



**INFORMATION · INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG · INFORMATION MEMO · NOTE D'INFORMATION  
 ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ · NOTA D'INFORMAZIONE · TER DOCUMENTATIE**

Brussels, October 1983

**TAX RELIEF FOR CROSS-FRONTIER AND MIGRANT WORKERS (1)**

The Commission's proposal for a directive ensuring fairer income tax treatment for persons who live in one member state of the Community and work in another is now being examined by the Council.

The proposal which dates from December 1979 has already received support from the European Parliament and from the Economic and Social Committee. (2)

It is estimated that nearly two million European Community nationals work in Member States other than their own. Of these about 200 000 are so-called "frontier workers" who commute more or less daily between their homes in one member state and their place of employment in another. These numbers are bound to rise with the accession of Spain and Portugal and the development of swifter transport, such as the high speed train. A more striking example is the Channel link. Not only would it bring France and the United Kingdom within commuting distance of each other, but its construction could create a whole army of Frontier workers.

Both categories are liable to be victimised by the income tax rules applied to non-resident persons. In general residents are subject to tax on their world-wide income and can claim the full range of personal allowance and reliefs. Non-residents are taxable only on the income arising in the country where they are non-resident and can only claim a restricted range of the tax reliefs available to residents. The application of this rule often results in financial disadvantages to workers who are exercising their right of free movement between member states. The Commission's proposal lays down rules to ensure fairer treatment for these workers.

The proposal provides that the cross-frontier worker should be taxed in the country of his residence on the income from his employment across the border. He would thus get all the tax reliefs to which an ordinary resident is entitled. The member state where he works may apply a withholding tax to the frontier-worker's income which is then to be credited against the income tax chargeable by the member state of his residence. Any excess of credit is to be refunded by that state. The apportionment of these tax receipts and refunds is to be agreed upon bilaterally by the two member states concerned.

(1) Proposal for a Council Directive concerning the Harmonisation of Income Taxation Pensions with Respect to Freedom of Movement for workers within the Community, Official Journal No. C/21 of 26.1.1980.

Taxation of frontier workers in their state of residence is not new and is already practised by four pairs of states in the Community under bilateral arrangements (1). However, these arrangements use different definitions of what constitutes the frontier worker and anomalies often result.

In the EEC's definition, which is modelled on the one used in the Community's social security regulations, a frontier worker is defined as an individual who exercises an employment in a member state in which he is not resident and who is resident in another member state to which he returns, as a rule, daily. The case of a person who returns weekly is not necessarily excluded but, in order to minimise the scope for tax avoidance, it is not automatically included.

The second problem tackled by the Commission's proposal is the more general one of non-resident workers. It is epitomised in the case, reported to the Commission, of a person resident in the United Kingdom who was unemployed for the whole of the tax year except for a short period of service on board a German registered ship. At the end of the voyage he was paid, only to find that German income tax amounting to more than 20% of his gross earnings had been deducted. As a non-resident he was not entitled to have any of this tax reimbursed, even though he had no other taxable income.

The Commission's proposal seeks to abolish this sort of injustice by providing that the taxation of non-resident persons, as regards their earnings and pensions, should be no more burdensome than if they were resident in the taxing state. It thus maintains the internationally accepted rule of taxing income in the state where it arises but at the same time lays down conditions requiring even-handed treatment between resident and non-resident persons.

The Commission's proposal further seeks to provide relief for long-term contractual savings, especially when they take the form of life assurance policies, pension plans, or home ownership. At present such relief is almost invariably conditional upon the payment in question being made to a person resident in the taxing state. This restriction is particularly hard on people who spend various periods of their working life in different member states.

Numerous cases have been brought to the Commission's notice:

- the staff of a French school in Italy are required to keep up their French social security contributions but can get no relief for them;
- a firm of international accountants moved its office from Paris to Brussels and then found that contributions to its pension fund established in France were no longer recognised for tax purposes;
- a Dutch research worker accepted a post in the United Kingdom and thereupon ceased to obtain relief for the continuing payments on his house in the Netherlands;
- there is also the problem of insurance premiums paid by a policy holder resident in one member state to an insurance company resident in another.

