien plus forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Si on la définit comme le rapport prélèvements obligatoires/PIB, elle atteignait près de 41 pour cent en 1999, soit environ 11 points de plus qu'aux États-Unis et 13 points de plus qu'au Japon⁵. La composition des recettes fiscales est également différente. La grande majorité des pays de l'Union européenne fait largement appel aux contributions sociales, à l'impôt sur la consommation et aux écotaxes. En revanche, l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le patrimoine représentent une part bien plus faible des recettes fiscales totales qu'au Japon et aux États-Unis – le Royaume-Uni et la France étant les principales exceptions à ce modèle européen (graphique 3). Cela est dû, souvent, à un large éventail d'avantages fiscaux dans le secteur des entreprises et à une taxation relativement faible des biens immobiliers. Du fait d'une certaine intégration entre l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés, le système fiscal crée également, pour les décisions de financement des entreprises, moins de distorsions dans l'allocation des ressources nationales que dans les autres grands pays de l'OCDE, bien qu'il introduise une certaine discrimination à l'encontre de l'investissement étranger. Autre distorsion courante, l'impôt sur le revenu des personnes physiques comporte souvent un régime fiscal de faveur pour certains instruments d'épargne (l'investissement dans le logement, l'assurance-vie et les régimes de retraite). Au total, alors que la redistribution des revenus est souvent l'un des principaux objectifs des systèmes fiscaux des pays de l'Union européenne, la progressivité des taux légaux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est affaiblie par tout un ensemble de déductions et de crédits d'impôt, qui bénéficient le plus aux hauts revenus. Deux autres facteurs diminuent les effets redistributifs du système fiscal : la taxation relativement faible des revenus du patrimoine et du capital et le fait que les cotisations de sécurité sociale, qui représentent souvent une forte part des recettes fiscales, sont essentiellement proportionnelles et, parfois, dégressives (principalement à cause de leur plafonnement).

Graphique 3. **Ventilation des impôts par origine**¹
 Pourcentage des recettes fiscales totales, 1999



1. La ventilation de l'impôt sur le revenu entre personnes physiques et sociétés n'est pas totalement comparable d'un pays à l'autre.

2. Moyenne pondérée.

Source : *Statistiques des recettes publiques de l'OCDE, 1965-2000.*

La charge fiscale sur le travail est élevée

La lourde taxation du travail est en partie répercutée sur les coûts de main-d'œuvre...

En moyenne, le taux effectif d'imposition du travail dans la zone de l'Union européenne est supérieur d'environ 15 points à celui observé aux États-Unis et au Japon⁶. Bien que le calcul de taux effectifs moyens d'imposition se heurte à des difficultés

méthodologiques et ne tiennent pas compte d'une translation éventuelle de l'impôt, il ne fait guère de doute que, dans la zone de l'UE, la fiscalité influe très fortement sur les marchés du travail⁷. C'est en Autriche, en Belgique, en France, en Italie et dans les pays nordiques que les revenus du travail sont le plus lourdement imposés, alors qu'au Royaume-Uni, en Irlande et au Portugal, ils sont taxés à un taux effectif moyen pratiquement égal à celui des États-Unis et du Japon. Depuis le milieu des années 90, un grand nombre de pays de l'OCDE ont pris des mesures pour alléger la fiscalité du travail – généralement en réduisant les prélèvements sur les salaires afin de stimuler la demande de travail – et pour accroître l'incitation au travail (voir l'encadré 1). Toutefois, le coin fiscal moyen et le coin fiscal marginal sur le travail restent élevés. Au niveau de salaire de l'ouvrier moyen (OM), le coin fiscal effectif moyen sur le travail dans la zone de l'UE était proche de 40 pour cent en 2000, contre environ 30 et 24 pour cent respectivement aux États-Unis et au Japon (graphique 4, partie A). Pour la plupart des pays de l'Union européenne, le niveau élevé du coin fiscal sur le travail reflète dans une large mesure le rôle des cotisations assises sur les salaires dans le financement des transferts, ainsi que la large couverture de ces transferts et leur caractère public. Le coin fiscal élevé sur le travail contribue à expliquer le faible degré d'utilisation des ressources de main-d'œuvre dans la plupart des pays de l'Union européenne, puisque les prélèvements sur le travail sont en partie répercutés sur les coûts de main-d'œuvre (Daveri et Tabellini, 2000)⁸. Cela tient, pour une large part, aux diverses rigidités du marché du travail et des marchés de produits, aux modalités de négociation collective et au faible lien entre les cotisations versées et les prestations perçues, autant de facteurs qui entament la capacité de résistance des entreprises aux revendications salariales ou leur incitation à opposer une telle résistance⁹.

... et contribue à réduire l'incitation au travail

Le coin fiscal marginal sur le travail, indicateur essentiel de l'incitation au travail, est en outre nettement plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE (graphique 4, partie C). Il peut en résulter un faible taux d'activité et/ou une durée du travail plus faible. En présence de certains éléments d'imposition familiale (soit parce que l'impôt sur le revenu est perçu au niveau du ménage, et non individuellement, soit parce qu'il existe des déductions fiscales ou des crédits d'impôt liés à la situation de famille), un coin fiscal marginal élevé sur le travail peut décourager l'exercice d'un emploi par un deuxième membre du ménage.

Dans certains pays, en particulier les pays nordiques, les effets de distorsion dus à la fiscalité semblent prendre la forme d'une faible durée du travail dans un contexte de taux d'activité élevé¹⁰. Dans plusieurs pays, les travailleurs faiblement rémunérés sont le plus touchés par la forte imposition du travail,

Encadré 1. **Mesures fiscales prises pour améliorer les performances du marché du travail depuis le milieu des années 90 : expérience des différents pays**

Depuis le milieu des années 90, un grand nombre de pays ont diminué les prélèvements sur les salaires...

Pour stimuler la demande de travail, plusieurs pays de l'Union européenne diminuent depuis le milieu des années 90 les cotisations de sécurité sociale. Certains d'entre eux (Autriche, Belgique, Espagne, France, Grèce, Pays-Bas et Royaume-Uni) ont visé essentiellement les travailleurs faiblement rémunérés et/ou faiblement qualifiés, c'est-à-dire ceux qui sont généralement le plus touchés par un niveau élevé de chômage. En faveur de cette approche, de nombreuses données montrent que pour les travailleurs faiblement qualifiés la demande de travail se caractérise par une plus forte élasticité par rapport au salaire (OCDE, 1994a ; Dormond, 1997). En France, la réduction des coûts de main-d'œuvre non salariaux a concerné environ un quart des salariés et a atteint quelque 18 pour cent en 1998 pour les travailleurs percevant le salaire minimum¹. Aux Pays-Bas, le dispositif SPAK, mis en place en 1996, s'applique à un actif sur six et consiste en une baisse des cotisations de sécurité sociale pour les niveaux de salaire allant jusqu'à 115 pour cent du salaire minimum. En Espagne, depuis 1997, les cotisations de sécurité sociale sont perçues à taux réduit (la réduction étant de 25 à 50 pour cent, en fonction de la catégorie visée) dans le cas des nouveaux contrats de travail à durée indéterminée pour les jeunes, les chômeurs de longue durée, les femmes et les travailleurs âgés ainsi que les salariés qui avaient précédemment un contrat à durée déterminée. Plus de 60 pour cent des nouveaux contrats à durée indéterminée conclus au cours de la période 1998-2000 ont bénéficié de ces taux réduits de cotisation. La Belgique a réduit les coûts de main-d'œuvre de 2 pour cent environ et une nouvelle baisse de 3.4 pour cent est programmée sur six ans (entre 1999 et 2004). Au Royaume-Uni, le régime des cotisations à la *National Insurance* a été réaménagé afin de diminuer les cotisations des bas salariés. Le seuil à partir duquel l'employeur paie sa part de la *National Insurance* a été relevé, le taux de cotisation étant nul pour les salaires inférieurs à ces seuils². Contrairement à cette approche ciblée, plusieurs pays ont procédé à une baisse générale des cotisations de sécurité sociale ou envisagent de le faire (Allemagne, Autriche et Finlande). En Grèce, on a instauré en 1999 une nouvelle déduction au titre de l'impôt sur les bénéficiaires des sociétés, qui est égale à la moitié des cotisations de sécurité sociale pour tout nouvel emploi.

... rééquilibré la charge fiscale en faveur du travail...

Plusieurs pays ont récemment allégé la fiscalité des activités à forte intensité en main-d'œuvre afin de stimuler la demande de travail.

En transférant une partie de la charge fiscale du travail sur le capital ou une base d'imposition plus large. Certains pays de l'Union européenne ont récemment réduit les généreuses déductions fiscales accordées, via l'impôt sur les sociétés, pour l'amortissement des

Encadré 1. Mesures fiscales prises pour améliorer les performances du marché du travail depuis le milieu des années 90 : expérience des différents pays (suite)

équipements, de façon à rééquilibrer le coût relatif du capital et du travail (par exemple, Allemagne et Danemark). Depuis 1999, le gouvernement français élimine progressivement l'élément salarial de l'assiette de la taxe locale sur les entreprises (*taxe professionnelle*), opération qui est censée s'achever en 2003. De plus, l'assiette des cotisations d'assurance-maladie et du régime des allocations familiales a été progressivement élargie aux revenus du capital (*contribution sociale généralisée*). En Italie, la réforme fiscale de 1997-98 a supprimé certaines cotisations patronales à l'assurance-maladie, ramenant le taux global des cotisations patronales de 46.4 à 34.1 pour cent. En même temps, on a créé un nouvel impôt, l'IRAP, qui est assis sur la dépense.

...et sur les activités polluantes (« principe du double dividende »). Plusieurs pays ont mis en place une taxe sur l'énergie ou d'autres écotaxes, ou les ont alourdies, pour financer, au moins partiellement, une baisse des prélèvements sur les salaires. L'Allemagne a instauré en avril 1999 de nouvelles taxes sur la consommation d'énergie, dont le produit a servi à réduire les cotisations au système de retraite. L'Italie a lancé en 1999 une réforme fiscale écologique, qui comporte l'application progressive, d'ici à 2005, de droits d'accise plus élevés et plus étroitement liés aux émissions de dioxyde de carbone de chaque combustible. L'augmentation des recettes fiscales doit avoir pour contrepartie un allègement des prélèvements sur le travail. Au Royaume-Uni, une nouvelle taxe climatique pour l'utilisation du gaz, de charbon et d'électricité par les entreprises est entrée en vigueur en avril 2001. Une partie des recettes permet de financer une baisse de 0.3 pour cent des cotisations patronales de sécurité sociale. Aux Pays-Bas, un tiers environ de la baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques en 2001 devrait être financé par une hausse de la TVA et par des écotaxes.

Allègement des impôts indirects sur les activités à forte intensité en main-d'œuvre. Le Conseil européen a adopté en 1999 une directive donnant aux États membres de l'UE qui le souhaitent la possibilité d'appliquer un taux de TVA réduit à certains services à forte intensité de main-d'œuvre, pour la période 2000-2002. L'objectif est de stimuler la demande de ces services, et donc l'emploi, ainsi que de soumettre à la TVA une partie de l'économie souterraine. Les activités visées sont les suivantes : i) les petits services de réparation concernant les bicyclettes, les chaussures et articles en cuir, les vêtements et le linge de maison ; ii) la rénovation et la réparation de logements privés ; iii) le lavage de vitres et le nettoyage de logements privés ; iv) les services de soins de santé à domicile ; v) la coiffure. Neuf pays ont tiré parti de cette possibilité : la Belgique, l'Espagne, la Grèce, la Finlande, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni (uniquement pour l'île de Man).

... et amélioré les incitations fiscales au travail

Les pays de l'Union européenne ont pris un large éventail de mesures fiscales destinées à favoriser l'entrée dans l'emploi et à accroître l'effort de travail.

Encadré 1. Mesures fiscales prises pour améliorer les performances du marché du travail depuis le milieu des années 90 : expérience des différents pays (suite)

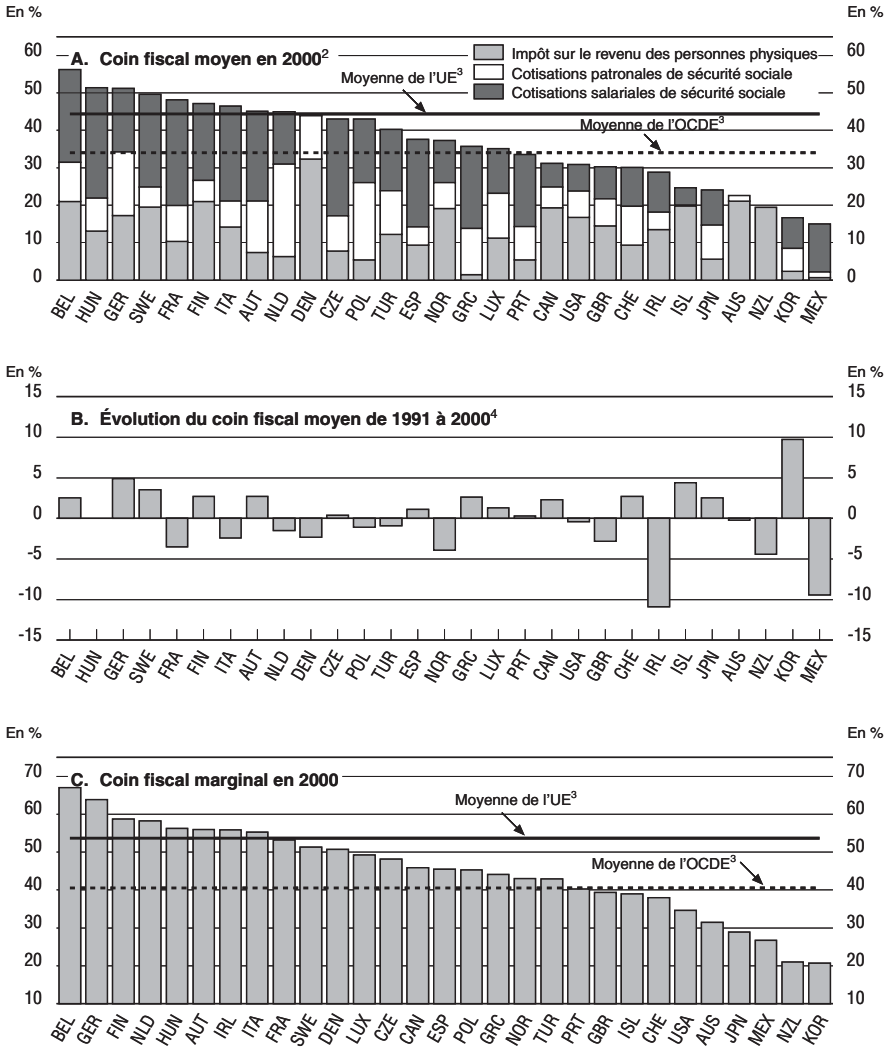
La baisse des taux marginaux d'imposition des revenus du travail a été le principal instrument pour stimuler l'offre de travail ; cette mesure a eu un caractère général (Allemagne, Autriche, Espagne, Irlande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède) ou a visé plus particulièrement les bas revenus (Danemark, France, Finlande, Italie et Portugal).

Des allègements fiscaux ont été accordés afin de rendre le travail plus attrayant pour certaines catégories de la population (conjoints et travailleurs faiblement rémunérés dans la plupart des cas). Un crédit d'impôt sur les revenus d'activité et/ou un allègement d'impôt pour les frais de garde des enfants ont été instaurés ou relevés en Allemagne, en Belgique, en Finlande, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Dans le but d'inciter davantage à l'exercice d'un emploi par un deuxième membre du ménage, l'Irlande passe progressivement d'une imposition conjointe à une imposition individuelle des revenus des personnes mariées. L'Allemagne, l'Espagne, la France et la Grèce ont pris elles aussi récemment des mesures de relèvement de l'abattement général au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, exonérant ainsi d'impôt sur le revenu la plupart des travailleurs peu qualifiés. En outre, pour diminuer l'effet de trappe à chômage, quelques pays ont supprimé certains des avantages fiscaux pour les prestations accordées aux personnes n'exerçant pas un emploi, ou bien ont mis en place un régime de retrait progressif des prestations ou allègements d'impôts subordonnés à un critère de ressources. Les allocations chômage sont soumises à l'impôt en Espagne depuis 1994. En France, depuis 1999, les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion ont droit à une exonération temporaire de la taxe d'habitation lorsqu'ils trouvent un emploi. En 2001, on a créé une prime pour l'emploi, qui est versée par l'administration fiscale et devrait être perçue par près de 10 millions de personnes. L'un des principaux éléments du dispositif mis en place au Royaume-Uni pour inciter à une transition de l'assistance au travail, le plafond applicable à plusieurs prestations accordées sous condition de ressources, a été relevé et le taux de retrait progressif a été réduit.

1. En France, un régime de réduction graduelle des charges sociales sur les bas salaires (*ristourne dégressive*) a été mis en place en 1993 et affiné à plusieurs reprises. A ce sujet, voir OCDE (1999b), Gubian (1999) et Pearson (2000).
2. Avec le système précédent, les entreprises versant des salaires supérieurs au plancher devaient verser des cotisations à la *National Insurance* pour les salaires inférieurs à ce plancher, ce qui revenait en fait à taxer l'accès des travailleurs à un salaire supérieur au plancher.

malgré un barème d'imposition qui est nominalement progressif pour l'impôt sur le revenu (graphique 5). Cela tient pour une large part aux planchers et/ou plafonds applicables aux cotisations de sécurité sociale (en vigueur en Allemagne, en Autriche, en Espagne, en Grèce et aux Pays-Bas) et au fait que les titulaires

Graphique 4. Coins fiscaux sur le travail¹



1. Pour un célibataire ayant un revenu égal à celui de l'ouvrier moyen. Les coins fiscaux correspondent au pourcentage des coûts de main-d'œuvre (total du salaire brut et des cotisations versées par les employeurs) représenté par la somme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des cotisations salariales et patronales de sécurité sociale ainsi que de tout impôt sur les salaires.

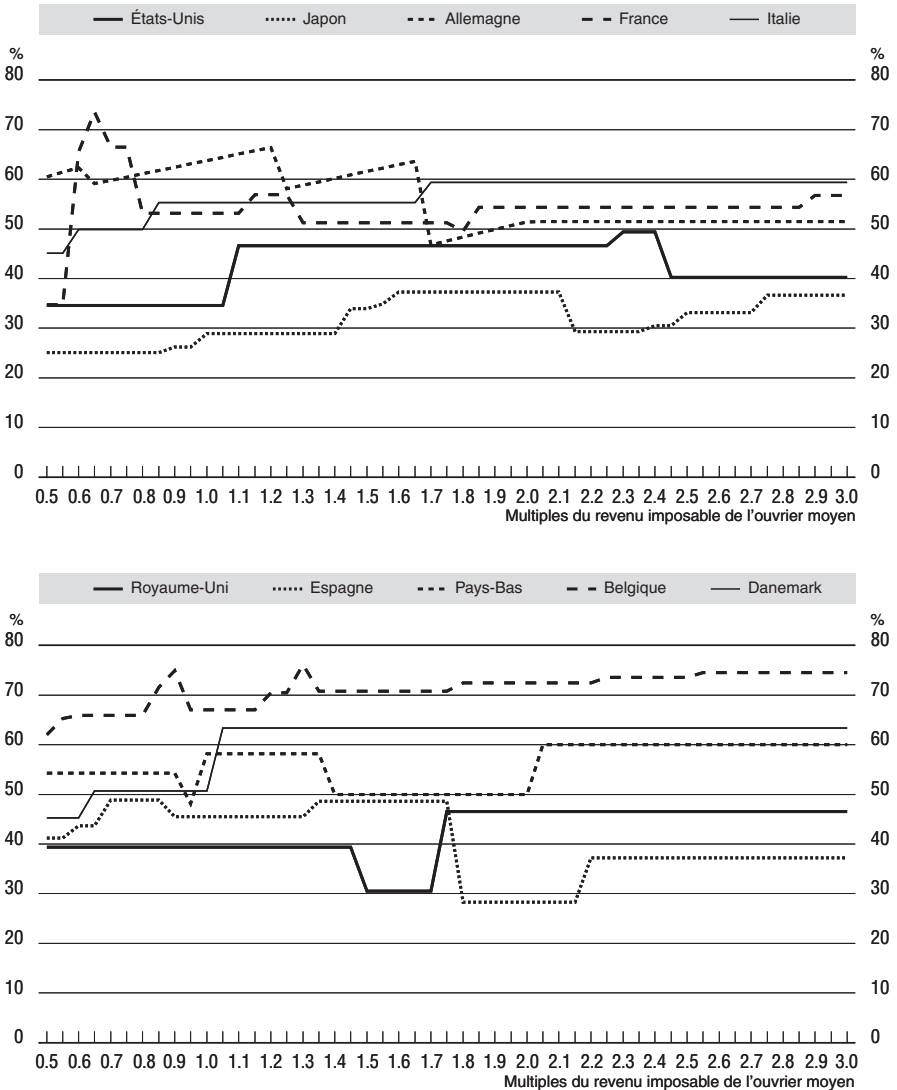
2. Les données pour 2000 sont calculées à partir des niveaux de salaire estimés de l'ouvrier moyen.

