

LA LETTRE DU

N° 246 — JUIN 2005

CEPII CENTRE
D'ETUDES PROSPECTIVES
ET D'INFORMATIONS
INTERNATIONALES

IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS : TOUS À 0% ?

Le dernier élargissement, qui a fait entrer dans l'Union européenne des pays à faible fiscalité sur les bénéfices des sociétés, a ranimé les craintes de voir la concurrence fiscale contraindre les politiques économiques des pays membres. Pourtant, les pays les plus centraux et les plus riches, où les firmes cherchent à s'implanter, peuvent taxer davantage les bénéfices, à condition bien sûr qu'une solution soit trouvée aux pratiques d'optimisation fiscale consistant à dissocier la localisation du bénéfice de celle de l'activité. De plus, les entreprises choisissent leur localisation en mettant en regard du taux d'imposition les infrastructures et services publics dont elles peuvent disposer. Reste que la concurrence fiscale que font jouer les entreprises risque de déformer la structure des impôts et celle des dépenses au détriment des ménages. La justification de la coordination fiscale en Europe – qui ne signifie pas uniformisation – est alors essentiellement politique et sociale.

■ L'Europe des impôts

La fiscalité reste très largement en Europe une prérogative nationale¹. La coordination, longtemps restreinte à la TVA, s'est élargie le 1^{er} juillet avec l'entrée en vigueur de la directive européenne sur la fiscalité de l'épargne², après l'accord obtenu en janvier 2003 au sujet du "paquet fiscal"³.

En matière d'impôt sur le bénéfice des sociétés (IS), la Commission européenne a, de longue date⁴, proposé de définir des taux-planchers, mais ces projets sont restés sans suite. En octobre 2001, elle a présenté une stratégie en deux volets : d'une part, un certain nombre de mesures ponctuelles visant à réduire les distorsions fiscales ont été mises en œuvre. D'autre part, il a été proposé de consolider les assiettes fiscales des entreprises actives dans plusieurs États membres, et de répartir cette assiette entre les États concernés selon une formule à définir, fondée sur le chiffre d'affaires, la masse salariale et/ou les immobilisations. Ces propositions visent à éliminer les distorsions de concurrence résultant des discriminations fiscales liées à la nationalité des entreprises et à lutter contre l'optimisation fiscale (comportement des entreprises consistant à délocaliser le bénéfice comptable sans

déplacer l'activité). Notons que ces propositions ne visent pas à atténuer la concurrence : au contraire, en rendant les systèmes fiscaux plus transparents, l'harmonisation des bases pourrait renforcer la concurrence entre pays.

Or les différences entre États membres en matière d'impôt sur les sociétés sont importantes et se sont accrues avec l'élargissement de l'Union européenne. En 2004, les taux d'imposition nominaux étaient de plus de 35% en Allemagne en France et en Italie, mais seulement de 19% en Pologne et en Slovaquie, 15% en Lettonie et en Lituanie et jusqu'à 0% (pour les bénéfices réinvestis) en Estonie (graphique 1). Ces écarts de taux d'imposition suscitent deux types d'inquiétudes dans les pays à forte fiscalité : (1) les entreprises ne seront-elles pas incitées à localiser leurs activités dans les pays à fiscalité légère ? (2) cette concurrence n'obligera-t-elle pas les États à forte fiscalité à réduire leurs taux d'imposition, ce qui leur imposerait soit de comprimer leurs dépenses (et donc, d'aligner leur modèle social sur le moins-disant européen), soit d'alourdir la charge pesant sur les assiettes fiscales les moins mobiles (consommation, travail) ? En réponse à ces craintes,

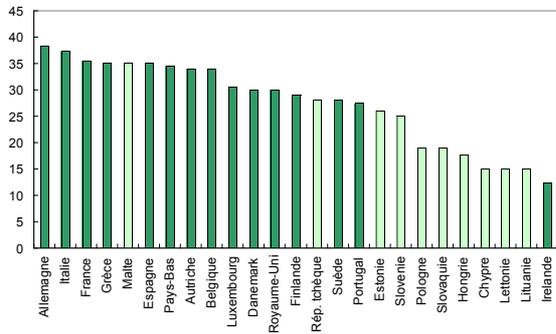
1. Dans le cadre du traité de Nice, la coordination sur les sujets fiscaux est soumise à la règle de l'unanimité.