-----  
 (1) viz. Belgium/France, Belgium/Germany, France/Germany, and Belgium/Netherlands.

This state of affairs may seriously interfere with the freedom of movement of persons and with the freedom to provide services within the Community guaranteed by the Treaty.

The Commission's proposal accordingly provides that a member state which grants tax relief for such payments may not withhold relief simply because the payments are made to a person in another member state. Member states are entitled to satisfy themselves as to the status of the payee, but under the established mutual assistance procedure, this should not present any great difficulty.



**INFORMATION • INFORMATORISCHE AUFZEICHNUNG • INFORMATION MEMO • NOTE D'INFORMATION  
 ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ • NOTA D'INFORMAZIONE • TER DOCUMENTATIE**

Bruxelles, octobre 1983.

ALLEGEMENT FISCAL POUR LES TRAVAILLEURS FRONTALIERS  
 ET LES TRAVAILLEURS MIGRANTS (1)

La proposition de La Commission concernant une directive assurant un régime plus équitable d'impôts sur les revenus aux personnes qui vivent dans un Etat membre de La Communauté et travaillent dans un autre est actuellement examinée par Le Conseil.

La proposition qui date de décembre 1979 a déjà reçu l'appui du Parlement européen et du Comité économique et social (2).

On estime que près de deux millions de ressortissants de La Communauté européenne travaillent dans un Etat membre qui n'est pas le leur. Quelque 200 000 d'entre eux sont ce que l'on appelle des "travailleurs frontaliers" qui font la navette pratiquement chaque jour de leur domicile situé dans un Etat membre à leur lieu de travail situé dans un autre. Ces chiffres ne pourront qu'augmenter avec l'adhésion de L'Espagne et du Portugal et le développement des transports plus rapides comme le train à grande vitesse ou, exemple plus frappant, la liaison fixe à travers La Manche qui rendrait désormais possible le navettage entre La France et Le Royaume-Uni et dont la construction pourrait donner naissance à toute une armée de travailleurs frontaliers.

Ces deux catégories de travailleurs sont susceptibles d'être victimes des dispositions en matière d'impôt sur les revenus applicables aux non-résidents. En général, les résidents sont assujettis à l'impôt sur les revenus, d'où qu'ils proviennent et ils ont droit à toute la série des indemnités et allègements personnels. Les non-résidents ne sont redevables que de l'impôt sur le revenu provenant du pays dans lequel ils ne sont pas résidents et ils ont droit qu'à certains des allègements fiscaux dont bénéficient les résidents. L'application de cette disposition est souvent financièrement préjudiciable aux travailleurs qui font usage de leur droit de circuler librement à l'intérieur de La Communauté. La proposition de La Commission contient des dispositions visant à garantir à ces travailleurs un traitement plus équitable.

La proposition prévoit que le travailleur frontalier devrait être imposé dans son pays de résidence sur le revenu que lui procure l'emploi qu'il exerce de l'autre côté de la frontière. Il bénéficierait ainsi de tous les allègements fiscaux auxquels a droit un résident ordinaire. L'Etat membre dans lequel il travaille pourrait pratiquer une retenue sur le revenu du travailleur frontalier qui devrait alors être déduite de l'impôt sur le revenu applicable dans l'Etat membre où il réside. Toute somme retenue en trop devrait être remboursée par cet Etat. L'importance relative de ces prélèvements fiscaux et de ces remboursements sera fixée bilatéralement par les deux Etats membres concernés.

- (1) Proposition de directive du Conseil concernant l'harmonisation des dispositions relatives à l'imposition des revenus en relation avec la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de La Communauté, Journal Officiel n° C/21 du 26.1.1980  
 (2) Avis n° CES 1110/80; Rapport Salisch adopté par Le Parlement européen, 14.5.1982.