3. Pondérée sur la base du PIB de 1995 et des parités de pouvoir d'achat.

4. L'année de départ est 1991 ou la première année disponible. Les impôts sur les salaires sont exclus des données de 2000 concernant l'Autriche afin d'assurer leur compatibilité avec les chiffres de 1991.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 1999-2000.

Graphique 5. **Coin fiscal marginal sur le travail, en fonction de l'échelle des revenus¹**
 Pour un célibataire, sans enfants, en 2000, en pourcentage



1. Les coins fiscaux entre les coûts de main-d'œuvre supportés par l'employeur et la rémunération nette correspondante de l'employé sont calculés en rapportant la somme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les cotisations salariales et patronales de sécurité sociale ainsi que tout éventuel impôt sur les salaires aux coûts du travail.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 1999-2000.

de hauts revenus peuvent bénéficier d'un allègement d'impôt pour certains éléments de revenu comme les avantages en nature et/ou les stock-options¹¹.

L'interaction entre la fiscalité et les transferts incite en outre certaines catégories à rester en dehors du marché du travail, en particulier les personnes dont les perspectives de revenus sont peu favorables et les travailleurs âgés ainsi que les conjoints de titulaires de bas revenus. Premièrement, certains pays de l'Union européenne ont un régime fiscal favorable pour les retraites qui, se conjuguant à une accumulation de droits à retraite concentrée en début de période, incite fortement à prendre une retraite anticipée (Blöndal et Scarpetta, 1999)¹². Cela peut expliquer pour une part les taux d'activité relativement faibles des personnes âgées. Deuxièmement, au niveau familial, les taux nets de remplacement approchent ou dépassent 100 pour cent dans certains cas et peuvent donc créer une trappe à chômage (tableau 2). Ce phénomène traduit en partie un régime fiscal préférentiel pour les transferts ou l'octroi de prestations subordonnées au niveau de revenu familial. En fait, les allocations chômage sont exonérées d'impôt ou taxées à taux réduit en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Grèce et au Portugal et les cotisations de sécurité sociale sont souvent acquittées par les bénéficiaires à un taux réduit (OCDE, 1999b)¹³. Le niveau élevé des taux marginaux effectifs d'imposition des bas salaires peut également résulter de l'existence de prestations ou de réductions d'impôt liées à l'emploi, comme celles actuellement en vigueur en Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Ces prestations ou réductions d'impôt ont pour but d'inciter davantage les personnes sans travail à accepter un emploi faiblement rémunéré, mais elles peuvent en revanche inciter les personnes en activité à réduire leur horaire de travail, ou avoir un effet désincitatif pour les membres de ménages comportant plus d'un travailleur potentiel (Dilnot et McCrae, 2000 ainsi que Blundell, 2000)¹⁴.

Les impôts sur la consommation jouent un grand rôle

L'impôt sur la consommation représente une forte proportion des recettes fiscales totales

En moyenne, les taux effectifs d'imposition de la consommation dans la zone de l'Union européenne sont supérieurs à ceux observés dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cela tient non seulement à une pression fiscale plus forte globalement, mais aussi à un dosage de la fiscalité faisant très largement appel à l'impôt sur la consommation. En fait, l'impôt sur la consommation représentait 29 pour cent des recettes fiscales totales dans la zone de l'Union européenne en 1999 – contre 20 pour cent et 16 pour cent respectivement au Japon et aux États-Unis – la TVA jouant un rôle prédominant, avec une part de 60 pour cent environ de l'impôt total frappant les biens et services dans la zone de l'Union européenne. Faire une large place à l'impôt sur la consommation, en dépit des problèmes administratifs que cela peut poser, comporte plusieurs avantages : i) l'impôt sur la consommation est relativement neutre à l'égard des décisions

Tableau 2. Taux marginaux effectifs d'imposition des revenus supplémentaires pour différentes catégories de ménages¹

1997

Premier membre du ménage	Salarié à temps complet			Chômeur		Salarié à temps partiel
	Salarié à temps complet	Salarié à temps partiel	N'exerçant pas d'emploi	Salarié à temps complet	Salarié à temps partiel sans droit à prestations	
Allemagne	51	50	80	31	19	115
Autriche	30	21	76	32	43	135
Belgique	57	61	68	43	25	109
Danemark	50	48	84	55	61	84
Espagne	23	19	78	23	19	77
Finlande	36	23	88	48	23	117
France	28	38	76	29	30	69
Grèce	30	30	54	66	118	104
Irlande	32	25	68	20	38	83
Italie	33	25	63	37	19	84
Luxembourg	30	14	87	26	12	198
Pays-Bas	39	37	89	45	52	90
Portugal	21	13	79	14	11	174
Royaume-Uni	28	20	72	60	55	93
Suède	37	42	88	43	42	79
<i>Pour mémoire</i>						
Canada	37	33	75	34	29	105
États-Unis	19	11	68	20	0	102
Japon	12	10	60	10	7	133
Moyenne de l'OCDE	32	27	74	34	32	107
Moyenne de l'UE	35	31	77	38	38	107

1. Ce tableau donne une estimation de l'incitation à augmenter le nombre d'heures travaillées ou à sortir du non-emploi pour le deuxième membre d'un ménage avec deux enfants compte tenu de la situation sur le marché du travail du premier membre du ménage. Le taux d'imposition effectif marginal (TIEM) correspond à la fraction des gains qui est « perdue », du fait de l'impôt sur le revenu ou de l'application de critères de ressources et de la suppression des prestations. $TIEM = 1$ (le revenu net en activité – le revenu net en inactivité/la variation du revenu brut). L'emploi à temps partiel correspond à 16 heures ou deux jours par semaine ; les gains totaux sont égaux à 40 pour cent de la rémunération de l'ouvrier moyen. La rémunération d'un emploi à temps complet correspond à la rémunération de l'ouvrier moyen.

Source : OCDE (1999), *Systèmes de prestations et incitation au travail*.

d'épargne et d'investissement ; ii) il n'établit pas de discrimination entre les biens importés et ceux qui sont produits localement et il n'a pas d'incidence sur la compétitivité externe (à partir du moment où il repose sur le principe de destination) ; iii) il permet de traiter de façon symétrique les revenus du travail, les revenus de transferts et les revenus du capital, ce qui crée une moindre désincitation au travail et assure une meilleure équité horizontale que l'impôt sur le revenu.

Mais la différenciation des taux et les exonérations nuisent à l'efficacité et à la neutralité de l'impôt sur la consommation...

Toutefois, un grand nombre de pays de l'OCDE ont conservé, pour la TVA, des taux réduits ou des exonérations qui entraînent des moins-values de recettes¹⁵. Dans la plupart des cas, ces allègements obéissent à un souci redistributif¹⁶. Mais lorsque cette différenciation des taux de TVA est largement appliquée, elle occasionne une forte perte nette de bien-être, car les taux réduits bénéficient également aux hauts revenus (cas, par exemple, des services d'hôtellerie et de restauration). En plus de ses effets directs d'amputation des recettes, la différenciation des taux nuit indirectement à l'efficacité de la TVA parce qu'elle accroît la complexité du système et rend plus difficile l'évaluation du degré de respect des obligations fiscales. Globalement, en 1998, les taux effectifs étaient très inférieurs aux taux normaux, en particulier en Belgique, en Espagne, en Italie et en Suède (tableau 3). Pour que la TVA soit moins coûteuse à appliquer par les petites entreprises, des seuils de chiffre d'affaires ont été mis en place en deçà desquels les entreprises ne sont pas assujetties ; l'impôt dû est alors déterminé par application d'un forfait et/ou d'un régime simplifié. D'où des difficultés accrues de contrôle et des possibilités d'évasion par scission en plus petites unités et sous-déclaration du chiffre d'affaires. L'expérience italienne récente montre néanmoins que l'assujettissement obligatoire des petites entreprises (non constituées en sociétés) à la TVA peut aussi améliorer, au total, le respect de la législation fiscale.

La différenciation des taux et l'existence d'exonérations risquent également de fausser la concurrence et de modifier les modes de consommation dans les pays de l'UE. Un exemple ancien de ces distorsions est le régime privilégié de la restauration rapide (qui bénéficie d'un taux de TVA réduit dans la plupart des pays de l'UE) par rapport à la restauration traditionnelle. D'autres cas se sont produits plus récemment en raison de l'apparition de la concurrence dans des branches traditionnellement contrôlées par le secteur public, telles que les postes et les télécommunications, les services de radio et de télédiffusion, ainsi que l'approvisionnement en électricité, gaz et eau. Les règles actuelles de la TVA soumettent les entités publiques à un régime spécial (et relativement complexe), qui est susceptible de fausser la concurrence (Aujean *et al.*, 1999). Un cas important d'exonération des organismes publics concerne la fourniture de services postaux, qui ont longtemps été assurés par des monopoles publics et s'effectuent de plus en plus sur des marchés concurrentiels. Dans ce contexte, le régime spécial de TVA que certains pays accordent aux organismes publics risque de fausser la concurrence, comme tendent à l'indiquer les plaintes déjà formulées par des opérateurs privés. Il risque aussi d'inciter ces organismes à recouvrir à l'autoproduction par certains biens et en services plutôt qu'à sous-traiter au secteur privé, puisqu'ils ne peuvent récupérer la TVA sur leurs achats à des entités

Tableau 3. La TVA dans les pays de l'Union européenne

	Partie A. Taux légaux de TVA				
	Taux normaux de TVA			Pour mémoire	
	Fin 1980	Fin 1993	Mai 2001	Hôtellerie Mai 2001	Restauration Mai 2001
Allemagne	13.0	15.0	16.0	16.0	16.0
Autriche	18.0	20.0	20.0	10.0	10.0
Belgique	16.0	19.5	21.0	6.0	21.0
Danemark	22.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Espagne	n.d.	15.0	16.0	7.0	7.0
Finlande	n.d.	n.d.	22.0	8.0	22.0
France	17.6	18.6	19.6	5.5	19.6
Grèce	n.d.	18.0	18.0	8.0	8.0
Irlande	25.0	21.0	20.0	12.5	12.5
Italie	14.0	19.0	20.0	10.0	10.0
Luxembourg	10.0	15.0	15.0	3.0	3.0
Pays-Bas	18.0	17.5	19.0	6.0	6.0
Portugal	n.a.	16.0	17.0	5.0	12.0
Royaume-Uni	15.0	17.5	17.5	17.5	17.5
Suède	23.5	25.0	25.0	12.0	25.0
<i>Pour mémoire</i>					
Moyenne ¹ (UE à 11)	17.5	19.4	19.8	11.2	15.1
Coefficient de variation (UE à 11)	0.3	0.2	0.2	0.6	0.5
Moyenne ¹ , échantillon total	17.5	16.2	19.4	10.1	14.6
Coefficient de variation	0.3	0.2	0.2	0.6	0.5
Amplitude maximale (maximum-minimum)	15.0	10.0	10.0	22.0	22.0

privés. Toutefois, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ont mis en place des dispositifs spéciaux pour permettre aux collectivités locales de récupérer la TVA acquittée sur leurs achats¹⁷.

... la variabilité des taux des impôts sur la consommation et des exonérations d'un pays à l'autre risque de fausser la concurrence internationale...

Les différences internationales de taux de TVA ne semblent pas affecter sensiblement les choix de consommation, bien qu'elles puissent avoir une incidence significative sur les achats effectués dans les zones frontalières ou concernant un petit nombre de biens et de services. En réalité, si les efforts d'harmonisation des années 80 et du début des années 90 ont abouti à une moindre dispersion des taux de TVA, l'écart de 10 pour cent entre les pays de l'Union européenne

Tableau 3. La TVA dans les pays de l'Union européenne (suite)

Partie B. Rendement de la TVA, 1998				
Taux normaux légaux de la TVA ² en pour cent	Taux effectifs de la TVA ³ en pour cent	Taux effectifs de la TVA en pour cent des taux normaux	Pour mémoire	
			Seuils de chiffre d'affaires pour l'exonération de TVA (situation au 1 ^{er} janvier 2000)	
A	B	B/A	En euros	
Allemagne	16.0	9.4	59.0	16 617
Autriche	20.0	12.2	61.2	21 802
Belgique	21.0	10.3	49.0	5 578
Danemark	25.0	14.6	58.3	2 681
Espagne	16.0	8.0	49.7	.. ⁷
Finlande	22.0	12.9	58.5	8 409
France	20.6	10.9	53.0	76 225/26 679 ⁴
Grèce	18.0	9.5	53.0	7 337
Irlande	21.0	12.2	58.2	50 790/25 395 ⁵
Italie	20.0	8.5	42.7	2 582
Luxembourg	15.0	8.9	59.2	9 916
Pays-Bas	17.5	10.5	60.1	1 883 ⁶
Portugal	17.0	10.5	61.5	14 964
Royaume-Uni	17.5	8.8	50.1	82 426
Suède	25.0	10.0	40.1	..
Moyenne de l'UE ¹	19.4	10.5	54.2	

1. Moyenne simple.

2. Les taux effectifs de TVA sont calculés en divisant les recettes de TVA par la base imposable (c'est-à-dire la consommation nette des impôts qui la frappent).

3. Situation au 1^{er} janvier 1998.

4. Les détaillants individuels ne sont pas assujettis à la TVA.

5. € 76 225 pour les livraisons de biens, la restauration et l'hôtellerie, € 26 679 pour les autres services.

6. € 25 393 (hors TVA) pour les prestataires de services.

7. Quand la taxe nette payable est de € 1 345 à € 1 883 les entreprises bénéficient d'un allègement progressif.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-1999; OCDE, *Tendances des impôts sur la consommation*. Commission européenne (2001), taux de TVA appliqués dans les États-membres de la Communauté européenne, doc/2905/2001-EN.

pour le taux normal de TVA persiste depuis 1993, montrant qu'il n'y a pas de nette tendance spontanée à l'harmonisation (Guichard et Lefebvre, 1997)¹⁸. De plus, l'application des taux réduits ou super réduits n'étant pas homogène d'un pays de l'Union européenne à l'autre, les écarts pour certains produits sont bien plus marqués. Le secteur du tourisme, où la concurrence par les prix joue beaucoup, en est un exemple : les taux de TVA vont de 3 à 25 pour cent dans la zone de l'Union européenne. La forte dispersion des droits d'accise entraîne également un phénomène d'achat et de contrebande transfrontières¹⁹. Au total, certains pays de l'Union européenne peuvent appliquer une TVA et des droits d'accise

d'un niveau plus faible, attirant les consommateurs des pays voisins. Ils augmentent ainsi leurs recettes fiscales aux dépens de ces derniers et contribuent à l'érosion des recettes fiscales totales dans la zone de l'Union européenne²⁰.

L'apparition et le développement rapide des transactions en ligne ont donné une dimension nouvelle et internationale aux non-neutralités potentielles inhérentes au système actuel de TVA. Pour les services fournis en ligne, les pratiques internationales de taxation du commerce électronique occasionnent des distorsions très marquées, qui se traduisent par une discrimination à l'encontre des vendeurs en ligne de l'Union européenne et, au sein de l'Union européenne, à l'encontre des pays à forte TVA. En effet, le taux de TVA applicable aux livraisons électroniques (transactions entre entreprises et consommateurs et, dans une certaine mesure, transactions entre entreprises) est celui en vigueur dans le pays où se trouve le fournisseur (principe de l'origine). Dès lors, les vendeurs en ligne établis dans les pays de l'Union européenne à faible taux de TVA ont un avantage concurrentiel par rapport à ceux des pays à plus forte TVA. En outre, les vendeurs en ligne de l'Union européenne souffrent actuellement d'un double désavantage concurrentiel *vis-à-vis* des pays tiers. *Premièrement*, si un client de l'Union européenne achète et télécharge un logiciel d'un détaillant en ligne de l'Union européenne, cet achat est passible de la TVA. En revanche, si le détaillant se trouve en dehors de l'Union européenne, l'opération se fait en franchise de TVA. *Deuxièmement*, les services vendus à un consommateur en dehors de la zone de l'Union européenne sont soumis à la TVA.

Pour remédier à ces discriminations, la Commission a soumis, en juin 2000, une proposition de directive imposant aux entreprises de commerce électronique des pays tiers de s'assujettir à la TVA dans au moins un pays de l'Union européenne lorsqu'elles offrent des services aux consommateurs privés, et de percevoir la TVA selon les règles applicables dans ce pays aux ventes en ligne. Pour faire en sorte que les formalités fiscales ne soient pas un frein aux activités de commerce électronique et pour permettre aux administrations fiscales d'affecter leurs ressources là où elles ont toutes chances d'être les plus rentables, cette proposition de directive introduit des seuils pour les ventes en ligne²¹. En outre, les autorités suédoises, quand elles ont exercé la présidence du Conseil de l'Union européenne en 2001, ont proposé que les vendeurs fassent payer la TVA au taux applicable dans le pays de résidence de l'acheteur. Cette solution réduirait le désavantage de compétitivité subi par les pays à TVA élevée ainsi que les non-neutralités entre le commerce électronique et le commerce traditionnel. Mais, en dépit du soutien de la plupart des pays de l'UE à cette proposition, il n'y a pas à l'heure actuelle d'accord pour résoudre la question de la TVA sur le commerce en ligne, toute décision au niveau de l'UE exigeant l'unanimité. De fait, à défaut d'une coopération internationale plus étroite entre les administrations fiscales, une taxation juste et efficace des opérations de commerce électronique reposerait alors sur

une exécution volontaire de la part des entreprises des pays tiers. Vu la complexité du régime actuel de TVA et l'absence de mise en application efficace, les commerçants gagneraient sans doute du temps et de l'argent en choisissant de se soustraire à ces règles. Toutefois, les consommateurs privés semblent préférer traiter avec les entreprises qui ont su se rendre crédibles et dignes de confiance, notamment du point de vue du respect de la législation fiscale.

... tandis que les dispositifs « transitoires » pour la TVA sont complexes et facilitent la fraude fiscale...

L'absence d'uniformité entre pays de l'UE dans l'application des directives communautaires sur la TVA et les complications de procédure qui résultent des différents systèmes nationaux de TVA dans un marché unique faussent encore davantage les flux commerciaux. Le régime transitoire de TVA s'applique aux opérations transfrontières (annexe 1). Ce régime comporte une série de règles pour la détermination du lieu de taxation de l'opération et, par conséquent, du lieu où la TVA est déduite ou remboursée²². La Commission européenne a fait valoir qu'en conjonction avec l'absence d'uniformité dans l'application du système actuel de TVA, il en résulte une situation de confusion, une charge de travail supplémentaire, des complications administratives et une insécurité juridique pour les commerçants (Commission européenne, 1999a et 1999b). C'est ce que montrent bien les enquêtes réalisées auprès des entreprises, qui mettent systématiquement en lumière la complexité des formalités concernant la TVA, facteur considéré comme désincitatif pour les échanges transfrontières²³. On en a l'illustration avec une enquête auprès d'entreprises néerlandaises, dont il ressort que les coûts d'application du système transitoire de TVA équivalent à une taxe frontalière de 5 pour cent sur les transactions intra-communautaires (Verwaal et Cnossen, 2000).

Ce système « transitoire » peut être également sujet à la fraude, car les biens circulent en franchise à l'intérieur des frontières de l'Union européenne, à moins qu'il existe une pleine coopération entre les autorités fiscales des pays de l'Union européenne. La Commission européenne (1998b) note à cet égard que, la TVA n'étant pas recouvrée au moment de l'importation mais à un stade ultérieur et sur la base de déclarations périodiques du contribuable, les possibilités de fraude ont augmenté proportionnellement²⁴. De plus, les déclarations de TVA font rarement l'objet de contrôles sélectifs et coordonnés²⁵. En conséquence, la Commission européenne (2000e) estime que la fraude à la TVA représente chaque année 8 milliards d'euros et note (2000d) que, selon certaines indications, les fraudes graves se multiplient dans les échanges intra-communautaires.

Pour réduire les coûts d'application, qui créent des distorsions dans le marché unique, et pour limiter les possibilités de fraude fiscale, on pourrait remplacer le principe de destination par le principe d'origine (voir annexe 1). On abolirait la

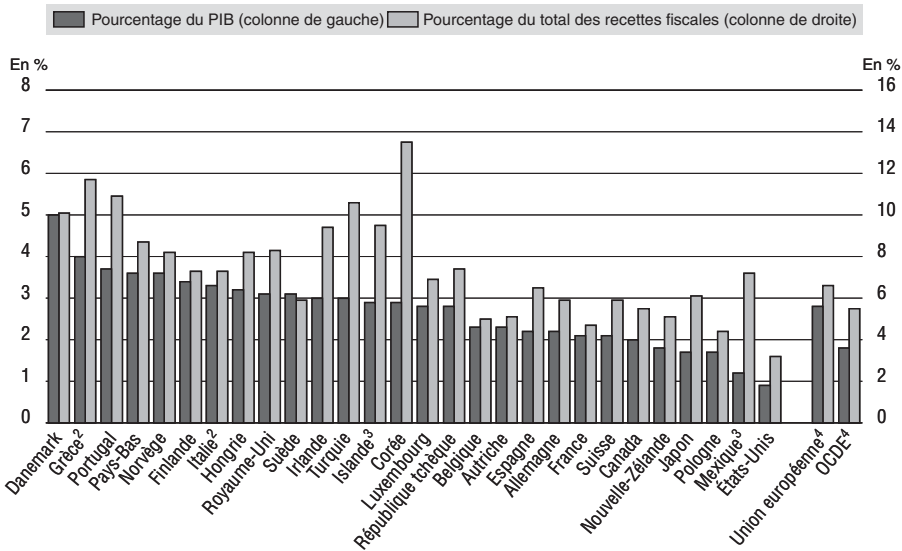
taxation des importations et l'exonération des exportations tandis que les modalités d'application de la TVA au sein de l'UE seraient les mêmes que dans un pays membre. Bien que la Commission européenne reste en faveur de l'adoption d'un tel dispositif, il ne pourrait être instauré sans une harmonisation plus poussée de la TVA dans les pays de l'UE, y compris pour les taux. Il faudrait également mettre en place un mécanisme de partage des recettes. La Commission, consciente des difficiles problèmes techniques et politiques qu'impliquerait un changement aussi radical, a proposé en juin 2000 de nouvelles mesures pour améliorer l'actuel système « transitoire ». La « Stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur » (Commission européenne, 2000c) repose sur quatre objectifs : la simplification et la modernisation des règles actuelles (en particulier pour tenir compte des évolutions récentes du commerce électronique et de certaines activités de réseau comme les services postaux, l'audiovisuel, la distribution d'eau et d'électricité), une application plus uniforme de ces règles et une nouvelle conception de la coopération administrative.