2. Cette directive organise les échanges d'informations sur les revenus de l'épargne perçus par un Européen dans un État dont il n'est pas résident, afin de permettre la taxation dans le pays de résidence. Cette coordination reste toutefois incomplète, puisque le Luxembourg, la Belgique et l'Autriche, pays assurant le secret bancaire, sont dispensés de cette contrainte tant que les pays à pratiques comparables hors de l'Union européenne n'auront pas eux-mêmes levé leur secret bancaire - une clause qui concerne particulièrement la Suisse. En attendant, ces pays appliqueront un prélèvement à la source.

3. Celui-ci comprend, outre le principe d'échanges d'informations sur les revenus de l'épargne, l'élimination des "pratiques dommageables" en matière fiscale (c'est-à-dire les cas de discrimination fiscale en fonction de la nationalité des entreprises).

4. En 1975, puis en 1992 (rapport Ruding).

Graphique 1 – Taux nominaux de l'impôt sur les sociétés dans l'UE 25
taux maximaux en 2004 (%)

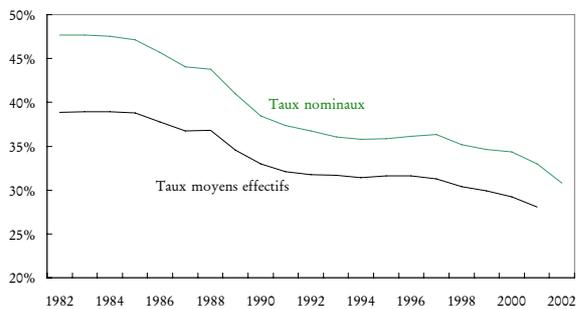


Source : Eurostat.

les États membres à fiscalité faible rétorquent que la concurrence fiscale est au contraire salutaire en ce qu'elle force les administrations à améliorer l'efficacité du secteur public.

Sur longue période, on observe bien un déclin des taux d'imposition sur les sociétés (IS), qu'il s'agisse des taux nominaux ou des taux effectifs (ces derniers décrivent le poids de la fiscalité lorsque l'on tient compte du revenu effectivement soumis à l'impôt, c'est-à-dire du périmètre des assiettes imposables, qui peut varier d'un pays à l'autre). La baisse des taux effectifs a été moins marquée que celle des taux nominaux en raison d'un élargissement des assiettes imposables, et elle s'est produite essentiellement au tout début des années 1990 et au début des années 2000 (graphique 2). Les baisses de taux nominaux intervenues après 1995 ont été compensées par l'élargissement des bases, de sorte que les recettes fiscales au titre de l'IS sont restées stables autour de 2-2,5% du PIB. Le marché unique européen mis en place en 1990 n'a donc pas entraîné de déformation de la structure des impôts au détriment des assiettes fiscales les moins mobiles. Bien au contraire, les impôts et taxes sur

Graphique 2 – Evolution des taux d'imposition sur les sociétés,
moyenne de l'UE 15, 1982-2001



Source : M.P. Devereux & R. Griffith (2002), "Evaluating Tax Policy for Location Decisions", *CEPR Discussion paper*, n° 3247, mars.

le travail, qui avaient augmenté régulièrement tout au long des années 1970 et 1980, ont commencé à décliner dans la seconde moitié des années 1990 sous l'effet d'abord des allègements de charges sur les bas salaires, puis des baisses d'impôt sur le revenu.

Ainsi, la course au moins-disant en matière d'imposition sur les sociétés est restée contenue dans l'UE 15. Un seul des quinze États membres (l'Irlande) jouait alors ouvertement le jeu de la concurrence fiscale. Aujourd'hui, la situation est différente puisque, comme l'illustre le graphique 1, les taux nominaux des nouveaux États membres sont presque tous nettement en-dessous de ceux de l'UE 15 (hors Irlande), suite aux importantes baisses de taux réalisées durant la dernière décennie⁵. Cette nouvelle situation pose la question de la concurrence fiscale dans l'UE 25.