L'imposition des travailleurs frontaliers dans leur Etat de résidence n'est pas nouvelle et est déjà pratiquée par quatre paires d'Etats de la Communauté Liés par des accords bilatéraux (1). Toutefois, ces accords se font sur des définitions différentes de ce qu'est un travailleurs frontalier et des anomalies en résultent souvent.

Selon la définition de la CEE qui a pris pour modèle celle qui figure dans les dispositions en matière de sécurité sociale de la Communauté, un travailleur frontalier est une personne qui exerce un emploi dans un Etat membre dans lequel il n'est pas résident et qui réside dans un autre Etat membre dans lequel il retourne, en règle générale, chaque jour. Le cas d'une personne qui retourne chaque semaine n'est pas nécessairement exclu, mais, afin de réduire l'importance de la fraude fiscale, il n'est pas automatiquement inclus.

Le second problème abordé par la proposition de la Commission est le problème plus général des travailleurs non-résidents. Il est illustré par le cas, rapporté à la Commission, d'une personne résidant au Royaume-Uni qui avait été sans emploi pendant toute l'année fiscale excepté pendant une brève période au cours de laquelle elle avait travaillé à bord d'un bateau battant pavillon allemand. A la fin du voyage, lorsqu'elle avait été payée, elle avait constaté que l'impôt allemand sur le revenu représentant plus de 20% de son revenu brut avait été déduit. En tant que non-résident, elle n'avait droit à aucun remboursement, alors qu'elle n'avait aucun autre revenu imposable.

La proposition de la Commission s'efforce d'abolir ce type d'injustice en prévoyant que l'imposition des non-résidents, en ce qui concerne leurs revenus et pensions, ne doit pas être plus lourde qu'ils étaient résidents dans le pays percevant l'impôt. Elle maintient ainsi la règle acceptée internationalement de l'imposition du revenu dans l'Etat où il est obtenu, mais elle fixe en même temps des conditions prévoyant l'égalité de traitement entre les résidents et les non-résidents.

La proposition de la Commission s'efforce en outre d'assurer un allègement en faveur de l'épargne contractuelle à long terme, notamment lorsqu'elle prend la forme de polices d'assurance, de plans de pension ou d'achats de logement. Actuellement, ce type d'allègement est presque invariablement lié au paiement considéré par un résident dans l'Etat qui perçoit l'impôt. Cette restriction est particulièrement préjudiciable aux personnes qui passent différentes périodes de leur vie active dans différents Etats membres.

De nombreux cas ont été soumis à l'attention de la Commission :

- Le personnel d'une école française en Italie est invité à continuer à cotiser au régime français de sécurité sociale mais il ne peut en obtenir aucune prestation;
- une firme internationale d'experts-comptables transfère ses bureaux de Paris à Bruxelles et découvre alors que les cotisations versées à son fonds de pension établi en France ne sont plus reconnues par la législation fiscale;
- un chercheur néerlandais a accepté un poste au Royaume-Uni et sur ces entrefaits, il n'obtient plus aucun allègement au titre des paiements qu'il continue à effectuer pour sa maison aux Pays-Bas;

(1) Entre la Belgique et la France, la Belgique et l'Allemagne, la France et l'Allemagne et la Belgique et les Pays-Bas.

- il y a également le problème des primes d'assurance versées par un titulaire d'assurance résidant dans un Etat membre à une société d'assurances résidant dans un autre Etat membre.

Cette situation peut sérieusement entraver la libre circulation des personnes et la liberté de prestation de services dans la Communauté, libertés garanties par le Traité.

La proposition de la Commission prévoit donc qu'un Etat membre qui accorde des allègements fiscaux pour tel ou tel versement ne peut pas suspendre ces allègements pour la seule raison que les paiements sont effectués en faveur d'une personne établie dans un autre Etat membre. Les Etats membres ont le droit de s'assurer du statut du bénéficiaire mais, en application de la procédure d'assistance mutuelle en vigueur, cela ne devrait pas présenter de grandes difficultés.