Les écotaxes ont un rendement substantiel

Les écotaxes représentent dans les pays de l'Union européenne une proportion bien plus forte du PIB que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (graphique 6). Les taxes sur les carburants et véhicules automobiles, initialement mises en place pour des raisons budgétaires et non environnementales, assurent la majeure partie de ces recettes. Néanmoins, depuis quelques décennies, les pays de l'Union européenne recourent davantage aux instruments économiques pour lutter contre la pollution. Ils ont donné la préférence à la fiscalité, alors que d'autres pays – en particulier les États-Unis – font davantage appel aux permis de polluer (OCDE, 1999c)²⁶. Plusieurs pays ont réalisé une vaste réforme écologique de leur fiscalité, notamment l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède (OCDE, 2001).

Toutefois, le système fiscal n'incite pas toujours correctement à lutter contre la pollution. Les taxes sur les carburants et les véhicules, qui représentent l'essentiel des recettes fiscales liées à l'environnement, ont généralement été instaurées pour des raisons budgétaires plutôt que pour préserver l'environnement. En outre, le souci d'éviter une perte de compétitivité dans certains secteurs et les objectifs de développement régional ont souvent primé, dans la conception du système fiscal, sur l'incitation à réduire la pollution. Il en est fréquemment résulté un régime fiscal préférentiel dont bénéficient les gros pollueurs, en particulier l'agriculture et les industries manufacturières à forte intensité énergétique²⁷. Certains pays (par exemple le Danemark et le Royaume-Uni) prévoient des exemptions pour les entreprises qui acceptent de réduire substantiellement leurs émissions polluantes. Ces réglementations ne sont pas faciles à administrer et il n'est pas évident que la réduction ainsi obtenue soit

Graphique 6. **Produit des impôts liés à l'environnement**
1998, en pourcentage du PIB et du total des recettes fiscales



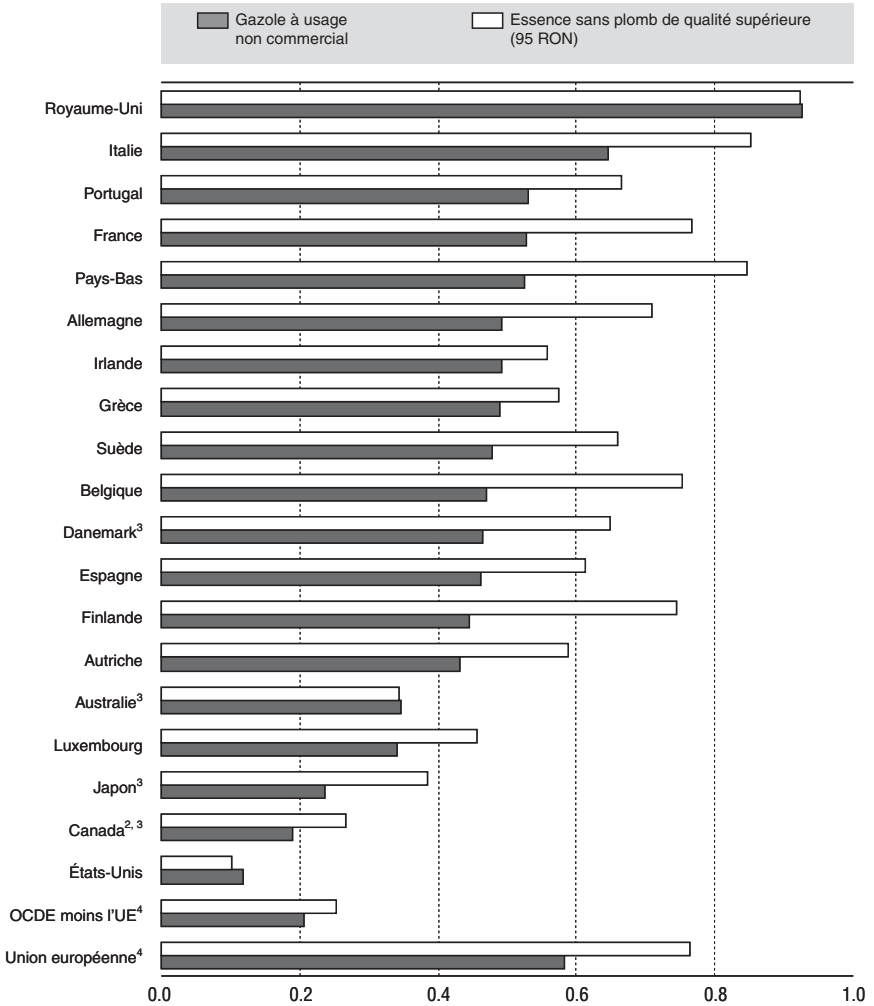
1. Ces données ne tiennent pas compte des dispositions relatives à l'environnement concernant des formes d'imposition, notamment les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés, comme les amortissements accélérés ou les crédits d'impôt en faveur des économies d'énergie et des équipements destinés à réduire la pollution.
2. 1997 au lieu de 1998.
3. 1995 au lieu de 1998.
4. Moyenne pondérée.

Source : Base de données fiscale sur l'environnement, OCDE.

beaucoup plus importante que celle qui se serait produite sans elles (O'Brien et Vourc'h, 2001). En outre, les taxes sur l'électricité en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE ne sont pas modulées selon la teneur en carbone de l'énergie primaire utilisée, solution la plus efficace pour décourager les émissions de gaz à effet de serre. En conséquence, les taux d'imposition en fonction des émissions de CO₂ sont très variables (Kirkpatrick *et al.*, 2001 donnent des estimations pour l'Allemagne, tandis que Vourc'h et Jimenez en donnent pour la Finlande). La faible taxation du gazole par rapport à l'essence dans l'Union européenne (graphique 7) – alors que le gazole émet plus de CO₂ par litre et est plus dommageable pour l'environnement – illustre également l'absence de prise en compte, dans la fiscalité, de la teneur en substances polluantes des produits ou activités²⁸.

Graphique 7. **Comparaison internationale des taxes sur les hydrocarbures : essence sans plomb contre gazole**

Total des taxes perçues en 2000, en dollars par litre¹



1. Sur la base des parités de pouvoir d'achat.

2. Taxes frappant le gazole à usage commercial.

3. Taxes frappant l'essence sans plomb à 91 RON en Australie et au Japon, l'essence à 97 RON au Canada et celle à 98 RON au Danemark.

4. Moyenne pondérée fondée sur le PIB de 1995 et les parités de pouvoir d'achat.

Source : AIE (2001), *Energy Prices and Taxes*, 1^{er} trimestre 2001, et *Principaux indicateurs économiques de l'OCDE*.

L'imposition du capital est relativement faible, mais il subsiste des distorsions

Les taux d'imposition des instruments d'épargne sont relativement faibles et convergents

Les réformes qui ont été menées récemment dans la plupart des pays de l'Union européenne sont marquées par les progrès accomplis dans le sens d'une plus grande neutralité de l'impôt à l'égard des revenus du capital produits par différents types d'actifs. Les premiers à agir ont été les pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège et Suède), qui ont adopté un impôt dual sur le revenu vers la fin des années 80 et au début des années 90 (voir à ce sujet Cnossen, 1997). Avec cet impôt, un taux uniforme unique s'applique au revenu net du capital (sous la forme d'intérêts, dividendes et plus-values), les revenus du travail étant passibles d'un autre impôt, qui est lui progressif. La plupart des pays de l'Union européenne n'ont pas adopté un impôt dual sur le revenu pur et simple, mais ils taxent de plus en plus les revenus d'intérêts et les plus-values à un taux uniforme, les taux appliqués dans les différents pays ayant tendance à converger (par exemple, Allemagne, Autriche, Espagne, France, Grèce et Italie)²⁹. Les Pays-Bas ont également adopté en 2001 un système (dit « modulaire ») qui ressemble à l'impôt dual sur le revenu³⁰. L'évolution vers une taxation réduite et forfaitaire des revenus du capital a souvent résulté de la nécessité de rester compétitif sur le marché financier international, en particulier dans le cadre de la liberté des mouvements de capitaux et de l'avènement de la monnaie unique ; elle s'explique aussi par la difficulté d'évaluer avec sûreté les impôts dus (notamment dans les pays qui conservent le secret bancaire sur le plan fiscal). L'inconvénient potentiel du modèle d'imposition dual est qu'il risque d'avoir des effets négatifs sur la répartition des revenus. En outre, l'adoption d'un tel système est susceptible d'inciter les contribuables à s'engager dans des stratégies fiscales ; c'est surtout le cas des petites entreprises et des professions libérales, pour qui il n'est pas toujours facile de faire la distinction entre les revenus du travail et du capital.

Mais les systèmes fiscaux favorisent toujours l'investissement dans le logement et l'épargne pour la retraite...

La plupart des pays de l'Union européenne accordent des avantages fiscaux à certains instruments d'épargne. En général, les systèmes de retraite et l'investissement dans le logement bénéficient des allègements d'impôt les plus importants. Dans les deux cas, ces allègements obéissent en partie à un souci social et économique : atténuer les pressions futures sur les régimes publics de retraite et faciliter l'accession à la propriété. Il n'est pas certains que ces mesures atteignent leurs objectifs. Plusieurs études empiriques (OCDE, 1994b) montrent que ces avantages fiscaux se répercutent essentiellement sur la composition de l'épargne et non sur son niveau. En outre, les avantages fiscaux dont bénéficient les instruments

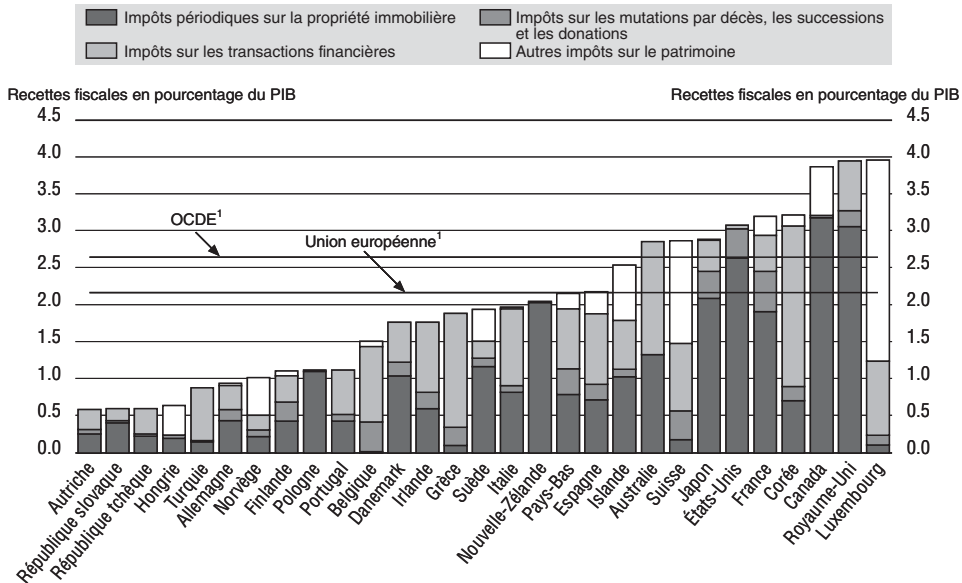
d'épargne-retraite donnent souvent à certaines institutions – fréquemment les fonds de pension et les compagnies d'assurance – un avantage compétitif indu sur les autres intermédiaires financiers (Carey *et al.*, 1999). De même, les avantages fiscaux accordés aux investissements immobiliers peuvent être largement capitalisés ; ils se reflètent dans une hausse des prix des terrains et des logements, en raison de la faible réactivité de l'offre de logements à la demande, ou dans les conditions financières des prêts hypothécaires si la concurrence est faible dans le secteur bancaire.

Les allègements en faveur de l'épargne-retraite comportent généralement des déductions fiscales pour les cotisations versées aux organismes de retraite ou aux dispositifs d'assurance-vie et l'exonération des revenus ou des plus-values des organismes concernés (ou une réduction du taux d'imposition de ces revenus ou plus-values). Un grand nombre de pays (par exemple l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie) ont récemment accru les avantages fiscaux pour l'épargne-retraite, mais à partir de situations très différentes. Adema (2002) estime que les allègements d'impôt au profit de l'épargne-retraite ont représenté, en 1997, plus de 2 pour cent du PIB en Irlande et au Royaume-Uni, contre seulement 0.1 pour cent en Allemagne. Pourtant, en l'absence de coordination dans l'ensemble de l'UE, ces avantages fiscaux risquent d'être un obstacle au marché unique. En particulier, ceux qui concernent l'épargne-retraite pourraient empêcher l'affiliation à un système de retraite d'un autre pays de l'UE : en effet, les personnes et les sociétés non résidentes ne bénéficient généralement pas des mêmes avantages fiscaux (tant pour les cotisations que pour les prestations) que les nationaux quand elles utilisent les services d'un organisme de retraite d'un autre État membre³¹.

Les avantages fiscaux dont bénéficient les logements occupés par leur propriétaire sont très répandus et très divers. *Premièrement*, les intérêts des emprunts et, dans certains cas, les remboursements de principal, sont déductibles de l'assiette de l'impôt ou ouvrent droit à un crédit d'impôt dans 12 pays de l'Union européenne³². Pour qu'il ait symétrie par rapport aux investissements productifs, il ne devrait y avoir déductibilité fiscale des charges liées à la propriété de la résidence principale que si le logement est systématiquement traité comme un bien d'équipement, c'est-à-dire en soumettant les bénéfices imputés à la fiscalité (par exemple, loyer imputé). Mais la taxation effective du loyer imputé, si elle existe, se caractérise souvent par son faible niveau, car, dans un grand nombre de pays, le loyer imputé est bien inférieur aux loyers pratiqués sur le marché. En outre, le haut niveau des coûts administratifs et de mise en œuvre a conduit certains pays à abolir la taxation des loyers imputés, par exemple l'Espagne en 1999. *Deuxièmement*, les fonds investis dans l'épargne-logement ouvrent droit à une réduction d'impôt dans certains pays. *Troisièmement*, les plus-values réalisées lors de la vente d'une résidence principale sont exonérées d'impôt dans 13 pays de l'Union européenne.

Graphique 8. Impôts sur le patrimoine

1999



1. Moyenne pondérée fondée sur le PIB de 1995 et les parités de pouvoir d'achat.
 Source : *Statistiques des recettes publiques de l'OCDE, 1965-2000.*

La sous-évaluation fiscale de l'investissement dans le logement se reflète également dans le faible niveau des recettes des impôts sur la propriété en proportion du PIB dans la zone de l'Union européenne par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, les principales exceptions étant le Royaume-Uni et la France (graphique 8). Malgré tout, la tendance générale est à la diminution de certains avantages fiscaux accordés aux contribuables qui sont propriétaires de leur logement. La mesure la plus radicale a été prise par le Royaume-Uni, qui élimine progressivement la réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunts hypothécaires, mais le Danemark, l'Espagne, la France, l'Irlande et les Pays-Bas ont eux aussi réduit récemment ces avantages fiscaux.

D'autres éléments de la fiscalité des revenus du capital ont un effet substantiel de non-neutralité. *Premièrement*, certains pays de l'Union européenne appliquent des abattements à la base d'un niveau élevé sur la taxation des revenus du capital, en particulier l'Allemagne, la Belgique, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni³³. Dans certains cas, ces abattements à la base réduisent sensiblement le coût de res-

pect des obligations fiscales et les formalités administratives pour les contribuables qui réalisent des gains ou des pertes de faible montant sur des articles courants. Cependant, ces abattements à la base amputent les recettes fiscales, créent des effets de seuil, nuisent à l'équité horizontale et nuisent à la redistribution des revenus. *Deuxièmement*, certains pays accordent des avantages fiscaux en cas de longue durée de détention (par exemple l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, le Portugal et le Royaume-Uni). Leur objectif est d'encourager les gestionnaires à prendre des décisions d'investissement à plus long terme, mais il peut en résulter un effet de « verrouillage » dommageable pour la liquidité des marchés financiers, en limitant les financements disponibles pour les entreprises nouvellement créées et celles qui sont les plus dynamiques.

... et un régime de faveur est souvent accordé aux non-résidents

Des problèmes se posent également sur le plan international. Les pays de l'Union européenne continuent d'appliquer des régimes fiscaux différents aux revenus du capital et font souvent bénéficier les non-résidents d'un régime préférentiel. Le tableau 4 illustre ce phénomène en retenant le régime fiscal des intérêts provenant d'obligations d'État, étant entendu que le régime fiscal des revenus des résidents et des non-résidents est très variable d'un actif financier à l'autre. Puisque certaines administrations fiscales n'échangent pas automatiquement des renseignements sur les intérêts, ou perçoivent une retenue à la source sur tous les revenus d'épargne des non-résidents, il est possible pour les résidents des États membres de l'Union européenne d'échapper illégalement à l'impôt dans leur pays de résidence sur ce type de revenus et de percevoir légalement les intérêts en franchise d'impôt dans le pays de la source. En 1998, la Commission européenne, a soumis une proposition de directive concernant la taxation de l'épargne transfrontière des particuliers. Le but était d'assurer une taxation effective maximale des intérêts transfrontières perçus par les particuliers dans l'Union européenne, cette proposition n'ayant pas d'incidence directe sur les régimes applicables aux résidents. Il était envisagé de faire coexister deux modèles : la retenue à la source et l'échange automatique de renseignements³⁴.

En 2000, une proposition révisée de directive a recueilli l'accord des Ministres des finances des pays de l'Union européenne ; l'échange automatique de renseignements est considéré comme préférable à long terme à la retenue à la source, parce qu'il représente la seule façon de taxer les revenus de l'épargne investis à l'étranger sur la même base que l'épargne interne, ce qui permet d'éviter de fausser les flux d'épargne et de porter atteinte à l'équité horizontale³⁵. L'accord prévoit une période transitoire de sept ans pour l'Autriche, la Belgique et le Luxembourg, qui pourront appliquer une retenue à la source avant de mettre en œuvre un système d'échange de renseignements. La proposition révisée de directive prévoit également un délai dans lequel il sera possible de négocier

Tableau 4. Régime fiscal des intérêts d'obligations d'État dans les pays de l'Union européenne

	Résidents (en pour cent)	Non-résidents	Notes
Allemagne	53.8 ¹	Exonérés	Une retenue à la source imputable de 31.65 pour cent s'applique aux résidents. Les intérêts perçus par les résidents sont intégrés au revenu imposable et taxés au taux marginal applicable au contribuable. Les revenus de placements financiers bénéficient d'un abattement annuel de 1 534 € (3 068 € pour les conjoints faisant une déclaration commune).
Autriche	25	Exonérés	Les résidents peuvent opter pour une retenue à la source libératoire. Dans le cas contraire, les intérêts sont intégrés aux revenus imposables.
Belgique	15	Exonérés	Les résidents peuvent opter pour une retenue à la source libératoire. Dans le cas contraire, les intérêts sont intégrés au revenu imposable et taxés au taux marginal applicable au contribuable. Les ménages bénéficient d'un abattement de 1 377 € sur les intérêts perçus.
Danemark	60.5 ¹	Exonérés	Les intérêts perçus par les résidents sont intégrés au revenu imposable et taxés au taux marginal applicable au contribuable. Les non-résidents sont généralement exonérés sur les intérêts qu'ils perçoivent, à l'exception de certains anciens résidents.
Espagne	48 ¹	Exonérés	Une retenue à la source imputable de 18 pour cent s'applique au résident. Les intérêts perçus par les résidents sont intégrés au revenu imposable et taxés au taux marginal applicable au contribuable. Les intérêts versés aux citoyens de la Communauté européenne détenteurs de titres émis en Espagne sont exonérés.
Finlande	29	Exonérés	La retenue à la source est libératoire pour les résidents. Les non-résidents sont exonérés pour les intérêts perçus sur les obligations publiques et privées ainsi que sur d'autres titres de dette courants.
France	15	Exonérés	Les résidents peuvent opter pour une retenue à la source libératoire. Dans le cas contraire, les intérêts sont intégrés au revenu imposable et taxés au taux marginal applicable au contribuable. Certains produits d'épargne sont exonérés et une retenue à la source de 15 à 50 pour cent s'applique à d'autres placements à court terme anonymes.
Grèce	15	7.5 %	La retenue à la source pour les non-résidents s'applique à certains produits émis après l'adhésion à l'UEM.
Irlande	46 ¹	Exonérés	Une retenue à la source imputable de 24 pour cent s'applique aux résidents. Les intérêts perçus par les résidents sont intégrés au revenu imposable et taxés au taux marginal applicable au contribuable, sauf pour les personnes âgées ou handicapées sans revenu imposable, qui ont droit au remboursement de l'impôt.