■ Tous à 0% ?

La concurrence fiscale mènera-t-elle à un alignement des taux d'imposition sur les sociétés sur le niveau le plus bas, en l'occurrence 0% (le taux appliqué par l'Estonie aux bénéficiaires réinvestis) ? Trois arguments laissent penser que ce scénario n'est pour l'instant guère vraisemblable.

◆ Les faibles taux d'IS ne sont pas à l'origine de l'afflux d'investissements directs étrangers (IDE) dans les nouveaux États membres.

De Mooij et Ederveen (2003)⁶ ont étudié les résultats de 350 estimations économétriques portant sur la sensibilité des flux d'IDE à la fiscalité. Ils en concluent qu'une baisse d'un point du taux d'imposition sur les sociétés conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une hausse de l'ordre de 3-4% de l'investissement direct étranger entrant. Les travaux menés au CEPII sur les IDE bilatéraux entre les pays de l'OCDE confirment cet ordre de grandeur⁷. Néanmoins, des estimations récemment menées sur les flux d'IDE au sein de l'UE 25 sur la période 1990-2002 tendent à montrer que les écarts de taxation n'influencent l'IDE qu'au sein de l'UE 15, non l'IDE allant des anciens États membres vers les nouveaux⁸. Ainsi, la concurrence fiscale serait essentiellement interne aux anciens membres. Il est vrai que les IDE vers les nouveaux membres ont pu, au cours de la période d'étude, être essentiellement motivés par les opportunités qu'offraient les privatisations, et par l'attractivité de ces nouveaux marchés dynamiques. À l'avenir, les considérations de coûts pourraient jouer un rôle plus important, et ce d'autant plus que les

5. Au début des années 1990, les taux d'IS étaient supérieurs à la moyenne de l'UE 15 en République tchèque, Slovaquie, Pologne, Hongrie. Une partie de la baisse enregistrée depuis lors peut donc s'interpréter comme un rattrapage vers les niveaux de l'UE 15. Par ailleurs, les baisses de taux ont parfois été réalisées dans le but de rendre le système fiscal plus neutre. La réforme fiscale slovaque de 2004, qui a unifié l'impôt sur le revenu des personnes physiques, l'impôt sur le revenu des sociétés et la TVA sous la forme d'un taux unique constant de 19%, en est l'exemple le plus frappant. L'objectif est alors de favoriser la croissance en général (et pas seulement d'attirer des IDE) grâce à un système moins distorsif, même si cela doit se payer par un accroissement des inégalités.

6. R. De Mooij & S. Ederveen (2003), "Taxation and foreign direct investment: a synthesis of empirical research", *International Tax and Public Finance*, 10, 2003, pages 673-693.

7. A. Bénassy-Quéré, L. Fontagné A. Lahrèche-Révil (2005), "How Does FDI React to Corporate Taxation ?", *International Tax and Public Finance*, à paraître.

8. A. Lahrèche-Révil (2005), "Who's Afraid of Tax Competition?", *Document de travail du CEPII*, à paraître.

en recherche et développement¹². Les ordres de grandeur obtenus montrent qu'une hausse d'un point de pourcentage du taux d'imposition sur les sociétés pourrait être compensée par une amélioration de 5% de l'équipement routier ou par une hausse de 3% des dépenses publiques en R&D, et laisser alors inchangé le montant d'IDE américain entrant en France. Ces chiffres montrent qu'il existe un véritable arbitrage et ils suggèrent que les différents États membres de l'Union pourraient se spécialiser, certains (comme la France et l'Allemagne) offrant des infrastructures et services denses et de bonne qualité en échange d'une fiscalité relativement lourde, tandis que d'autres (comme la Pologne ou l'Estonie) joueraient la carte de la fiscalité légère.

■ Les ménages contre les entreprises

Les éléments développés ci-dessus suggèrent que la concurrence sur les taux d'is pourrait être moins redoutable qu'on ne le pense souvent au sein de l'UE 25. Bien plus, cette concurrence pourrait être salutaire en ce qu'elle obligerait les États membres à améliorer l'efficacité du secteur public pour que la mise à disposition d'infrastructures et de services soit en rapport avec les taux d'imposition.