Tableau 4. Régime fiscal des intérêts d'obligations d'État dans les pays de l'Union européenne (suite)

	Résidents (en pour cent)	Non-résidents	Notes
Italie	12.5	Exonérés	Pour les résidents, la retenue à la source de 12.5 pour cent est libératoire.
Luxembourg	47.15 ¹	Exonérés	Les intérêts nets sont taxés au taux marginal applicable au contribuable. Un abattement à la base de 1 487 € s'applique aux revenus de capitaux mobiles (dont les intérêts) ; si les revenus imposables ne dépassent pas 8 924 €, aucun impôt n'est dû.
Pays-Bas	60 ¹	Exonérés	Les intérêts nets sont taxés au taux marginal applicable au contribuable, les premiers 454 € étant exonérés (l'abattement est doublé pour les couples mariés).
Portugal	20	20 %	Pour les résidents, la retenue à la source de 20 pour cent est libératoire, sauf si le bénéficiaire demande qu'elle soit traitée comme un acompte.
Royaume-Uni	20	Exonérés	Les intérêts sur certains titres d'État sont réglés après perception d'un impôt de 20 pour cent, mais peuvent être versés en montant brut dans certains cas. S'agissant des résidents, ils sont alors intégrés au revenu imposable et taxés au taux marginal applicable au contribuable. Les intérêts des certificats d'épargne nationale et des comptes d'épargne individuels (ISA) sont exonérés.
Suède	30	Exonérés	Les intérêts perçus par les résidents ont le même régime d'imposition que tous les revenus du capital. Les intérêts versés aux non-résidents ne sont pas imposables en Suède.

1. Le taux mentionné ici s'applique aux personnes imposées au taux marginal le plus élevé.

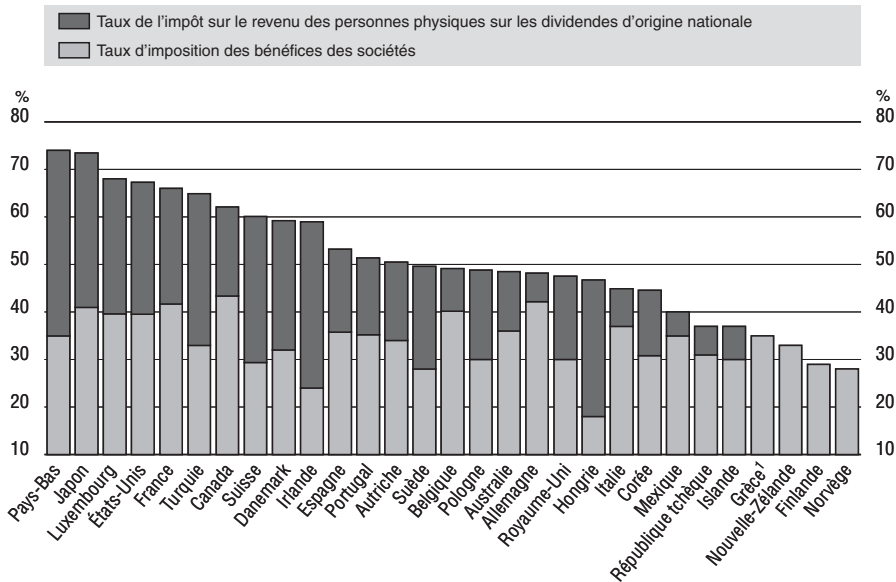
Source : Base de données fiscales de l'OCDE, 2000.

avec certains centres financiers des pays tiers, en vue de l'adoption de mesures similaires. Le Luxembourg et l'Autriche ont fait savoir que leur approbation de la directive – qui devrait intervenir avant la fin de 2002, avec application de la règle de l'unanimité – serait subordonnée au fait que la Commission parvienne à un accord avec les centres financiers des pays tiers³⁶.

Des mécanismes existent pour éviter la double imposition, mais ils restent imparfaits

Certains pays accordent aux personnes physiques résidentes un allègement au titre de l'impôt perçu au niveau de la société en les faisant bénéficier d'un crédit d'impôt correspondant à l'impôt déjà payé sur les bénéfices de la société³⁷. Ce régime, tout à fait différent de celui en vigueur au Japon, aux États-Unis et dans certains autres pays de l'OCDE, permet de réduire le coin fiscal sur les bénéfices dis-

Graphique 9. **Coin fiscal sur les bénéfices distribués résultant de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques**
1999, résidents au haut de l'échelle des salaires



1. 1998.

Source : Base de données fiscale de l'OCDE, 2000.

tribués (graphique 9). Toutefois, dans la plupart des pays de l'Union européenne, le système fiscal incite fortement les entreprises à se financer par l'emprunt plutôt que par l'émission de titres ou les bénéfices non distribués. De fait, comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les paiements d'intérêts des sociétés – contrairement aux bénéfices distribués – sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et les intérêts perçus par les personnes physiques sont souvent taxés à un taux plus faible que celui applicable aux dividendes. Cela peut contribuer à une sous-capitalisation, avec pour résultat une plus forte propension à l'insolvabilité et, au niveau macroéconomique, un risque d'accroissement du cycle économique. Plusieurs pays ont récemment pris des mesures pour réduire cette non-neutralité à l'égard du type de financement, en particulier le Danemark et la Finlande, qui mettent en œuvre concurremment, depuis le début des années 90, un crédit imputable et un régime d'impôt dual sur le revenu. Contrairement à ces méthodes qui allègent la double imposition au niveau de l'actionnaire, deux pays ont, plus récemment, mis en place un système à deux niveaux d'imposition des

bénéfices des sociétés (l'Italie en 1997-98 et l'Autriche en 2000) pour diminuer le coût relatif du financement de nouveaux investissements sur fonds propres (encadré 2). Au total, dans une perspective purement nationale, la taxation des revenus du capital dans la plupart des pays de l'Union européenne est à la fois plus faible et plus neutre par rapport aux décisions de financement des entreprises que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, grâce à l'allègement de la double imposition des dividendes et, aussi, à des taux relativement faibles et convergents de taxation des revenus du capital. C'est ce que montre une comparaison internationale du coin fiscal marginal effectif et de son écart-type pour les divers instruments de financement (tableau 5)³⁸.

Quand l'on passe d'une perspective purement nationale à celle d'une économie ouverte avec libre circulation des capitaux, on envisage différemment la neutralité des dispositifs d'allègement de l'impôt sur les sociétés frappant les bénéficiaires distribués au niveau de l'actionnaire individuel et leur influence sur les structures financières des entreprises. Si l'entreprise est en mesure de financer ses investissements sur les marchés internationaux de capitaux, le régime fiscal des revenus du capital des personnes physiques dans le pays d'origine est peu susceptible d'affecter sensiblement son comportement financier, surtout dans le cas de petites économies ouvertes. Dans ce contexte, les méthodes s'attachant à réduire la double imposition des dividendes sont peu susceptibles de répondre efficacement aux préoccupations de sous-capitalisation. En outre, les crédits imputables qui existent dans certains pays de l'UE pour atténuer la double imposition des bénéficiaires distribués établissent une discrimination entre les investissements à l'étranger et sur le territoire national. De fait, les pays à régime d'imputation n'accordent aucun allègement à leurs résidents actionnaires de sociétés établies dans d'autres pays au titre de l'impôt sur les sociétés déjà acquitté dans ces pays, alors qu'ils accordent cette imputation aux sociétés résidentes. De même, ils n'étendent généralement pas le crédit d'imputation aux actionnaires personnes physiques non résidentes des autres pays de l'Union européenne (le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, la France sont les principales exceptions du fait des conventions bilatérales qu'ils ont conclues avec certains pays, un crédit d'impôt remboursable étant accordé aux non-résidents). Par conséquent, l'épargnant est incité à investir en actions nationales et les sociétés sont incitées à dégager des bénéficiaires au niveau national et non au niveau de l'ensemble de l'Union européenne (ou au niveau mondial), ce qui décourage les investissements à l'étranger et en provenance de l'étranger.

L'incapacité du système d'impôt fiscal à corriger les distorsions qui affectent les décisions de financement des entreprises, en particulier pour les petites économies ouvertes, et son biais à l'encontre des investissements à l'étranger ont conduit certains pays de l'UE à reconsidérer l'imposition des dividendes. Pour éviter une discrimination à l'égard des personnes qui acquièrent des actions étrangères, l'Allemagne

Encadré 2. Méthodes alternatives pour réduire la double imposition des fonds propres : les exemples italien, autrichien et finlandais

Dans le but d'alléger la double imposition des fonds propres par d'autres moyens que l'octroi aux actionnaires de crédits imputables, certains pays de l'UE ont tenté de réduire le coût relatif du financement de nouveaux investissements sur fonds propres en instituant des allègements fiscaux qui jouent directement au niveau de l'entreprise, par le biais de l'impôt sur les bénéfices.

Les modèles DIT et super DIT en Italie

En Italie, le taux normal de l'impôt sur les bénéfices des sociétés est de 37 pour cent (il sera ramené à 35 pour cent en 2003). Toutefois, la réforme fiscale de 1997-1998 a prévu un système d'imposition des sociétés à deux niveaux, dans le but de diminuer le coût relatif du financement de nouveaux investissements sur fonds propres ; il s'agit d'un impôt dual, le modèle DIT. Depuis janvier 1998, les revenus des sociétés sont soumis à un taux réduit de 19 pour cent qui s'applique à la fraction censée provenir de l'augmentation des fonds propres de la société (les augmentations visées doivent prendre la forme d'un apport en numéraire ou de bénéfices non distribués). Les bénéfices imposables au taux réduit de 19 pour cent sont calculés en affectant aux augmentations de fonds propres qui remplissent les conditions requises un certain taux de rémunération, actuellement fixé à 7 pour cent. Le super DIT a été introduit en 2000 : il étend le taux réduit d'imposition applicable aux augmentations de fonds propres à une partie de l'ancien stock de capital. Un facteur de majoration de 1.4 (qui était de 1.2 avant 2000) s'applique à l'augmentation des anciens fonds propres, afin d'étendre l'avantage fiscal à une partie des revenus provenant des anciens fonds propres. Le reste des bénéfices est taxé au taux ordinaire de 37 pour cent. Toutefois, le taux effectif de l'impôt sur les sociétés (résultant de l'application du taux ordinaire et du taux réduit) ne peut être inférieur à 27 pour cent.

La réforme de l'imposition des bénéfices des sociétés appliquée par l'Autriche en 2000

Dans le cadre de la réforme des impôts directs lancée en 2000, l'Autriche a modifié l'imposition des bénéfices des sociétés afin de stimuler la capitalisation et de réduire l'avantage relatif du financement par l'emprunt. Un coût d'opportunité sur l'augmentation des fonds propres d'une société est déductible en tant que « dépense d'exploitation » et taxé à un taux inférieur. En fait, les bénéfices sont divisés en deux parties : i) un intérêt notionnel sur les augmentations de fonds propres, qui est déductible de la base imposable en tant que dépense d'exploitation ; ii) le solde des bénéfices imposables, c'est-à-dire ces derniers diminués des dépenses d'exploitation. La première partie est taxée au taux de 25 pour cent (qui est identique à celui de la retenue à la source libératoire sur les intérêts perçus et sur les plus-values spéculatives). Le solde des bénéfices imposables est taxé au taux normal de 34 pour cent. Pour calculer les « dépenses d'exploitation », le contribuable doit multiplier un taux d'intérêt imputé, fixé chaque année par l'État, par les nouveaux

Encadré 2. Méthodes alternatives pour réduire la double imposition des fonds propres : les exemples italien, autrichien et finlandais (suite)

fonds propres investis dans la société sous forme de souscriptions à des augmentations de capital et de bénéfices mis en réserve, diminués des retraits de capitaux.

Le système finlandais de déduction en vigueur jusqu'en 1990

Jusqu'en 1990, la Finlande a appliqué aux dividendes des systèmes de déduction pour empêcher leur double imposition. En vertu de ce mécanisme, une société ne payait pas à l'État l'impôt sur les bénéfices au titre des dividendes distribués aux détenteurs de nouvelles actions et la société distributrice avait droit à une déduction partielle (au taux de 60 ou 40 pour cent) au titre des dividendes relatifs aux anciennes actions, quand elle calculait l'impôt dû sur ses bénéfices. En pratique, ce système aboutissait souvent à une exonération des dividendes, tant au niveau de l'entreprise qu'à celui de l'investisseur. Dans les faits, les dividendes perçus par une société anonyme finlandaise et provenant d'une autre société finlandaise de ce type étaient exonérés d'impôt. Pour les ménages, une large part des dividendes perçus restait également exonérée, compte tenu de l'abattement sur les revenus du capital. Au-delà de cet abattement, les dividendes versés aux particuliers s'ajoutaient à leurs autres revenus et étaient imposés au taux marginal applicable au contribuable. Au total, environ 65 pour cent des dividendes versés en Finlande étaient totalement exonérés ou faiblement imposés, alors que le reste subissait une double imposition (Myhrman *et al.*, 1995). Pour remédier à ces défauts, on a remplacé en 1990 le système de déduction des dividendes par un mécanisme d'imputation.

a supprimé en 2002 le système d'avoie fiscal. Les personnes physiques actionnaires n'ont plus le droit à un crédit d'impôt mais la moitié seulement des dividendes, de source à la fois nationale et étrangère, est prise en compte dans le revenu imposable et taxée au taux marginal. Afin de rendre les entreprises nationales plus attractives pour les investisseurs étrangers, le taux d'imposition des bénéfices des sociétés a également été abaissé à 25 pour cent en 2001. En 1997, l'Italie a donné aux contribuables le choix entre les crédits d'impôt imputables et un taux forfaitaire réduit d'imposition des dividendes. La Suède a réintroduit la double imposition en 1995, mais elle a diminué le taux d'imposition des sociétés, réduisant ainsi *de facto* le coin fiscal total sur les bénéfices distribués, à la fois pour les actionnaires nationaux et étrangers.

Tableau 5. **Coin fiscal marginal effectif dans les activités manufacturières pour un investisseur final résident¹**
En pourcentage, 1999

	Écart-type ²	Sources de financement		
		Bénéfices mis en réserve	Nouveaux fond propres	Emprunt
Allemagne	0.7	0.9	2.5	1.3
Australie	0.6	2.0	0.8	2.1
Autriche	1.1	0.7	2.7	0.1
Belgique	1.3	1.4	2.5	-0.6
Canada	1.5	4.5	5.6	2.0
Corée	0.5	0.6	1.6	1.6
Danemark	0.3	1.9	2.4	2.5
Espagne	0.6	3.2	2.2	1.6
États-Unis	1.5	1.7	4.8	1.4
Finlande	0.6	2.2	0.9	0.9
France	2.9	3.6	7.7	0.7
Grèce	0.7	0.9	0.9	-0.6
Irlande	1.5	1.5	4.1	0.7
Islande	1.0	1.8	2.3	-0.1
Italie	0.4	1.3	1.3	0.4
Japon	2.3	3.3	5.5	-0.1
Luxembourg	0.8	3.6	2.4	1.6
Mexique	0.1	0.8	1.0	1.0
Norvège	0.0	1.1	1.1	1.1
Nouvelle-Zélande	0.0	1.5	1.5	1.5
Pays-Bas	2.0	0.5	5.3	2.5
Portugal	1.1	1.1	2.5	-0.3
Royaume-Uni	0.5	2.9	2.4	1.6
Suède	0.8	2.1	2.8	0.8
Suisse	1.3	0.4	3.5	1.8
UE ³	0.9	2.0	3.2	1.0
OCDE ³	1.2	2.0	4.0	1.1

1. Ces indicateurs montrent à quel degré l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les sociétés augmentent ou diminuent le taux de rendement réel avant impôt que doit rapporter un investissement, étant donné que l'investisseur représentatif peut obtenir un taux de rendement réel de 4 pour cent sur un dépôt à vue. Les impôts sur la fortune ne sont pas pris en compte. On fait l'hypothèse que l'investisseur représentatif est un résident, imposé au taux marginal supérieur du revenu des personnes physiques (ces calculs ignorent l'imposition des non-résidents qui investissent en actifs étrangers). De nombreuses complications du système fiscal qui ne concernent pas l'investisseur marginal (par exemple, le régime des provisions et des déductions) ne sont pas prises en considération. Voir pour un examen de la méthodologie, OCDE (1991), *L'imposition des bénéfices dans une économie globale : questions nationales et internationales*. Les calculs sont basés sur un taux d'inflation de 2 pour cent.
2. L'écart-type entre instruments de financement donne une indication de la neutralité du système fiscal à l'égard des décisions de financement des entreprises. Le système fiscal est neutre si un flux donné de bénéfices d'entreprises avant impôt procure aux investisseurs finaux le même flux de bénéfices après impôt, que leur rémunération prenne la forme d'intérêts, de dividendes, ou de plus-values (c'est-à-dire que l'écart-type est nul).
3. Moyenne pondérée des pays pour lesquels des données sont disponibles (pondérations basées sur les PIB de 1995 et les parités de pouvoir d'achat).

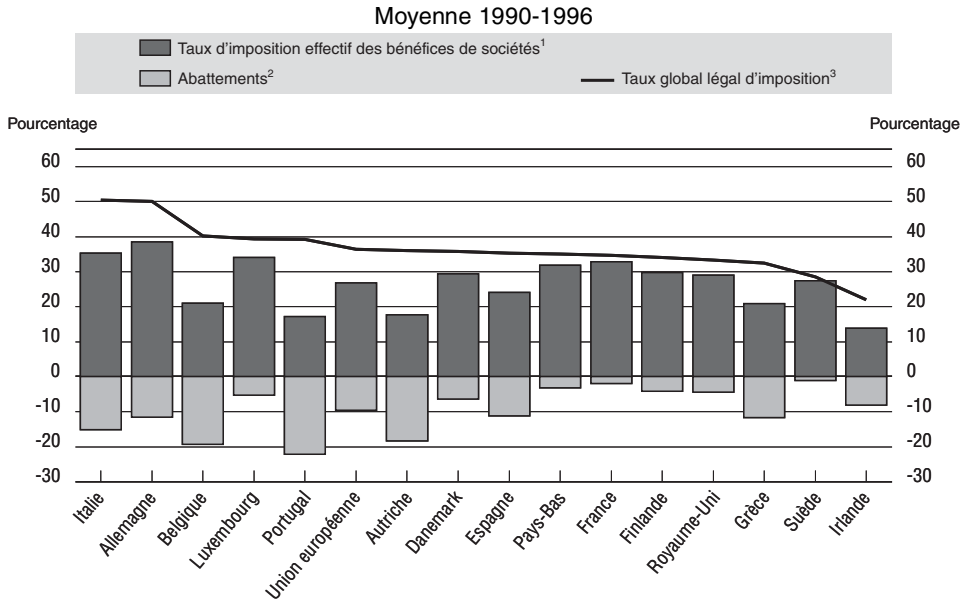
Source : Secrétariat de l'OCDE.

L'assiette de l'impôt sur les sociétés demeure étroite et les régimes spéciaux sont fréquents

Dans la plupart des pays de l'Union européenne, les recettes de l'impôt sur les sociétés sont faibles en proportion du PIB, bien que les taux légaux d'imposition soient similaires à ceux des autres pays de l'OCDE. Ce rendement relativement faible de l'impôt sur les sociétés et sa forte variabilité entre les pays de l'Union européenne à taux légaux similaires résultent de plusieurs facteurs, dont des régimes comptables très différents et la proportion d'entreprises constituées en société³⁹. Toutefois, le large recours aux allègements d'impôt joue également un rôle, comme le montre une étude récente consacrée aux entreprises de l'Union européenne, qui a permis d'obtenir certaines estimations des taux effectifs d'imposition des activités manufacturières sur la base des comptes financiers des entreprises⁴⁰. Il ressort de cette étude que, sur la période 1990-96, le taux effectif d'imposition était inférieur de près de 10 points au taux légal dans la zone de l'Union européenne pour les activités manufacturières (graphique 10), avec des différences très marquées d'un pays à l'autre quant au régime et à la générosité des déductions fiscales.

Ces mesures d'allègement sont souvent les suivantes : crédit d'impôt pour investissement, amortissement accéléré pour les biens d'équipement et les actifs incorporels (notamment la R-D), réduction d'impôt pour création d'emplois et incitations fiscales en faveur des régions désavantagées⁴¹. Les crédits d'impôt généreux pour investissement qui sont accordés dans certains pays de l'Union européenne, se conjuguant à des taux d'amortissement accéléré par rapport à l'amortissement économique, créent un biais en faveur des activités à forte intensité en capital. En outre, un grand nombre de pays ont récemment pris des mesures (ou les ont élargies) en faveur des petites entreprises, des créations d'entreprises et/ou des entreprises opérant dans le secteur des technologies de l'information (par exemple, Espagne, France, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni)⁴². Ces mesures sont conçues pour remédier aux désavantages que sont censées subir les petites entreprises ou les entreprises nouvellement créées pour le financement de leurs projets d'investissement et/ou au coût disproportionné qu'elles doivent supporter du fait des complications administratives, notamment dans le domaine fiscal. Toutefois, un système de taxation progressive des bénéfices des sociétés risque de créer des effets de seuil et/ou d'inciter à la scission des entreprises existantes, pour pouvoir bénéficier des dispositifs d'allègement. Pour se prémunir contre ce risque, certains pays (par exemple l'Espagne et le Royaume-Uni) ont introduit des dispositions légales visant à empêcher la division de grandes entreprises à seule fin de tirer parti des seuils. Mais le recours aux allègements d'impôt ciblés peut entraîner une allocation inefficace des ressources, l'apparition de failles dans la législation fiscale, le développement de l'optimisation fiscale et une plus forte activité des groupes de pression.

Graphique 10. Taux légal et effectif de l'impôt sur les sociétés dans l'UE



1. Ces estimations sont tirées des états financiers consolidés d'entreprises non financières de l'UE, principalement des sociétés industrielles cotées.

2. Différence entre le taux effectif d'imposition des bénéfices des sociétés et le taux légal.

3. Y compris les taxes perçues par les collectivités locales et les majorations temporaires.

Source : Buljink *et al.* (1999).

Dans plusieurs cas, les réductions d'impôt visent à attirer l'investissement des multinationales. Les pays ont mis en place des régimes spéciaux pour attirer les investissements directs étrangers dans certaines zones géographiques ou certaines activités (par exemple, l'Irlande applique un taux réduit d'impôt sur les sociétés pour les activités manufacturières et certains services faisant l'objet d'échanges internationaux ; les sociétés offshore et les sociétés de navigation maritime sont exonérées en Grèce ; en Espagne jusqu'à une période récente, le Pays basque accordait d'amples avantages fiscaux pour les investissements en immobilisations supérieurs à 15 millions euros). En outre, grâce aux régimes spéciaux de société holding ou de centre de coordination applicables dans certains pays, les revenus d'investissements internationaux sont acheminés via ces structures à faible fiscalité (Allemagne, Belgique, Danemark⁴³, France, Grèce, Luxembourg et Pays-Bas)⁴³. Pour éliminer les mesures fiscales pouvant provoquer une concurrence dommageable entre les pays de l'Union européenne, un Code de conduite sur la fiscalité des

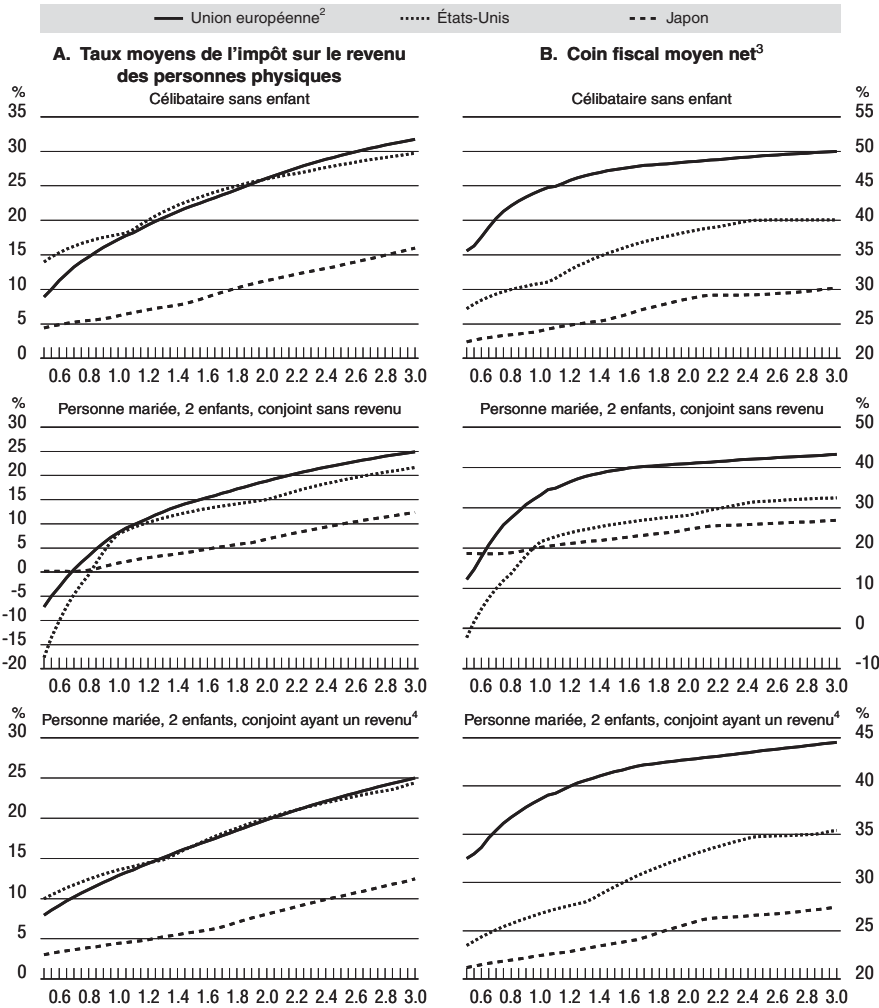
entreprises a été adopté en décembre 1997 (annexe 2). Ce texte n'a pas un caractère impératif et ne comporte pas de sanctions, mais les pays de l'Union européenne se sont engagés eux-mêmes à ne pas introduire de nouvelles mesures fiscales pouvant être considérées comme dommageables et à revenir sur celles qui existent d'ici à la fin de 2002⁴⁴.

L'accent est-il mis sur la redistribution des revenus ?

Dans les systèmes fiscaux des pays de l'Union européenne, la redistribution des revenus est souvent considérée comme un objectif important. Cela se traduit essentiellement par un barème d'imposition très progressif pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Mais, dans le cas des ménages à faible revenu ayant des enfants à charge, la plupart des systèmes fiscaux des pays de l'Union européenne supportent mal la comparaison avec le régime applicable aux États-Unis (graphique 11), où le crédit d'impôt sur les revenus du travail, subordonné à la situation familiale, entraîne un transfert positif pour les personnes les plus défavorisées. En outre, plusieurs éléments contribuent à affaiblir la progressivité légale des systèmes fiscaux des pays de l'Union européenne⁴⁵. Premièrement, l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est très étroite dans un grand nombre de pays, en particulier en France (Bourguignon, 1998), en Grèce et au Portugal (Bronchi, 2001 ; Bronchi et Gomes-Santos, 2001)⁴⁶. Deuxièmement, les revenus du capital sont essentiellement taxés à un taux uniforme dans les pays de l'Union européenne, alors qu'ils sont intégrés au revenu des personnes physiques, et donc taxés selon un barème progressif, dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Par ailleurs, dans la plupart des pays de l'OCDE, la taxation des biens immobiliers et du patrimoine est également faible par rapport à la moyenne pour l'OCDE. Troisièmement, l'impôt sur le revenu des personnes physiques comporte dans la plupart des pays de l'Union européenne d'importants avantages, dont la valeur a tendance à augmenter en fonction du revenu, notamment les allègements d'impôt au titre de la santé, de la garde d'enfants et des frais d'éducation. De même, les réductions d'impôt pour l'épargne-retraite et pour l'investissement dans la résidence principale peuvent avoir un impact régressif sur la distribution des revenus, puisque les individus fortunés ont tendance à épargner davantage, en valeur absolue et en proportion de leur revenu. De plus, le plafonnement des cotisations de sécurité sociale en vigueur dans certains pays de l'Union européenne se traduit par une légère baisse du taux net d'imposition lorsque le revenu s'accroît (par exemple, Allemagne et Espagne)⁴⁷. En outre, certains des biens et services essentiellement consommés par les hauts revenus sont parfois taxés à un taux réduit de TVA (par exemple, les services d'hôtellerie et de restauration dans la plupart des pays de l'Union européenne). Au total, le système fiscal contribue plus à la redistribution des revenus dans les pays de l'Union européenne que dans la plupart des autres pays de l'OCDE, mais cela tient pour une large part à une charge

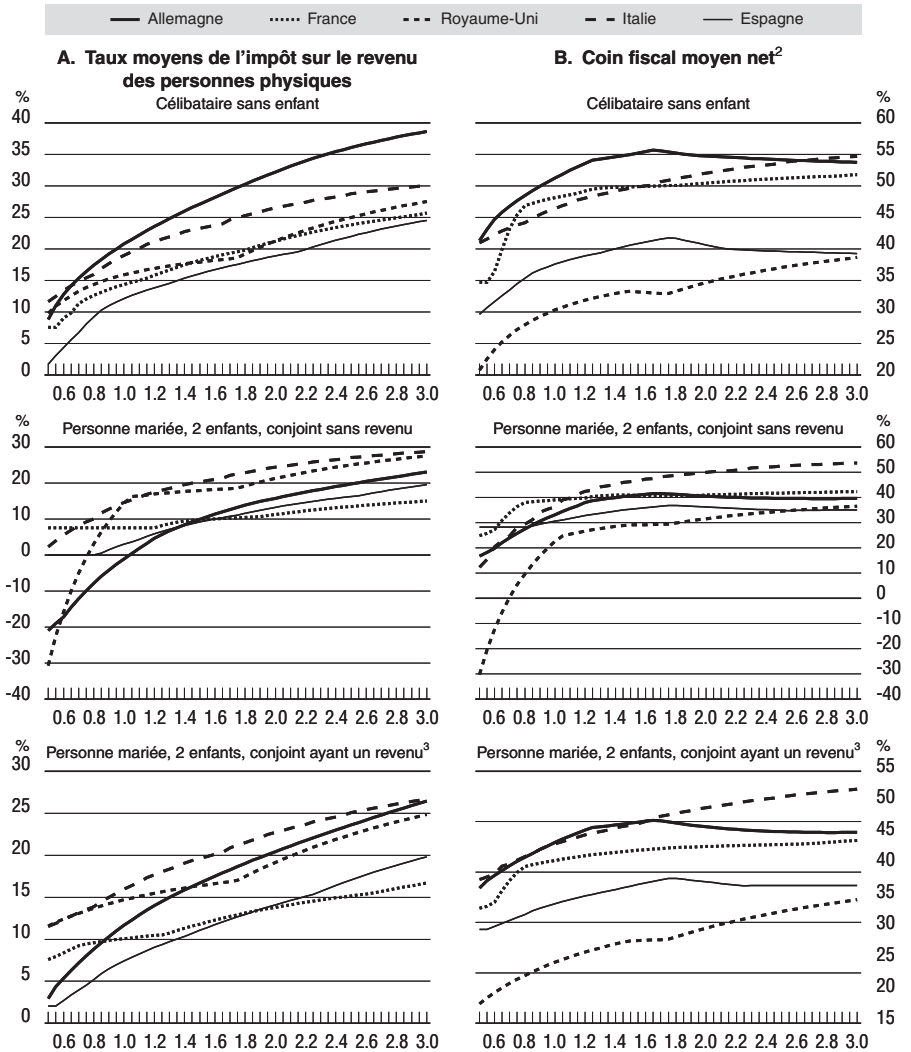
Graphique 11. **Comparaison internationale de la progressivité de l'impôt¹**

Taux moyens de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et coïns fiscaux totaux, exprimés sous la forme multiple du revenu imposable de l'ouvrier moyen, 2000



1. La progressivité légale présentée ici est fondée sur les équations fiscales de l'OCDE. Ces équations ne tiennent pas compte des abattements et des crédits d'impôt spécifiques, comme ceux qui sont accordés au titre des acquisitions immobilières ou des dépenses de garde d'enfant.
 2. Moyenne pondérée calculée sur la base du PIB de 1995 et des parités de pouvoir d'achat. L'Autriche ne figure pas pour des raisons techniques.
 3. Impôt sur le revenu des personnes physiques plus cotisations de sécurité sociale réglées par les employeurs et les employés moins prestations en espèces.
 4. Conjoint gagnant 67 pour cent du revenu de l'ouvrier moyen.
- Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 1999-2000.

Graphique 11. **Comparaison internationale de la progressivité de l'impôt¹** (suite)
 Taux moyens de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et coïns fiscaux totaux, exprimés sous la forme multiple du revenu imposable de l'ouvrier moyen, 2000



1. La progressivité légale présentée ici est fondée sur les équations fiscales de l'OCDE. Ces équations ne tiennent pas compte des abattements et des crédits d'impôt spécifiques, comme ceux qui sont accordés au titre des acquisitions immobilières ou des dépenses de garde d'enfant.

2. Impôt sur le revenu des personnes physiques plus cotisations de sécurité sociale réglées par les employeurs et les employés moins prestations en espèces.

3. Conjoint gagnant 67 pour cent du revenu de l'ouvrier moyen.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires*, 1999-2000.

fiscale globalement plus lourde, alors que l'efficacité relative des systèmes fiscaux des pays de l'Union européenne du point de vue de la redistribution des revenus paraît être inférieure à celle d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE (Burniaux *et al.*, 1998)⁴⁸. En revanche, le niveau plus élevé de la fiscalité dans les pays de l'UE sert en partie à financer des dépenses publiques visant les catégories les plus vulnérables.

LES PRIORITÉS POUR LES FUTURES RÉFORMES FISCALES

Compte tenu des facteurs de hausse de la dépense publique qui vont probablement se manifester à moyen terme, surtout du fait du vieillissement de la population, on ne peut considérer une baisse substantielle des impôts comme une option budgétaire raisonnable pour les pays de l'UE. En revanche, il faut admettre l'existence de tendances à l'érosion de la matière imposable liée à l'intégration croissante au sein de l'UE et avec le reste du monde. Ces tendances pourraient probablement être atténuées par une meilleure coordination des politiques fiscales et par des échanges de renseignements entre les administrations fiscales nationales. À l'égard des facteurs très mobiles, comme les capitaux financiers, cela contribuerait à éviter une concurrence par le bas entre les pays, qui serait un jeu à somme nulle ; mais, chaque pays garderait la possibilité de décider des règles fiscales applicables à ses résidents et de les mettre en œuvre de façon cohérente. Cependant, l'harmonisation fiscale au sein de l'UE ne peut constituer le bon choix. En effet, tant le niveau que la composition des dépenses publiques varient sensiblement entre les pays de l'UE, d'où la nécessité d'une différenciation tant du montant total des recettes à prélever que de leur composition, et la difficulté de définir un système fiscal « optimal » pour l'UE. En outre, les différences dans le domaine de la fiscalité et, de façon concomitante, dans l'importance et la nature des services publics, sont également bénéfiques, dans la mesure où elles donnent aux citoyens de l'UE plus de choix de localisation et poussent davantage les gouvernements à améliorer l'efficacité du secteur public. Sans se prononcer sur la nature d'un système optimal de taxation pour les différents pays de l'UE, la section suivante suggère des améliorations à la marge des dispositifs fiscaux, à la lumière des préoccupations les plus notoires sur le plan de l'inefficacité et de l'équité qui ont été exposées auparavant. Dans ce contexte, on retiendra deux méthodes principales, neutres à l'égard des recettes : i) le rééquilibrage de la fiscalité, qui serait allégée pour le travail et s'appuierait davantage sur des bases moins génératrices de distorsions et moins mobiles, par exemple la consommation et l'immobilier ; ii) l'élargissement des bases d'imposition par élimination des exonérations et des régimes spéciaux, conjuguée à un aplatissement de la structure des taux.

Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Depuis le milieu des années 90, un grand nombre de pays de l'Union européenne ont pris des mesures visant à alléger la pression fiscale sur le travail, surtout à l'égard des bas revenus (voir l'encadré 1). Un grand nombre de ces mesures ont eu des résultats prometteurs, comme le montrent la forte réaction de l'emploi à la croissance de la production et l'augmentation des taux d'activité dans certains pays de l'Union européenne depuis le milieu des années 90. Toutefois, la pression fiscale reste forte sur le travail. Si l'on réduisait encore la charge fiscale sur le travail tout en atténuant les rigidités qui affectent le marché du travail, on pourrait accroître à la fois l'offre et la demande de travail, ce qui stimulerait la croissance économique et améliorerait l'emploi (OCDE, 1994a). Dans la plupart des cas, il serait préférable de réduire la charge fiscale sur le travail en diminuant les dépenses primaires (Commission européenne, 2000e). Une solution de second choix serait de financer la baisse des prélèvements sur le travail par une augmentation des impôts sur d'autres assiettes⁴⁹. A cet égard, on peut envisager en particulier l'impôt sur la consommation et/ou sur le patrimoine, pour diminuer le coût direct du travail et/ou améliorer l'incitation au travail et à l'accumulation de capital humain, surtout si les bénéficiaires de revenus de transferts n'obtiennent pas une pleine compensation pour l'alourdissement de l'imposition effective de la consommation ou du patrimoine⁵⁰. Alléger l'impôt sur les salaires en alourdissant l'impôt sur la consommation aurait un autre avantage : cela élargirait l'assiette de l'impôt dans la mesure où la consommation provenant d'autres revenus serait également taxée, ce qui remédierait en partie au faible niveau d'imposition des revenus du patrimoine et du capital, qui atténue la progressivité du système fiscal. Les simulations effectuées par la Commission européenne montrent qu'une baisse des prélèvements sur les salaires de 1 pour cent du PIB, doublée d'un relèvement de la TVA, améliorerait l'emploi de près de 0.7 pour cent à long terme si l'on ne compense pas la baisse de revenu réel subie à long terme par les bénéficiaires de transferts, ce qui pourrait toutefois avoir certains effets indésirables sur le plan de la distribution des revenus. Si la perte de revenu était pleinement compensée, l'effet sur l'emploi diminuerait de moitié (tableau 6).

L'impact, du point de vue des perspectives d'emploi, d'une baisse des prélèvements sur les salaires serait probablement plus marqué si elle était axée sur les travailleurs faiblement qualifiés, qui subissent le plus les effets négatifs d'un coin fiscal élevé. L'une des priorités serait de réexaminer les planchers et plafonds pour les cotisations de sécurité sociale, surtout si les prestations de sécurité sociale ne sont pas directement liées aux cotisations. Ces planchers et plafonds pénalisent les travailleurs faiblement qualifiés et favorisent les heures supplémentaires aux dépens de la création d'emplois. Il faudrait sans doute que la baisse des prélèvements sur les salaires s'accompagne de réformes du marché du travail et du système de transferts pour que l'offre et la demande de travail puissent se montrer plus

Tableau 6. Effets à long terme d'une réforme fiscale dans la zone de l'Union européenne¹
Variations en pourcentage

	PIB	Emploi	Investissement
Réduction d'impôt compensée intégralement par une baisse de la consommation publique (1 pour cent du PIB)			
a) Réduction des impôts sur le travail et les sociétés ainsi que de la TVA ²	0.54	0.54	1.28
b) Réduction des impôts sur le travail et les sociétés seulement ²	0.65	0.57	1.88
c) Réduction des impôts sur le travail seulement ²	0.81	0.97	1.24
Redéploiement de la fiscalité, du travail vers la consommation (1 pour cent du PIB)			
d) Redéploiement de la fiscalité du travail vers la TVA sans dédommagement des bénéficiaires de transferts ³	0.66	0.82	0.73
e) Redéploiement de la fiscalité du travail vers la TVA avec dédommagement des bénéficiaires de transferts ⁴	0.37	0.48	0.32

Note : Les simulations révèlent également que la croissance économique permettrait une réduction du rapport entre le déficit des administrations publiques et le PIB d'environ 0.5 point au bout de dix ans. Des allègements fiscaux similaires, sans diminution compensatoire des dépenses publiques, entraîneraient une dégradation de ce ratio d'environ ¾ de point.

1. Ces simulations ont été réalisées par la Commission européenne, à l'aide du modèle QUEST.
 2. Les simulations présentées dans les lignes a) à c) sont effectuées avec l'hypothèse que le pouvoir d'achat des allocations chômage reste constant, c'est-à-dire que le salaire de réserve est censé rester constant. Dans ce cas, l'allègement de l'imposition du travail est en partie affecté aux entreprises sous la forme d'une baisse des coûts salariaux.
 3. Le scénario décrit en d) part de l'hypothèse que les chômeurs (et autres bénéficiaires de transferts) ne sont pas dédommagés de l'augmentation des prix à la consommation, c'est-à-dire que le salaire de réserve est censé diminuer d'un montant équivalent à la hausse des prix à la consommation.
 4. Les chômeurs (et autres bénéficiaires de transferts) sont dédommagés de l'augmentation des prix à la consommation.
- Source : Commission européenne (2000), « Public Finance in EMU ».

réactives. Une baisse des prélèvements sur les salaires pourrait exiger un réexamen des réglementations restrictives en matière de protection de l'emploi, afin que les employeurs soient suffisamment incités à embaucher⁵¹. De même, pour améliorer la réactivité de l'offre de travail à la baisse des impôts, il faudra peut-être accroître les prestations liées à l'exercice d'une activité, tout en durcissant les conditions d'ouverture des droits pour les transferts qui ne sont pas subordonnés à l'exercice d'une activité. Il faudrait aussi réexaminer certains avantages fiscaux dont bénéficient les paiements de transferts, en particulier les allocations chômage, les indemnités de licenciement et les pensions.

Faire encore progresser la neutralité à l'égard des marchés de produits...