Ce raisonnement a pourtant ses limites. D'abord, il ne prend pas en compte le fait que les biens publics utiles aux entreprises sont en grande partie financés par des taxes sur des facteurs immobiliers (par exemple, par la TVA). Ainsi la concurrence sur les taux d'is pourrait-elle se traduire par un report de la charge fiscale sur les bases les moins mobiles, chaque État membre tentant d'attirer du capital productif en offrant gratuitement aux investisseurs des infrastructures et services de qualité, la facture étant payée par les ménages résidents. C'est d'ailleurs là la conclusion traditionnelle des analyses de la concurrence fiscale, qui soulignent que celle-ci a pour effet une dégradation de l'équité dans le financement des biens publics.

Symétriquement, le raisonnement ne tient pas compte de ce que les recettes fiscales servent aussi à produire des biens publics qui n'entrent pas directement dans la fonction de production des entreprises (comme par exemple les soins aux personnes âgées, la redistribution, ou la culture). La concurrence pourrait aussi se traduire par une déformation de la structure des dépenses publiques en faveur des entreprises et au détriment des ménages. Au total, les gouvernements sont pris en étau entre, d'une part, les entreprises, qui font jouer la concurrence fiscale, et d'autre part, les ménages, qui constituent leur base électorale. Dans ce cadre, la justification de la coordination fiscale en Europe est essentiellement politique et sociale : il s'agit de permettre aux peuples européens de peser sur la répartition de la charge fiscale et sur la répartition des dépenses, sous peine de voir se creuser le fossé entre les sociétés et leurs dirigeants.

Dans une petite économie, l'ensemble des impôts – sur le travail, sur le capital et sur la consommation – pèsent *de facto* sur les travailleurs car le taux de rendement du capital est donné par le marché mondial : si l'impôt sur les sociétés augmente, les entreprises n'ont d'autre choix que d'abaisser leurs coûts salariaux pour continuer à servir le même rendement après impôt, égal au taux d'intérêt mondial. Avec 456 millions d'habitants, l'Union européenne est loin d'être un petit pays et elle devrait bénéficier d'une marge de manœuvre sur le rendement de son capital. Cela passe par une coordination fiscale non pas dans le sens d'une uniformisation des taux mais, dans l'esprit de ce qui précède, par une concertation sur la participation des entreprises au financement des biens publics, étant entendu que les taux d'imposition doivent varier d'un pays à l'autre en fonction de la géographie et de la quantité et qualité des biens publics fournis.

Agnès Bénassy-Quéré & Amina Lahrière-Révil
veronique.lerolland@cepii.fr

12 A. Bénassy-Quéré, N. Gopalraja & A. Trannoy (2005), "Tax Competition and Public Input", *Document de travail du CEPII*, n° 2005-08.

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2005
REDACTION
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. : 33 (0)1 53 68 55 14
Fax : 33 (0)1 53 68 55 03

DIRECTEUR DE LA
PUBLICATION :
Lionel Fontagné

REDACTION EN CHEF :
Agnès Chevallier

GRAPHIQUES :
Didier Boivin

REALISATION :
Laure Boivin

DIFFUSION :
La Documentation française.

ABONNEMENT (11 numéros)
France 48 € TTC
Europe 49,70 € TTC
DOM-TOM (HT, avion éco.)
49 € HT
Autres pays (HT, avion éco.)
49,50 € HT
Supl. avion rapide 0,90 €

Adresser votre commande à :
La Documentation française,
124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex
Tél. : 01 40 15 70 00

Le CEPII est sur le WEB
son adresse : www.cepii.fr

ISSN 0243-1947
CCP n° 1462 AD

2^{ème} trimestre 2005
Juin 2005

Imp. ROBERT-PARIS
Imprimé en France.

*Cette lettre est publiée sous la
responsabilité de la direction du
CEPII. Les opinions qui y sont
exprimées sont celles des auteurs.*