L'une des priorités pour atténuer les distorsions sur les marchés de produits qui sont dues au système fiscal est de rationaliser la structure de la TVA. A cet effet, il faudrait en particulier réexaminer les taux réduits de TVA et les mesures d'exonération,

en les remplaçant par des transferts directs aux ménages, plus efficaces en termes de coûts lorsqu'on veut remédier à l'impact sur la distribution des revenus. En simplifiant le système de TVA, on rendrait aussi moins coûteuse sa mise en œuvre et on pourrait ainsi abaisser les seuils d'assujettissement pour les petites entreprises. La simplification et la modernisation du régime actuel de TVA, conjuguée à une application plus uniforme dans les pays de l'UE, devraient également contribuer à une réduction des coûts de mise en œuvre, qui peuvent empêcher les entreprises (en particulier les PME) d'exporter, tout en facilitant la détection de la fraude.

... et des instruments d'épargne

S'orienter davantage vers le système d'imposition directe dual en vigueur dans la plupart des pays nordiques pourrait aller dans le sens d'une plus grande neutralité fiscale à l'égard des instruments d'épargne. Cela améliorerait l'efficacité économique, réduirait les coûts administratifs et mettrait fin à certaines failles de la législation. Mais les effets négatifs probables sur la répartition des revenus pourraient appeler d'autres modifications de la fiscalité et des transferts. Un changement moins radical consisterait à reconsidérer les avantages accordés par le biais de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à certaines formules d'épargne, en particulier la propriété du logement occupé à titre de résidence principale et l'épargne-retraite. Dans certains cas, si l'on veut faciliter l'accès de la population à un logement de meilleure qualité, il peut être plus efficace d'assouplir des règles restrictives d'occupation des sols que d'accorder des avantages fiscaux. Réduire les avantages fiscaux en faveur de l'investissement dans le logement pourrait également contribuer à rééquilibrer l'investissement privé en fonction des besoins des entreprises et cela pourrait également, dans certains cas, accroître la mobilité géographique des travailleurs⁵². Reconsidérer les incitations à l'épargne-retraite et à l'acquisition de logements occupés par leur propriétaire atténuerait également les préoccupations d'équité qui se manifestent quand des contribuables relativement aisés en bénéficient le plus et/ou du fait que la valeur de ces incitations augmente généralement en fonction du taux marginal d'imposition du contribuable (Franco, 1996 ; Joumard et Varoudakis, 2000).

Un grand nombre de systèmes fiscaux des pays de l'Union européenne comportent un autre élément de non-neutralité effective : le traitement fiscal différencié selon l'origine et la destination de l'épargne. Souvent, les non-résidents se voient accorder un régime fiscal préférentiel pour leurs revenus provenant d'intérêts. Vu la forte mobilité de la base d'imposition, il y a lieu de renforcer la coordination internationale pour la taxation des revenus de placements financiers. L'accord auquel sont parvenus en juin 2000 les pays de l'Union européenne sur la fiscalité des revenus d'épargne des non-résidents est un pas dans cette direction. Mais tout système, pour être véritablement efficace et pour ne pas nuire à

la compétitivité des marchés financiers des pays de l'Union européenne, devrait être adopté à une échelle plus large que l'Union européenne.

Recourir davantage à la taxation du patrimoine

Une taxation accrue du patrimoine pourrait contribuer à une plus grande neutralité du système fiscal à l'égard de ses diverses formes, dont les principales sont les biens immobiliers, les actifs financiers et le capital humain et, ainsi, à rééquilibrer la charge fiscale en allégeant celle pesant sur le travail. Dans plusieurs pays (dont l'Autriche, l'Espagne, la France, la Grèce et le Portugal), une taxation plus efficace du patrimoine implique une mise à jour des registres fonciers ou cadastraux, de façon à évaluer correctement les terrains et bâtiments. Accessoirement, une taxation accrue du patrimoine contribuerait à atténuer les inégalités de revenu et, si l'on en faisait profiter les collectivités locales, réduirait l'écart entre leurs prérogatives en matière de dépenses et en matière fiscale. On pourrait aussi, de cette manière, renforcer la discipline budgétaire des collectivités locales, car l'impôt sur le patrimoine répond en général très bien à leurs besoins lorsqu'il s'agit de faire payer leurs prestations de services, tout en les obligeant à se montrer plus réactives aux préoccupations des électeurs locaux qu'avec les autres moyens de financement, par exemple les dotations de l'administration centrale. A cette fin, il faudrait ménager aux collectivités locales plus de flexibilité pour la fixation des caractéristiques de l'impôt sur la propriété.

Rendre plus neutre fiscalement le financement des entreprises

Une plus grande neutralité à l'égard des modes de financement des entreprises, en rendant moins avantageux fiscalement le financement par l'emprunt, contribuerait à des structures financières plus saines dans le secteur des entreprises. De plus, une atténuation de la discrimination fiscale à l'encontre du financement sur fonds propres bénéficierait aux entreprises nouvellement créées et aux entreprises innovantes et à forte croissance, qui rencontrent généralement des difficultés pour obtenir des crédits bancaires. En revanche, les dispositions qui éliminent la double imposition des dividendes et des bénéfices non-distribués ne sont peut-être pas pleinement efficaces pour réduire le biais en faveur du financement des entreprises par l'emprunt, surtout pour les petites économies ouvertes, puisque les investisseurs représentatifs sont probablement des non-résidents. Dès lors, certains pays devraient peut-être reconsidérer les mérites relatifs du système de crédit imputable et des autres méthodes visant à atténuer la double imposition des bénéfices. Pour ce faire, il faudrait tenir compte de variables importantes comme l'ouverture de l'économie et les recettes fiscales, mais aussi les coûts administratifs résultant de chaque système et les coûts de transition d'un système à un autre.

Rationaliser les régimes spéciaux et les allègements pour l'impôt sur les sociétés

Il conviendrait de réduire la diversité des régimes fiscaux applicables aux entreprises – selon leur taille et leur activité – et les amples allègements fiscaux correspondants, en faveur de réformes structurelles qui s'attaqueraient aux causes profondes des problèmes. En particulier, pour stimuler la croissance des petites entreprises, une solution plus efficace que des taux d'imposition réduits serait sans doute de simplifier les formalités administratives et fiscales. On encouragerait également l'esprit d'entreprise en réexaminant les impôts qui frappent localement les facteurs de production (travail, équipements productifs, terrains et/ou bâtiments) lorsqu'ils sont perçus indépendamment de la rentabilité, car ces impôts pèsent souvent tout particulièrement sur les petites entreprises et les entreprises nouvellement créées (parmi les pays qui recourent à ce type d'impôts locaux, on citera l'Allemagne, la France et l'Italie). Un meilleur régime de report des pertes d'exploitation sur les exercices postérieurs ou antérieurs pourrait en outre inciter davantage à la prise de risque dans certains pays. D'une façon générale, des réductions d'impôt universelles et transparentes fausseraient moins l'allocation des ressources et inciteraient moins à l'évasion fiscale.

Au niveau de l'Union européenne, un impôt sur les sociétés rationalisé, ne comportant plus de régimes spéciaux, rendrait les conditions de concurrence plus justes :

- En mettant fin à la pratique des allègements fiscaux (notamment les exonérations temporaires d'impôt) qui ont pour but d'attirer de nouveaux investissements étrangers dans un pays ou dans une région où ces incitations ne sont pas offertes aux entreprises établies. Certes, en général, la localisation se décide probablement davantage en fonction de la proximité du marché, de la recherche d'économies d'agglomération et de l'adaptation aux différences de niveau de coût et d'offre d'infrastructures qu'en fonction d'éléments purement fiscaux. Mais, si l'on considère la zone de l'Union européenne, les distances géographiques sont assez faibles et les différences de coût et de qualité des facteurs de production s'atténuent. Puisqu'on ne peut exclure que les décisions relatives aux investissements productifs soient largement irréversibles, ces avantages fiscaux particuliers peuvent être coûteux.
- En faisant en sorte que la concurrence pour les activités mobiles, surtout dans le secteur financier, soit loyale, c'est-à-dire transparente et non discriminatoire (sans effet de cantonnement) et se doublant d'un échange efficace de renseignements.

D'où la nécessité d'une rapide mise en œuvre du Code de conduite de l'Union européenne et des Principes directeurs de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables.

Réaliser les objectifs en matière d'environnement avec un rapport coût/efficacité optimal⁵³

Bien que certains pays de l'Union européenne aient progressé cette dernière décennie dans la réalisation des objectifs environnementaux, il faut aller plus loin dans cette voie. Les écotaxes et/ou les permis négociables ont un rôle à jouer dans l'amélioration du rapport coût-efficacité de la politique environnementale dans les pays de l'Union européenne. Ces taxes ou permis seront de toute évidence nécessaires pour réduire à moindre coût les émissions de gaz à effet de serre. Les instruments économiques permettraient également d'atteindre d'une façon efficace en termes de coût les objectifs de réduction des émissions de dioxyde de soufre et d'oxyde d'azote que les pays de l'Union européenne ont souscrits dans le cadre du protocole de Göteborg. De façon générale, il existe d'amples possibilités de mieux refléter dans les taxes sur l'énergie les externalités environnementales liées à la consommation d'énergie. L'un des problèmes à cet égard est l'écart entre la taxation du gazole et de l'essence qu'on observe dans un grand nombre de pays de l'Union européenne. L'exonération de tous les carburants pour avions en est un autre. Les exonérations dont bénéficient certains secteurs obéissent souvent à un souci de compétitivité, mais il est essentiel de les éviter, car elles font peser tout le poids de la fiscalité sur les activités non exonérées et accroissent le coût global de réalisation d'un objectif donné. L'effort déployé dans l'Union européenne pour introduire les écotaxes de façon coordonnée permettra sans doute d'éviter plus facilement ces exonérations et de les rendre plus efficaces en limitant les possibilités d'évasion fiscale. Le cas du kérosène montre bien comment les effets bénéfiques pour l'environnement pourraient être amplifiés et les problèmes de concurrence atténués si l'on procédait à une coordination plus étroite et si on l'étendait en dehors de l'Union européenne (encadré 3). Mais cet effort n'a guère été couronné de succès dans le passé. On en a l'exemple avec l'incapacité de trouver un accord sur une directive concernant la taxation de l'énergie, proposée en 1997 par la Commission, en grande partie parce que les différents pays supporteraient des coûts potentiels sensiblement inégaux, dans la mesure où les pays de l'UE continuent d'avoir des ressources énergétiques et des structures industrielles hétérogènes. En conséquence, la plupart des pays de l'Union européenne ont mis en place des écotaxes (ou les ont relevées) de façon unilatérale depuis le début des années 90, mais les réductions d'impôt pour les activités très polluantes les plus sujettes à la concurrence internationale continuent de se multiplier.

Pour diminuer la pollution de la manière la moins coûteuse possible, il faudrait peut-être aussi améliorer la conception et l'utilisation des permis négociables. En fait, la Commission européenne a récemment lancé un débat sur les permis négociables d'émission de gaz à effet de serre au sein de l'Union européenne (Commission européenne, 2000g). On pourrait envisager également le recours à des permis

Encadré 3. La taxation du kérosène utilisé dans l'aviation : la nécessité d'une coordination internationale

Le kérosène est actuellement exonéré de droits d'accise dans l'Union européenne, en dépit de la recommandation faite par la Commission européenne de les étendre à ce produit. La Commission a publié récemment une étude sur les incidences d'une taxation du carburant utilisé pour la navigation aérienne à l'égard des émissions de gaz à effet de serre, de la compétitivité internationale des transporteurs de l'UE et de l'emploi (Commission européenne, 2000f). L'étude a examiné cinq champs d'application possibles de la fiscalité, allant de celle des seuls vols nationaux à celle de tous les transporteurs vers toutes les destinations du monde. Trois niveaux envisageables de taxation ont également été envisagés. L'étude a montré que les effets sur l'environnement seraient faibles, à moins que tous les vols pour toutes les destinations ne soient taxés. Dans une « hypothèse de taxation élevée » (245 euros/1 000 litres) pour toutes les liaisons aériennes, s'appliquant seulement aux transporteurs de l'UE, les émissions de CO₂ dans l'UE seraient réduites de 0.34 pour cent par rapport à une situation inchangée. Toutefois, la compétitivité des transporteurs de l'UE serait affectée et les possibilités d'évasion fiscale augmenteraient si les pays non membres de l'UE n'appliquaient pas un impôt similaire. En particulier, le remplissage maximal systématique des réservoirs, qui contiennent ainsi plus de carburant qu'il n'est nécessaire pour effectuer un vol, permettrait d'éviter de se ravitailler dans les pays où la taxation s'appliquerait. Cela impliquerait aussi une augmentation de la consommation de carburant, du fait du transport d'une quantité supplémentaire de celui-ci, ce qui aurait un effet préjudiciable supplémentaire sur l'environnement. La taxation des seuls vols intra-communautaires à 245 euros/1 000 litres, atténuerait les distorsions de la concurrence, mais les émissions de CO₂ dans l'UE seraient réduites seulement de 0.06 pour cent. Ainsi, la Commission européenne concluait : « il ne serait ni faisable ni souhaitable pour la Communauté dans son ensemble de mettre actuellement en place une taxation du carburant d'aviation frappant exclusivement les vols intra-communautaires assurés par des transporteurs communautaires. » Elle a donc recommandé aux États membres d'intensifier leurs travaux dans le cadre de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) en vue de l'instauration d'une taxation du carburant d'aviation.

négociables pour d'autres agents polluants, car, dans certains cas, ces permis présentent plusieurs avantages par rapport aux écotaxes. *Premièrement*, on peut fixer la quantité de pollution tolérable en émettant un nombre fixe de permis (par exemple, un montant maximal d'émissions de gaz à effet de serre conforme à l'objectif de l'UE). *Deuxièmement*, l'expérience acquise grâce à des dispositifs d'échange de droits d'émission dans les pays de l'UE pourrait s'avérer utile dans la perspective de leur mise en œuvre au niveau international. *Troisièmement*, ce serait un moyen d'éviter les obstacles politiques inhérents au principe de subsidiarité et à la règle de l'unanimité qui s'appliquent aux décisions fiscales dans l'UE.

NOTES

1. Martinez-Mongay et Fernandez (2000) montrent que, pour la zone de l'Union européenne, la causalité joue dans le sens dépenses/fiscalité. L'augmentation des dépenses est compensée par un accroissement des recettes fiscales un an plus tard.
2. Les 13 pays candidats sont la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Pologne et la Turquie. Parmi eux, six pays ont entamé des discussions en mars 1998 et sont en tête du peloton pour l'adhésion : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la République tchèque, la Slovénie et la Pologne.
3. Un facteur pourrait encore jouer un rôle aggravant : le développement des placements offshore via Internet. La « banque électronique » pourrait faire courir aux recettes fiscales un risque accru de fraude internationale pour les revenus du capital, si elle facilite cette fraude transfrontalière et la rend accessible à des couches de la population plus larges que les seuls individus fortunés. Les problèmes de sécurité et une pénétration relativement faible d'Internet dans la zone de l'Union européenne limitent actuellement l'expansion de ces transactions financières. Les pays nordiques constituent une exception notable : plus du quart de la population totale de la Finlande et de la Suède font des opérations de banque en ligne. Toutefois, ces transactions financières se développeront sans doute rapidement à moyen terme.
4. Cette situation anormale a fait l'objet d'une proposition de la Commission visant à corriger dans ces cas la règle régissant le lieu d'imposition. Le fait qu'il soit envisagé d'appliquer la TVA aux ventes en ligne par Internet réalisées par les entreprises hors de l'Union européenne pourrait accentuer les pressions qui s'exercent sur ces pays à forte fiscalité car, si le vendeur peut s'assujettir dans un seul pays de l'Union européenne, ce choix pourrait être guidé par le taux d'imposition. Il faut néanmoins reconnaître que ce secteur des opérations entre entreprises et consommateurs représente une proportion relativement faible du commerce électronique et que les opérations entre entreprises resteront prédominantes.
5. Le taux de prélèvement obligatoire – qui fait apparaître la part des recettes fiscales totales, y compris les prélèvements de sécurité sociale, dans le PIB – est le principal indicateur global utilisé pour mesurer l'ensemble de la charge fiscale. Toutefois, cet indicateur connaît certaines limites lorsqu'on veut procéder à des comparaisons d'un pays à l'autre et dans le temps. Parmi les facteurs qui peuvent influencer sur le niveau de l'évolution tendancielle du taux de prélèvement obligatoire, il faut citer le degré auquel les pays financent les prestations sociales ou les interventions économiques au moyen de dépenses fiscales, et non au moyen de dépenses publiques directes, et l'imposition ou la défiscalisation des transferts sociaux. Adema (2000) estime qu'en 1995 l'impôt et les prélèvements de sécurité sociale sur les transferts dépassaient 5 pour cent du PIB au Danemark, en Finlande, aux Pays-Bas et en Suède. Ils

n'étaient pas supérieurs à 2 pour cent en Allemagne, au Canada et en Belgique et ils étaient encore plus faibles en Australie, aux États-Unis, en Irlande, au Japon et au Royaume-Uni.

6. Carey et Rabesona (2002) estiment que le taux effectif moyen d'imposition du travail atteignait environ 37 pour cent en 1999, contre 25 et 23 pour cent aux États-Unis et au Japon, respectivement. Martinez-Mongay (2000) donne des estimations assez similaires. Le taux effectif moyen d'imposition est le rapport entre les prélèvements sur le travail et les revenus du travail. Les prélèvements sur le travail comprennent la part que le travail représente dans l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les contributions sociales et les taxes sur les salaires. Les revenus du travail correspondent à la rémunération de l'emploi salarié, y compris les cotisations patronales de sécurité sociale.
7. Les problèmes méthodologiques que pose le calcul des taux effectifs d'imposition sont exposés en détail dans Carey et Rabesona (2002). Les ordres de grandeur indiqués ici doivent donc être considérés comme purement indicatifs.
8. Daveri et Tabelli (2000) montrent qu'une augmentation des prélèvements sur le travail n'est répercutée sur les coûts de main-d'œuvre qu'en Europe continentale, et pas dans les autres pays de l'OCDE. Selon leur estimation, les coûts de main-d'œuvre augmentent d'un demi-point en Europe pour chaque point de hausse des prélèvements sur le travail.
9. Sur la base de données de panel pour 19 pays de l'OCDE, Elmeskov *et al.* (1998) montrent que les modalités de négociation collective influent sur la manière dont le coin fiscal se répercute sur le chômage. L'impact est plus marqué dans les pays à degré intermédiaire de centralisation ou de coordination, c'est-à-dire là où les négociations salariales de branche prédominent et où la coordination est limitée (par exemple, Belgique, Espagne, Finlande et France). Ce contexte de négociation collective donne aux personnes employées (par opposition aux chômeurs) un pouvoir important pour résister aux tentatives des employeurs de compenser une hausse des cotisations par une baisse des salaires.
10. Malgré un coin fiscal sur le travail qui compte parmi les plus marqués dans la zone de l'OCDE, les pays nordiques connaissent des taux d'emploi élevés. Cela tient en partie au lien étroit entre la carrière et les droits à prestations, à des équipements sociaux excellents (par exemple pour l'accueil de la petite enfance) et à des contrats de travail flexibles pour les jeunes.
11. Toutefois, certains pays ont récemment élargi l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques à une partie de ces éléments de rémunération. En Allemagne, par exemple, la taxation à taux réduit des primes versées aux salariés a été éliminée, mais les frais de déplacement entre le domicile et le lieu de travail donnent encore droit à une déduction. Certains pays ont également instauré un plafond au-delà duquel les options d'achat d'actions ne bénéficient plus d'un régime privilégié (par exemple, Espagne, France et Royaume-Uni), mais les différences d'un pays à l'autre restent très marquées.
12. Certains pays accordent aux retraités un régime de faveur par le biais de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En Belgique, par exemple, un crédit d'impôt de 1 510 € était accordé au contribuable célibataire pour les pensions de retraite et les prestations de préretraite. En Autriche, les retraités ont droit à un crédit d'impôt annuel de 400 €. En Allemagne, les retraités bénéficient d'un abattement de 40 pour cent (avec

- un maximum annuel de 3 068 €). En Finlande, les prestations versées par le régime national de retraite sont exemptées jusqu'à un montant de quelques 555 € par mois.
13. En outre, les indemnités de licenciement sont pour une large part exonérées d'impôt en Espagne, en France, en Irlande et au Portugal. On peut trouver des informations le régime fiscal des prestations sociales, en se reportant au site web suivant : http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/missoc99/
 14. Au Royaume-Uni, la distribution des heures travaillées par les parents isolés autour de la limite de 16 heures fixée pour le bénéfice du crédit familial en place jusqu'à octobre 1999 montre que le régime des prestations a eu un impact sensible sur l'offre de travail des femmes.
 15. En 1977, les pays de l'UE ont convenu d'établir un régime harmonisé de TVA, qu'il a fallu modifier plus tard pour se conformer à l'objectif du marché unique. Le système actuel dénote un degré assez élevé d'harmonisation : il comprend une structure de taux harmonisée, avec deux catégories de taux, la fixation du taux normal minimal et des taux réduits étant du ressort de l'UE. Mais les exemptions, dérogations et dispositifs particuliers, régis par la législation européenne, autorisent un certain nombre de différences entre pays de l'UE en fonction de leur situation économique spécifique.
 16. Les principaux éléments de consommation qui bénéficient d'un taux réduit de TVA dans la plupart des pays de l'OCDE sont les suivants : produits alimentaires, adduction d'eau, produits pharmaceutiques, livres et journaux, transports de voyageurs, services d'hôtellerie et de restauration. Parmi les autres éléments moins fréquemment taxés à taux réduit, on citera les pesticides (Espagne, Grèce, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas et Portugal), le fioul domestique (Irlande, Luxembourg, Portugal, Royaume-Uni) et les vêtements et chaussures pour enfants (Irlande, Luxembourg, Royaume-Uni).
 17. En Finlande, le dispositif spécial de remboursement de la TVA payée sur les achats des collectivités locales permet une meilleure neutralité à l'égard de la sous-traitance au secteur privé de services taxables. Toutefois, pour les services exonérés dans le domaine médical et social, ce système encourage l'auto-production, car les collectivités locales sont dédommagées au titre de la TVA réglée sur leurs achats alors que les sociétés privées ne le sont pas. Dans son projet de budget pour 2002, le gouvernement a néanmoins proposé de réduire cette inégalité en introduisant une nouvelle mesure de dédommagement (OCDE, 2002).
 18. En 1993, les taux de TVA pour les produits de luxe ont été supprimés, le taux normal a été fixé à au moins 15 pour cent et seulement deux taux réduits ont été autorisés, ces taux devant être égaux ou supérieurs à 5 pour cent. En outre, les pays ont été autorisés à maintenir des taux super réduits et un taux zéro pour un nombre limité de produits taxés à ces taux avant 1991. Pour plus d'informations sur les taux de TVA et exonérations, voir Commission européenne (2000b). En ce qui concerne les droits d'accise, un régime de taux minima est appliqué depuis 1993.
 19. Les droits d'accise sur le tabac et l'alcool sont bien plus élevés au Royaume-Uni qu'en Belgique et en France. Le gouvernement du Royaume-Uni a estimé à 1.7 milliard de livres en 1998 la perte de recettes sur les droits d'accise et la TVA due à la contrebande du tabac (Ussher, 2000).
 20. A titre d'exemple, l'essence est environ 25 pour cent moins chère au Luxembourg qu'en Belgique, en Allemagne et en France, essentiellement du fait d'une TVA et de droits d'accise plus faibles. Ce qui explique pourquoi la consommation d'essence des non-résidents représente plus de 75 pour cent de l'essence vendue au Luxembourg.

21. Pour les biens numérisés livrés en ligne (comme les logiciels et la musique), la Commission a proposé en juin 2000 un seuil de chiffre d'affaires annuel de 100 000 euros réalisé avec les consommateurs de la zone de l'Union européenne, les entreprises des pays tiers n'ayant pas à acquitter la TVA au-dessous de ce seuil.
22. Pour les ventes aux entreprises étrangères assujetties à la TVA, les biens sont exportés en franchise ; l'entreprise destinataire doit déclarer l'importation et acquitter la TVA. Les entreprises importatrices qui ne sont pas assujetties à la TVA sont traitées comme des consommateurs. Pour les ventes aux consommateurs dans un autre pays de l'Union européenne, l'entreprise doit s'assujettir à la TVA dans le pays de destination et appliquer les taux de TVA de ce dernier. Mais, pour les ventes de petit volume (par exemple, par correspondance ou Internet), c'est le taux de TVA du pays fournisseur qui s'applique.
23. Selon une enquête récente, 26 pour cent des entreprises considéraient en 2000 que les difficultés liées au système de la TVA et à ses procédures étaient un obstacle au fonctionnement du marché interne de l'Union européenne (Tableau d'affichage – du marché unique, n° 7, novembre 2000). Verwaal et Cnossen (2000) ajoutent : « en raison de la TVA transitoire et du système Intrastat, les obligations juridiques et de procédure relatives aux transactions intracommunautaires diffèrent de celles qui concernent les transactions sur les marchés nationaux. Leur respect entraîne des coûts supplémentaires (différentiels) ». Les coûts liés aux obligations découlant des transactions intracommunautaires varient également de façon significative selon les entreprises, ce qui s'explique largement par des économies d'échelle et des variables en rapport avec les technologies de l'information. Certains éléments de fait laissent également penser que les coûts différentiels de respect des règles administratives diminuent les échanges intracommunautaires.
24. La Commission européenne considère que l'un des principaux motifs d'accroissement de la fraude dans le cadre du système actuel de TVA vient de ce que les biens circulent hors TVA (Commission européenne, 2000c). Elle signale en particulier deux types de fraudes : a) la déclaration de livraisons fictives intracommunautaires : les biens exonérés sont en fait vendus sur le marché intérieur et il y a donc fraude à la TVA dont est passible le consommateur final ; b) l'absence de déclaration de la TVA due pour les achats intracommunautaires : cela peut même aboutir à une fraude à la TVA au stade de la consommation finale si les biens sont revendus dans des circuits clandestins. Il peut également y avoir abus du droit de déduction de la taxe acquittée en amont lorsque l'acheteur demande le remboursement de la TVA pour des achats n'ayant pas donné lieu à acquittement de la TVA.
25. Chaque année, environ 100 milliards de déclarations de TVA sont établies dans l'UE. Cependant, faute de ressources, elles sont pour la plupart traitées comme des documents déclaratifs de la redevabilité de cette taxe ; en revanche, les autres informations, qui pourraient servir de base à des décisions de vérification, ne sont pas véritablement utilisées, tout en étant néanmoins recueillies et stockées (Commission européenne, 2000b).
26. Pour les questions d'environnement, les décisions au niveau de l'Union européenne exigent en général une majorité qualifiée. La principale exception concerne les décisions fiscales, qui ne peuvent être prises qu'à l'unanimité. Par conséquent, au niveau de l'Union européenne, les règlements et les normes minimales dans les domaines où la compétence de la Commission s'exerce plus facilement jouent souvent un rôle prédominant (ce qui n'empêche pas que chaque pays mette en place unilatéralement ses propres taxes pour se conformer à la réglementation et aux normes de l'Union européenne).

27. En fait, des réductions d'impôt sont accordées dans la plupart des pays. En Allemagne, la taxe sur l'énergie est plafonnée. En Suède, les industries manufacturières sont exonérées de la taxe sur l'énergie et le taux de la taxe sur le CO₂ qui leur est applicable n'est égale qu'à un tiers du taux normal. Des règles spéciales, et même encore plus favorables, s'appliquent à environ 60 entreprises à forte intensité énergétique. Les industries à forte intensité énergétique sont également exonérées dans une large mesure de la taxe sur le CO₂ au Danemark et en Finlande, et de la taxe sur le SO₂ en Suède et au Danemark (mais, depuis 1999, les compagnies d'électricité danoises acquittent la taxe sur le CO₂). L'agriculture est exonérée de la taxe sur les eaux usées dans certains pays de l'Union européenne (par exemple, le Danemark), bien que l'agriculture soit l'une des activités qui dégradent le plus la qualité des eaux de surface. De même, au Danemark, la taxe sur les engrais s'applique uniquement aux usages non agricoles.
28. Dans certains pays comme l'Autriche et la Finlande, les droits perçus lors de l'immatriculation des voitures sont pénalisateurs à l'égard des véhicules fonctionnant au gazole. En Autriche, le taux d'imposition dépend aussi du rendement d'utilisation du carburant. Le taux de taxation du même montant de carburant pour 100 km est plus élevé pour un véhicule utilisant de l'essence que pour un véhicule utilisant du gazole. Cependant, les bases utilisées pour l'imposition annuelle des véhicules représentent rarement leur incidence sur l'environnement. Lévêque *et al.* (1999) estiment à 1.2 milliard d'euros la subvention fiscale aux utilisateurs de gazole en France.
29. Dans certains pays, les plus-values sont taxées à un taux uniforme (qui peut être nul), dès lors qu'une durée minimale de détention est respectée (par exemple, deux ans en Espagne, un an en Autriche, en Allemagne et au Portugal). Les plus-values sont exonérées en Belgique et aux Pays-Bas. En Allemagne, les dividendes et les revenus sous forme d'intérêts font l'objet d'une retenue à la source, mais devraient en droit être également inclus dans le revenu imposable et taxés au taux marginal applicable au contribuable. Mais, en fait, la sous-déclaration est généralisée (Lang *et al.* 1997).
30. Aux Pays-Bas, les revenus seront classés dans l'une des trois catégories suivantes, en fonction de la source du revenu : les revenus du travail (y compris de la propriété du logement) ; les revenus provenant d'un intérêt substantiel dans une entreprise ; les revenus du patrimoine imputés. Le premier élément sera taxé selon un barème progressif, alors que les deux autres le seront à un taux uniforme, mais différent (OCDE, 2000a).
31. En avril 2001, la Commission européenne a présenté une « communication » visant à éliminer les obstacles à l'octroi de retraites supplémentaires provenant d'un autre pays membre qui résultent des systèmes fiscaux. Elle envisage, après avoir examiné en détail le régime fiscal des retraites dans les pays de l'UE, de négocier individuellement avec les pays membres qui ne se conforment pas aux obligations de la législation communautaire. Si les problèmes ne peuvent être résolus, la Commission saisira la Cour européenne de justice.
32. Les avantages fiscaux en faveur de l'investissement dans le logement sont plus faciles à évaluer dans les pays qui pratiquent l'impôt dual sur le revenu. Au Danemark et en Suède, par exemple, les déductions de paiements d'intérêts sont si importantes que les recettes nettes de la taxation des revenus du capital des ménages sont en fait négatives. Les coûts d'acquisition sont déductibles (au moins en partie) en Autriche, en Belgique et au Portugal. En Espagne, les intérêts sur les emprunts hypothécaires et les coûts d'acquisition donnent droit à un crédit d'impôt de 15 pour cent plafonné à 1 352 euros.

33. En Allemagne, une déduction pouvant aller jusqu'à 1 534 euros (le double pour les couples faisant l'objet d'une imposition conjointe) était accordée en 2000 au titre des revenus d'investissements en capital (par exemple, dividendes ou intérêts). En France, les premiers 1 202 euros (le double pour un couple marié) de dividendes perçus de sociétés résidentes sont exonérés et l'impôt sur les plus-values ne s'applique pas au-dessous d'un seuil de cession de 7 625 euros. On récemment supprimé l'abattement sur les revenus de dividendes pour les contribuables dont le revenu imposable dépasse 45 634 euros et le double pour les couples mariés. Aux Pays-Bas, le solde positif entre les intérêts perçus et les intérêts versés (à l'exception des intérêts des emprunts hypothécaires d'un logement occupé par son propriétaire) est exonéré à hauteur de 454 euros (le double pour un couple marié). Au Royaume-Uni, les personnes physiques ont droit chaque année à un abattement à la base de 6 800 livres pour les plus-values et certains instruments d'épargne (les plans d'épargne en actions et les ISA) sont défiscalisés.
34. Avec le système de retenue à la source envisagé dans la proposition de directive de l'Union européenne sur l'épargne transfrontière, le pays de destination conserverait 25 pour cent du produit de l'impôt et rétrocéderait 75 pour cent au pays de résidence de l'investisseur.
35. Les mérites relatifs de l'échange de renseignements et de la retenue à la source sont également influencés par l'importance des incitations à adopter et à appliquer effectivement un système d'échange de renseignements, étant donné i) les questions qui se posent quant à son coût administratif et ii) le fait que ses avantages financiers découlent des informations reçues d'autres pays et de la diminution de l'évasion fiscale qui peut en résulter.
36. Les centres financiers spécifiquement visés sont les États-Unis, la Suisse, le Liechtenstein, Andorre, Monaco, San-Marin et les territoires dépendants de certains États membres comme les îles anglo-normandes et l'île de Man.
37. L'Allemagne (avant la réforme de 2000), l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande et le Royaume-Uni appliquent un régime d'avoir final (les dividendes sont taxés selon le barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques applicable à l'actionnaire, l'impôt sur les sociétés et la retenue à la source sur les dividendes étant totalement ou partiellement imputables). L'Autriche, la Belgique, le Danemark et la Suède n'accordent pas d'allègement au titre de l'impôt sur les sociétés, mais appliquent un taux d'imposition relativement faible au niveau des personnes physiques. La Grèce a mis fin à la double imposition en exonérant tout simplement les dividendes pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques. L'Italie et le Portugal offrent le choix aux contribuables entre les deux systèmes (crédit imputable ou prélèvement libératoire à taux uniforme réduit sur les dividendes). Les Pays-Bas n'accordent pas d'allègement au titre de l'impôt sur les sociétés et appliquent un taux uniforme au niveau des personnes physiques, l'assiette étant toutefois un revenu imputé et non le revenu effectif.
38. Le système fiscal est neutre par rapport aux décisions de financement des entreprises si un montant donné de bénéfices avant impôt produit le même revenu après impôt pour l'investisseur final, que le revenu prenne la forme de paiements d'intérêts, de dividendes ou de plus-values (c'est-à-dire que l'écart-type des taux de rendement des diverses sources de financement est nul). Il faut pour cela que la charge fiscale cumulée (impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu des personnes physiques) soit égale pour les divers instruments de financement.
39. De fait, les États membres de l'Union européenne n'ont pas pu s'entendre sur diverses propositions de la Commission européenne visant à harmoniser les règles comptables.

La dernière proposition de la Commission est récente, puisqu'elle date de juin 2000 ; cette proposition consistait à obliger les sociétés à présenter des comptes conformes à une norme régionale unique pour 2005.

40. Ces estimations figurent dans Buijink *et al.* (1999). Elles sont établies à partir des états financiers consolidés d'un panel de 2 118 entreprises manufacturières de l'Union européenne, essentiellement cotées, ce qui exclut des secteurs importants comme les assurances et les services financiers.
41. L'enquête de Baker et McKenzie (1999) signale tout particulièrement certains de ces régimes fiscaux sectoriels et géographiques : régions à fort chômage en Belgique ; zones dites de développement et navigation maritime en Finlande ; mesures appliquées par la France pour les créations d'entreprises en Corse, dans les départements d'outre-mer et dans les « zones d'investissement privilégiées » (dont le Nord-Pas-de-Calais) ; Länder orientaux en Allemagne ; régions les moins développées, centrales électriques et hôtels en Grèce ; zones désignées de Dublin, zone industrielle de l'aéroport de Shannon, certaines activités manufacturières et financières en Irlande ; régions à fort chômage et certaines activités des PME en Italie ; transports maritimes au Luxembourg et aux Pays-Bas ; réductions d'impôt accordées par le Portugal pour les PME et pour l'investissement dans certaines régions, notamment le Centre international pour les entreprises des Açores et de Madère pour les banques, les entreprises financières et les sociétés d'assurance ; avantages fiscaux accordés par l'Espagne pour l'investissement dans les îles Canaries, pour les industries extractives et pour l'exportation ; l'Irlande du Nord pour le Royaume-Uni.
42. Pour le Royaume-Uni, voir Freedman et Ward (2000). Pour aider les petites entreprises, un taux d'imposition initial de 10 pour cent a été institué en avril 2000 pour les sociétés dont les bénéfices imposables sont inférieurs à £10 000. Un taux de 20 pour cent s'applique également aux entreprises dont les bénéfices imposables vont de £50 000 à £300 000 (le taux « normal » d'imposition des sociétés, c'est-à-dire celui qui concerne les entreprises dégagant des bénéfices supérieurs à 1.5 millions de livres, est de 30 pour cent). En outre, le budget 2000 a instauré une réduction d'impôt élargie pour les dépenses de R-D des PME. A partir d'avril 2000, les PME ont été autorisées à déduire 150 pour cent des dépenses éligibles de R-D. En France, des exemptions complètes ou partielles sont accordées aux sociétés créées entre 1995 et 2004 sous réserve de certaines conditions relatives au type d'activité et à la localisation.
43. Avec le régime de la société holding, une société basée dans ces pays n'acquiesce qu'un faible impôt (voire aucun) sur les dividendes ou les plus-values pour les participations qu'elle détient dans d'autres sociétés. Avec le régime du centre de coordination, une société peut bénéficier d'importantes réductions d'impôt si elle peut démontrer que la filiale située dans le pays coordonne les opérations financières de l'ensemble du groupe.
44. Le rapport établi par le Groupe chargé du Code de conduite sur la fiscalité des entreprises, transmis au Conseil ECOFIN en novembre 1999, a jugé 66 mesures fiscales dommageables. Comme le note également ce rapport, certaines de ces mesures sont en voie d'élimination, en particulier les centres de coordination au Luxembourg, les centres pour les services financiers internationaux de Dublin, les sociétés de financement au Luxembourg et, enfin, pour l'Irlande, le taux de 10 pour cent applicable aux activités manufacturières et à la zone industrielle de l'aéroport de Shannon.
45. La progressivité légale qu'illustre le graphique 11 repose sur les équations fiscales de l'OCDE (OCDE, *Les impôts sur les salaires*). Plusieurs mises en garde s'imposent lorsqu'il

s'agit d'évaluer la progressivité du système fiscal à partir de ces équations. Premièrement, les taux d'utilisation des déductions et crédits d'impôt, qui ne sont pas pris en compte dans les équations fiscales, ont tendance à augmenter lorsque le revenu s'accroît (notamment déductions et crédits liés à l'investissement dans le logement et aux frais de garde d'enfants). Deuxièmement, ces équations s'appliquent essentiellement aux revenus salariaux ; or, dans de nombreux pays, de larges catégories de contribuables n'acquittent pas de cotisations de sécurité sociale, ou acquittent des cotisations inférieures à celles des salariés (par exemple, les travailleurs indépendants, les retraités, les titulaires de pensions et les chômeurs). En outre, il n'est pas tenu compte de la taxation de l'élément correspondant au revenu du capital.

46. En France, la moitié environ des ménages n'acquittent pas d'impôt sur le revenu des personnes physiques. En outre, deux abattements proportionnels s'appliquent successivement aux revenus salariaux : un abattement de 10 pour cent (avec un plafond de 11 809 € en 1999) et un abattement de 20 pour cent à hauteur des 107 781 € restants.
47. Les cotisations de sécurité sociale financent souvent des dispositifs d'assurance et ne visent donc pas à redistribuer des revenus des riches aux pauvres. Il faut plutôt les considérer comme un instrument de redistribution du revenu sur la durée de vie de l'individu. Les cotisations de retraite, de chômage ou de maladie relèvent pour une large part de cette catégorie dans un grand nombre de pays de l'Union européenne. Toutefois, même dans ces cas, l'élément d'assurance n'est pas toujours correctement défini sur une base actuarielle (par exemple, pour les retraites) et/ou les prestations peuvent augmenter en fonction du niveau de revenu, alors que les cotisations sont plafonnées (par exemple, les dépenses de santé ont tendance à augmenter en fonction du revenu). Au total, les individus fortunés peuvent en tirer avantage. C'est ce qui a conduit certains pays, notamment la France, à supprimer la plupart des plafonds de cotisations sociales.
48. Burniaux *et al.* (1998) présentent une décomposition des sources de l'inégalité des revenus. Quatre éléments sont dissociés : le travail, le capital et le travail indépendant, les transferts et l'impôt. Utilisant une méthodologie proposée par Shorrocks, ces auteurs montrent que l'impôt contribue davantage dans les pays de l'Union européenne à réduire l'inégalité des revenus. Mais, compte tenu du montant total des impôts, sa contribution relative à la réduction des inégalités était inférieure au milieu des années 90 dans les sept pays de l'Union européenne étudiés à celle observée en Australie et au Japon, et pratiquement similaire à celle constatée aux États-Unis. Autrement dit, pour chaque unité monétaire d'impôt sur le revenu et de cotisations de sécurité sociale, une plus forte proportion était prélevée sur les riches au Japon et en Australie qu'en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Finlande, en Italie, aux Pays-Bas et en Suède.
49. Des simulations économétriques pour les pays de l'Union européenne montrent qu'une baisse des cotisations de sécurité sociale compensée par une hausse d'autres prélèvements a un effet positif substantiel sur l'emploi. Les résultats les plus favorables sont observés lorsque la réduction des cotisations patronales de sécurité sociale est axée sur les catégories de travailleurs à faible qualification et si l'on met en place une taxe sur le CO₂ (l'énergie) de préférence à un relèvement de la TVA. Pour plus d'informations sur les modèles et simulations, voir Commission européenne (1993) et Roeger *et al.* (1998). De même, en utilisant des données de panel concernant les pays de l'Union européenne sur la période 1965-1995, Daveri et Tabellini (2000) ne constatent pratiquement d'effets de distorsion de l'impôt sur la consommation et de l'impôt sur le capital à l'égard de l'emploi et de la croissance, contrairement à ce qui se produit avec les prélèvements sur le travail. Ils recommandent donc de transférer une partie de

la fiscalité du travail sur la consommation ou sur le capital. En revanche, Tyrväinen (1995) montre que, même si les prélèvements sur les salaires, sur le revenu et sur la consommation ont le même effet dans la plupart des pays du point de vue de la fixation des salaires à long terme, la vitesse d'ajustement est très différente, les salaires paraissant s'ajuster plus lentement à l'impôt sur la consommation qu'aux autres impôts.

50. Grüner et Heer (2000) ont élaboré un modèle de croissance endogène, avec lequel un allègement de l'impôt sur le travail par alourdissement de l'impôt sur le capital et de l'impôt sur le patrimoine accélère la croissance grâce à un niveau d'instruction plus élevé.
51. La complémentarité de ces deux mesures explique sans doute pour une large part la forte progression de l'emploi en Espagne après la mise en place d'un nouveau type de contrat de travail en 1997, s'accompagnant d'une diminution du coût du licenciement et d'une baisse des cotisations de sécurité sociale.
52. En Espagne, par exemple, les avantages fiscaux ont été réduits en 1998, tout en restant généreux. Ils ont abouti à un taux très élevé d'accession à la propriété par rapport aux autres pays et à un marché locatif peu développé. Sur le marché du travail, 90 pour cent des nouveaux contrats de travail étaient de brève durée en 1999 et un quart seulement des chômeurs indiquaient qu'ils accepteraient un emploi s'il leur fallait déménager.
53. Pour un examen approfondi de ces questions, voir O'Brien et Vourc'h (2001) ainsi que OCDE (2001).

Annexe 1

RÉFORME DE LA TVA : DU PRINCIPE DE LA DESTINATION AU PRINCIPE DE L'ORIGINE ?

Depuis que le système commun de TVA a été mis en place dans les années 70, son objectif affiché est de créer les conditions nécessaires à l'établissement d'un marché intérieur caractérisé par une concurrence efficace, avec la suppression des taxes à l'importation et de l'exonération fiscale des exportations dans les échanges entre les États membres. Cet objectif sous-tend la conception d'un système de TVA qui soit adapté au marché interne et fonctionne dans la zone de l'Union européenne de la même manière que s'il s'agissait d'un seul pays, les biens et services étant taxés dans l'État membre d'origine. Dans la pratique, un changement aussi radical n'a pas reçu l'appui nécessaire des États membres. Parmi les raisons qui expliquent cette situation, il faut citer les objections quant à l'efficacité du mécanisme nécessaire de compensation pour la répartition des recettes de TVA et le degré d'harmonisation des taux qui serait indispensable. Néanmoins, la suppression des contrôles douaniers dans la zone de l'Union européenne en 1993 a exigé une réforme du système de TVA, qui fonctionnait jusqu'alors selon le principe de la destination. Il a donc été décidé d'adopter un régime « transitoire » qui permettrait de supprimer les contrôles aux frontières internes de la Communauté tout en faisant en sorte que, dans la plupart des cas, ce soit toujours l'État membre de destination qui collecte la TVA.

Le principe de la destination. Selon ce principe, l'impôt sur la consommation est perçu là où le produit est consommé, aussi bien pour le consommateur final que pour le producteur. Ce régime assure la neutralité au niveau de la production, puisque l'impôt indirect n'établit aucune discrimination entre les producteurs nationaux et étrangers et que les exportations sont exonérées de l'impôt national. Toutefois, ce principe exige une surveillance des flux d'échanges transfrontaliers et une coopération administrative, puisque les biens et services circulent hors TVA.

Le principe de l'origine. Selon ce principe, les biens et services sont taxés là où ils sont produits, quel que soit le lieu où ils sont consommés. L'avantage est double : il n'y a pas besoin de contrôles aux frontières et, puisque les exportations ne circulent plus hors TVA, les possibilités de fraude fiscale devraient être moins nombreuses. Toutefois, l'application du principe de l'origine rend possible une discrimination du système fiscal entre les biens produits dans le pays et les exportations. Une taxation intégrale selon le principe de l'origine et non plus selon le principe de la destination entraînerait également de profondes modifications dans la répartition des recettes de TVA entre les pays. Les pays de l'Union européenne dégagent un excédent commercial par rapport à la zone de l'Union européenne percevraient ainsi des recettes supplémentaires de TVA, par rapport au régime actuel de taxation des exportations à taux zéro, alors que les pays accusant un déficit par rapport à la zone de l'Union européenne devraient se voir accorder un crédit de TVA pour leurs acquisitions intra-communautaires. Pour faire en sorte que les recettes de TVA bénéficient aux pays

de consommation, il fallait donc un mécanisme de redistribution des recettes de TVA entre les pays. En 1987, la Commission a proposé la création d'une « chambre de compensation », qui procéderait aux ajustements nécessaires sur la base d'un enregistrement détaillé des transactions. Un tel mécanisme aurait exigé de multiples échanges de renseignements et aurait renchéri les transactions. La Commission a proposé ultérieurement un dispositif de réaffectation de la TVA perçue, reposant sur la consommation globale, de manière que les recettes de TVA aillent au pays de l'Union européenne où la consommation a eu lieu, les pays obtenant ainsi compensation pour la TVA acquittée sur les marchandises exportées. Toutefois, le choix d'une méthode et des sources statistiques, lorsqu'il s'agit de mesurer la consommation globale, est délicat, en particulier pour ce qui est de la taille de l'économie souterraine, chaque pays préférant une estimation de la consommation imposable qui maximise sa part dans la redistribution des recettes totales de TVA (Commission européenne, 1998b). De plus, un tel système aurait l'inconvénient de déconnecter la taxe perçue dans un pays des recettes fiscales de ce pays ; d'où une moindre incitation, pour les autorités fiscales nationales, à faire mieux respecter la législation fiscale*.

Un régime « transitoire » dual. En définitive, la Communauté conserve un régime dual depuis 1993 : le principe de la destination est resté intact pour le secteur des entreprises, mais le principe de l'origine s'applique maintenant aux achats transfrontaliers des personnes physiques. Celles-ci peuvent maintenant acheter des biens n'importe où dans la zone de l'Union européenne, sans être passibles d'un impôt supplémentaire lorsqu'elles font circuler les biens d'un pays de l'Union européenne à l'autre (à l'exception des véhicules neufs et des achats par correspondance). Ce régime dual vise à répondre aux impératifs d'un marché interne sans frontières, tout en ménageant une marge de manœuvre au niveau national pour la fixation des taux de TVA et pour son recouvrement et les opérations de vérification (Commission européenne, 1998b). Le régime transitoire a remplacé les contrôles douaniers par l'obligation, pour toutes les entreprises de l'Union européenne exportant dans un autre pays de l'Union européenne (vente à distance entre entreprises et entre entreprises et consommateurs) de déclarer l'exportation à l'administration fiscale, d'identifier l'acheteur par un numéro d'identification TVA (ou en transmettant leur numéro d'identification TVA dans le pays de destination en cas de vente à distance). Un système informatisé d'échange automatique de renseignements sur la valeur des livraisons intra-communautaires a été mis en place entre les autorités nationales (système d'échange de renseignements sur la TVA, VIÉS).

* Keen et Smith (1996) recommandent de maintenir un lien étroit entre l'impôt perçu et les recettes fiscales, de façon que chaque pays soit incité à améliorer le recouvrement d'impôt et à faire mieux respecter les obligations fiscales. Ils proposent donc que soit mis en place un taux de TVA unique pour les opérations transfrontalières dans l'Union européenne et que les États membres conservent le pouvoir de fixer le taux de TVA pour les ventes au consommateur final réalisées par les commerçants.

Annexe 2

LE CODE DE CONDUITE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES

Le Conseil de l'Union européenne a adopté en décembre 1997 un Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises, dans le cadre d'un ensemble plus large de mesures fiscales. En adoptant ce code, les États membres s'engagent à ne pas introduire de nouvelles mesures fiscales dommageables et à démanteler les mesures fiscales dommageables en vigueur, c'est-à-dire les régimes spéciaux qui peuvent influencer sensiblement sur la localisation des activités industrielles et commerciales dans la zone de l'Union européenne. En mars 1998 a été créé un groupe chargé du Code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises (appelé le groupe du Code de conduite). Ce groupe a remis, en novembre 1999, un rapport recensant 66 mesures fiscales dommageables encourageant inégalement les entreprises à s'implanter dans un pays de l'Union européenne aux dépens des autres. Le Code de conduite n'a pas un caractère contraignant, mais certaines des mesures fiscales auxquelles il s'applique relèvent du champ d'application des dispositions du traité de Maastricht qui concernent les aides d'État, pour lesquelles la Commission européenne dispose d'un certain nombre de prérogatives si elle juge qu'il y a distorsion de la concurrence*.

Selon le Code de conduite, une mesure fiscale doit être considérée comme potentiellement dommageable si elle établit un niveau d'imposition effective nettement inférieur, y compris une imposition nulle, par rapport à ceux qui s'appliquent normalement dans l'État membre concerné. Les mesures fiscales régies par le code comprennent les dispositions législatives et réglementaires ainsi que les pratiques administratives. Dans l'évaluation du caractère dommageable d'une mesure fiscale, il y a lieu de prendre en compte, entre autres :

- si les avantages sont accordés exclusivement à des non-résidents ou pour des transactions conclues avec des non-résidents ; ou
- si les avantages sont totalement isolés de l'économie domestique, de sorte qu'ils n'ont pas d'incidence sur la base fiscale nationale ; ou
- si les avantages sont accordés même en l'absence de toute activité économique réelle et de présence économique substantielle à l'intérieur de l'État membre offrant ces avantages fiscaux ; ou

* Les impôts sont censés avoir un effet équivalent à celui des aides financières directes. La Commission européenne distingue entre les aides d'État et les mesures générales. Les mesures générales ne sont pas censées constituer une aide et ne relèvent donc pas de l'article 87(1) du traité CE. Une mesure est considérée comme générale lorsqu'elle ne présente aucune spécificité du point de vue sectoriel, régional ou catégoriel ; l'octroi de l'aide repose sur des critères objectifs, sans pouvoir discrétionnaire des autorités ; la mesure n'est en principe pas limitée dans sa durée ou par un budget prédéterminé.

- si les règles de détermination des bénéfices issus des activités internes d'un groupe multinational divergent des principes généralement admis sur le plan international, notamment les règles approuvées par l'OCDE ; ou
- si les mesures fiscales manquent de transparence, y compris lorsque les dispositions légales sont appliquées de manière moins rigoureuse et d'une façon non transparente au niveau administratif.

Le Code de conduite de l'Union européenne et l'initiative de l'OCDE concernant les pratiques fiscales dommageables

Pour pratiquement les mêmes raisons que le Code de conduite de l'Union européenne, l'OCDE a défini une démarche (1998, 2000b) pour le traitement des régimes fiscaux préférentiels dommageables dans les pays membres de l'OCDE et adopté un ensemble de recommandations destinées à lutter contre les pratiques fiscales dommageables. Le Code de conduite de l'Union européenne et les Principes directeurs de l'OCDE sont largement compatibles, mais leur champ d'application est différent. Le Code de conduite de l'Union européenne concerne les activités des entreprises en général, tout en mettant l'accent sur les activités mobiles. De leur côté, les Principes directeurs de l'OCDE sont clairement limités aux activités financières et aux autres activités de services, pour répondre aux préoccupations particulières quant aux pratiques fiscales abusives que les régimes préférentiels de ce type peuvent favoriser. Ils ont également pour objectif de couvrir une zone géographique plus large.

BIBLIOGRAPHIE

- ADEMA, W. (2000),
« Un éclairage nouveau sur les dépenses sociales effectives des pays : une mise au point », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, 2000/1.
- ATKINSON, P. et P. VAN DEN NOORD (2001),
« Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis », *OECD Economic Department Working Papers*, n° 485.
- AUJEAN, M., P. JENKINS et S. PODDAR (1999),
« A new approach to public sector bodies », *VAT Monitor*, vol. 10, n° 4, juillet/août.
- BAKER et MCKENZIE (1999),
« Survey of the effective tax burden in the European Union », Amsterdam, janvier.
- BASSANINI, A., J.H. RASMUSSEN et S. SCARPETTA (1999),
« The economic effects of employment conditional income support schemes for the low-paid from a CGE model applied to four OECD countries », *OECD Economic Department Working Papers*, n° 224.
- BLÖNDAL, S. et S. SCARPETTA (1999),
« The retirement decision in OECD countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 202.
- BLUNDELL, R. (2000),
« Work incentives and 'in-work' benefit reforms: a review », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 16, n° 1.
- BOURGUIGNON, F. (1998),
Fiscalité et redistribution, Conseil d'analyse économique, La documentation française, Paris.
- BRONCHI, C. (2001),
« Options for reforming the tax system in Greece » *OECD Economics Department Working Papers*, n° 291.
- BRONCHI, C. et J.G. GOMES-SANTOS (2001),
« Reforming the tax system in Portugal », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 302.
- BUIJINK, W., B. JANSSEN et Y. SCHOLS (1999),
« Corporate effective tax rates in the European Union », Maastricht Accounting and Auditing Research and Education Center, (www.minfin.nl/).
- BURNIAUX, J.M., T.T. DANG, D. FORE, M. FÖRSTER, M. MIRA D'ERCOLE et H. OXLEY (1998),
« Income distribution and poverty in selected OECD countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 189.

- CAREY, D., K. GORDON, et P. THALMANN (1999),
« Tax reform in Switzerland », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 222.
- CAREY, D. et J. RABESONA (2002),
« Tax ratios for labour and capital income and for consumption », *Revue économique de l'OCDE* (à paraître).
- CNOSSEN, S. (1997),
« Dual income taxation: the Nordic experience », Research Memorandum 9710, Research Centre for Economic Policy, Erasmus University, Rotterdam.
- COMMISSION EUROPÉENNE,
« Mutual information system on social protection in the member states of the European Union », Internet data base, (www.europa.eu.int/comm/dg05/soc-prot/missoc99/english/f_main.htm).
- COMMISSION EUROPÉENNE (1993),
« Croissance, compétitivité, emploi – les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle – livre blanc », COM(93)700 final.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1998a),
« Conclusions du Conseil ECOFIN du 1^{er} décembre 1997 en matière de politique fiscale », 98/C 2/01, *Journal officiel des Communautés européennes*, 6 janvier 1998.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1998b),
« Rapport spécial n°9/98 de la Cour des comptes relatif à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne en matière de TVA sur les échanges intracommunautaires, accompagné des réponses de la Commission », *Journal officiel des Communautés européennes*, C 356, 20/11/1998.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1998c),
« Proposition de directive du Conseil visant à garantir une imposition effective à l'intérieur de la Communauté, des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts », 98/C 212/09 COM (1998) 295 final.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999a),
« Stratégie pour le marché intérieur », COM (99)624 final/2.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999b),
« Avis du Comité économique et social sur la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne le régime du droit à déduction de la TVA et sur une proposition de règlement du Conseil sur les mesures de vérification, les mesures concernant le système de remboursement et les mesures de coopération administrative nécessaires à la directive d'application 98/xxx/CE », *Journal officiel des Communautés européennes*, 12 avril, C 101/73.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999c),
« L'harmonisation des taxes sur le chiffre d'affaires. Les taxes indirectes et le commerce électronique » groupe de travail n° 1, juin.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000a),
« Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 », *Journal officiel des Communautés européennes* C 172/1, 16 Juin.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000b),
« Les taux de TVA appliqués dans les États membres de la Communauté européenne », la situation au 1^{er} mai 2000, DOC/2206/2000-EN.

- COMMISSION EUROPÉENNE (2000c),
« Stratégie visant à améliorer le fonctionnement du système de TVA dans le cadre du marché intérieur », Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM(2000)348 final.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000d),
« Troisième rapport établi en application de l'article 14 du règlement n° 218/92 du 27 janvier 1992 concernant la coopération administrative dans le domaine des impôts indirects ». Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2000)28 final.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000e),
« Les dividendes de la croissance : allègements d'impôts ou réduction des déficits », EcFin 125-00-EN.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000f),
« La taxation du carburant pour avions », Communication de la Commissions au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM(2000)110 final.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000g),
« Livre vert », COM(2000)87.
- COPPEL, J. (2000),
« E-commerce: impacts and policy challenges », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 252.
- DANG, T-T, P. ANTOLIN et H. OXLEY (2001),
« Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 305.
- DAVERI, F. et G. TABELLINI (2000),
« Unemployment and taxes », *Economic Policy*, avril.
- DILNOT, A. et J. McCRAE (2000),
« L'allocation aux familles (Family Credit) et le crédit d'impôt pour les familles actives (Working families tax credit) au Royaume-Uni », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31, 2000/2.
- DORMONT, B. (1997),
« L'influence du coût du travail sur la demande de travail », *Économie et Statistiques*, n° 301-302.
- ELMESKOV, J., J. MARTIN et S. SCARPETTA (1998),
« Key lessons for labour market reforms: Evidence from OECD countries' experience », *Swedish Economic Policy Review*, n° 5.
- FRANCO, D. (1996),
« The taxation of funded pension schemes and budgetary policy », *European Commission Economic Papers*, n° 117, septembre.
- FREEDMAN, J. et J. WARD (2000),
« United Kingdom: Taxation of small and medium-sized enterprises », *European Taxation, International bureau of fiscal documentation*, mai.
- GRÜNER, H.P. et B. HEER (2000),
« Optimal flat-rate taxes on capital – a re-examination of Lucas' supply side model », *Oxford Economic Paper*, n° 52.
- GUBIAN, A. (1999),
« Six ans d'allègement de cotisations employeurs sur les bas salaires », *Dossiers de la DARES*, n° 3-4/1999.

- GUICHARD, S. et C. LEFEBVRE (1997),
 « Pour ou contre le système commun de TVA », *Document de travail du CEPIL*, n° 97-13.
- JOMARD, I. et A. VAROUDAKIS (2000),
 « Options for reforming the Spanish tax system », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 249.
- KEEN, M. et S. SMITH (1996),
 « The future value-added tax in the European Union », *Economic Policy*, vol. 23.
- KIRPATRICK, G., G. KLEPPER et R. PRICE (2001),
 « Making growth more environmentally sustainable in Germany », *OECD Economic Department Working Papers*, n° 276.
- LANG, O., K.-H. NÖHRBAß et K. STAHL (1997),
 « On income tax avoidance: the case of Germany », *Journal of Public Economics*, vol. 66.
- LÉVÊQUE, F. C. DAUDE et F. CAULRY (1999),
 « Subventions à la pollution », *La recherche*, n° 325, novembre.
- MARTINEZ-MONGAY, C. (2000),
 « ECFIN's effective tax rates. Properties and comparisons with other tax indicators », *European Commission Economic Paper*, n° 146.
- MARTINEZ-MONGAY, C. et R. FERNANDEZ (2000),
 « Effective taxation, spending and employment performance », in M. Buti, P. Sestito et H. Wijkander (dir. pub.), *Taxation, Welfare and the Crisis of Unemployment in Europe*, Edward Elgar.
- MENDOZA, E.G., A. RAZIN et L.L. TESAR (1994),
 « Effective rates in macroeconomics: cross-country estimates on factor incomes and consumption », *NBER Working Paper*, n° 4864, septembre.
- MYHRMAN, R., O. KRÖGER, T. RAUHANEN, T. JUNKKA, S. KARI et H. KOSKENKYLA (1995),
 « Finnish corporate tax reforms », *Government Institute for Economic Research, VATT publication*, Helsinki.
- NORREGAARD, J. et V. REPELIN-HILL (2000),
 « Taxes and tradable permits as instruments for controlling pollution: theory and practice », *IMF Working Paper*, WP/00/13.
- P. BRIEN, OetH 'VOURC A. (2001),
 « Encouraging environmentally sustainable growth: experience in OECD countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 293.
- OCDE (1994a),
L'étude de l'OCDE sur l'emploi, chapitre 9 sur la fiscalité, Paris.
- OCDE (1994b),
Fiscalité et épargne des ménages, Paris.
- OCDE (1998),
La concurrence fiscale dommageable. Un nouveau problème mondial, Paris.
- OCDE (1999a),
La mise en œuvre de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des politiques, Paris.
- OCDE (1999b),
Systèmes de prestation et incitation au travail, Paris.
- OCDE (1999c),
Les instruments économiques pour le contrôle de pollution et la gestion des ressources naturelles dans

l'OCDE : une étude d'ensemble, disponible sur le site web de l'OCDE : www.oecd.org/env/policies/online-eco.htm.

OCDE (2000a),

Études économiques : Pays-Bas, Paris.

OCDE (2000b),

Vers une coopération fiscale globale : Rapport pour la réunion du Conseil ministériel de 2000 et Recommandations du Comité des affaires fiscales, Paris.

OCDE (2001)

Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE : problèmes et stratégies, Paris.

OCDE (2002),

Études économiques : Finlande, Paris.

PEARSON, M. (2000),

« Valorisation du travail », étude présentée en vue de la Conférence sur l'emploi organisée par le gouvernement finlandais avec le soutien de l'UE et de l'OCDE, Helsinki, 27-28 janvier.

RADAELLI, G. (1999),

« Harmful tax competition in the EU », *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, n° 4.

ROEGER, W. and J. in't VELD (1998),

« The macroeconomic effects of tax reforms in the Quest model », *mimeo.*, European Commission, DG II.

STRAND, H. (1999),

« Some issues related to the equity-efficiency trade-off in the Swedish tax and transfer system », *OECD Economic Department Working Papers*, n° 225.

TYRVAÄNEN, T. (1995),

« Wage determination in the long run, real wage resistance and unemployment: multivariate analysis of cointegrating relations in ten OECD economies », *Bank of Finland Discussion Papers*, décembre.

USSHER, K. (2000),

The Spectre of Tax Harmonisation, Centre for European Reform, Londres.

VAN DEN NOORD, P. (2000),

« The tax system in Norway: past reforms and future challenges », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 244.

VERWAAL, E. et S. CNOSEN (2000),

« Europe's new border taxes », *OCFEB Research Memorandum* n° 08.

VOURC'H, A. et M. JIMENEZ (2000),

« Enhancing environmentally sustainable growth in Finland », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 229.