

## Focus 2

### UE : Concurrence ou harmonisation fiscale ?

- **Les régimes fiscaux des entreprises et les taux d'imposition varient considérablement d'un pays européen à l'autre. Selon la Commission européenne, il s'agit là d'un obstacle au marché intérieur et d'un coût supplémentaire.**
- **Elle propose donc de mettre en place une assiette fiscale commune : une base d'imposition harmonisée alignée sur les normes internationales d'information financière.**
- **L'opposition à cette initiative de la Commission est assez large, englobant entreprises et gouvernements. La Commission pourrait revoir à la baisse ses ambitions en recourant à ce qu'il est convenu d'appeler un « régime de coopération améliorée ».**

Selon les termes de l'agenda de Lisbonne, adopté en mars 2000, l'Union européenne s'était engagée à faire en dix ans de l'Europe une économie basée sur le savoir, la plus compétitive et la plus dynamique au monde. Un objectif auquel la fiscalité des entreprises au sein de l'UE peut largement contribuer selon la Commission européenne.

La Commission soutient en effet que les entreprises ne pourront profiter pleinement des avantages du marché intérieur tant qu'il y aura 25 régimes fiscaux différents, entraînant des coûts d'application substantiels. Comme le cadre économique s'internationalise de plus en plus au fil des restructurations et des fusions transfrontières, cette situation devient de plus en plus problématique. De plus, les différences entre les taux d'imposition des entreprises des divers Etats membres se sont nettement creusées depuis mai 2004, avec l'entrée dans l'UE de 10 nouveaux Etats membres où la fiscalité des entreprises est en général plus faible que dans les anciens pays membres. L'Estonie, par exemple, n'applique aucun impôt sur les bénéfices réinvestis.

Selon la Commission, la meilleure solution consisterait à mettre en place une base d'imposition européenne unique, à laquelle elle travaille depuis le début de l'année 2000. Une telle harmonisation présenterait, selon ses partisans, le double avantage de renforcer la compétitivité de l'économie européenne et de créer de nombreux emplois. La Commission précise que son seul objectif est d'harmoniser l'assiette fiscale, laissant aux Etats membres le soin de fixer les taux d'imposition.

En avril dernier, la Commission a annoncé que les préparatifs techniques portant sur la mise en place d'une assiette fiscale commune étaient en bonne voie. Cependant, le projet n'a pas encore reçu le soutien politique et technique nécessaire de la part des Etats membres. En effet, malgré les avantages substantiels invoqués, ce projet se heurte à l'opposition de pays comme le Royaume-Uni, l'Irlande, la Slovaquie, la Lettonie et la Lituanie. Les réactions des organisations patronales sont partagées. Ainsi le CBI britannique est opposé aux plans d'harmonisation de Bruxelles, alors que son homologue français, le MEDEF, y est tout à fait favorable.

La Commission pourrait revoir à la baisse ses ambitions en recourant à ce qu'il est convenu d'appeler un régime de coopération amélioré, qui permettrait de mettre en place une assiette fiscale commune dans les pays qui y sont favorables. D'autres Etats membres pourraient les rejoindre par la suite.

Dans un premier temps, la base d'imposition commune serait facultative pour les sociétés, ce qui ne ferait qu'ajouter un nouveau régime fiscal aux 25 systèmes déjà en vigueur. Dans ce cas, la situation resterait inchangée pour les entreprises qui n'opèrent que dans un seul Etat membre.

### Pour ou contre la concurrence fiscale au sein de l'UE-15?

La concurrence fiscale n'est pas toujours néfaste, loin de là. Ses partisans y voient une protection contre une fiscalité excessive des sociétés. De plus, elle exercerait des pressions à la baisse sur les dépenses publiques tout en stimulant l'efficacité du secteur public.

Un des premiers arguments des opposants à la concurrence fiscale est le risque de voir certains pays membres de l'UE réduire leurs taux d'imposition en dessous d'un niveau économiquement raisonnable et ceci au détriment des autres pays membres. A cet égard, certains des 10 nouveaux membres de l'UE ont été soupçonnés de « financer » leur bas niveau d'imposition en grande partie par les aides financières de l'UE (« fonds structurels »). Toutefois, les chiffres permettent de repousser facilement cette critique. En effet, entre 2004 et 2006, les transferts nets provenant des fonds structurels à destination des 10 nouveaux membres de l'UE ont totalisé 23 milliards<sup>1</sup> (dont environ la moitié vers la Pologne) ce qui n'a représenté que 2% du total des revenus fiscaux des 10 nouveaux pays membres (4 à 8% dans le cas des Etats baltes). De surcroît, les faibles taux d'imposition, comme de prélèvements sociaux, dans les 10 nouveaux pays membres (conduisant à un total de prélèvements de 33,7% du PIB contre 40,8% dans l'UE-15), reflètent également le niveau moins élevé des dépenses publiques. Plus généralement, les préférences en termes de sécurité sociale et d'attentes vis-à-vis de l'Etat sont plus faibles, pour le moment, dans les pays d'Europe centrale et orientale que dans l'UE-15. Enfin, les nouveaux pays membres ont une structure fiscale très différente de celle des pays de l'UE 15, avec des taux d'imposition sur les revenus des ménages et des entreprises plus faibles, mais des impôts plus élevés sur la consommation. Or, en taxant l'utilisation du revenu plutôt que sa source, on ne pénalise pas l'investissement et ses performances. En outre, la consommation échappe beaucoup plus difficilement à l'impôt que ne peut le faire le capital et même le travail qualifié.

Certains craignent que la concurrence en matière de fiscalité des entreprises n'entraîne un transfert de la charge de l'impôt sur des facteurs moins mobiles tels que le travail. Or les statistiques fiscales ne semblent pas confirmer cette tendance.

<sup>1</sup> Soit seulement 0,1% du PIB des pays de l'UE-15.

Il est vrai qu'entre 1995 et 2005, le taux supérieur (officiel) de l'impôt sur les sociétés a été considérablement abaissé. Ce mouvement a été particulièrement marqué depuis l'année 2000. Ainsi, de 1995 à 2006, le taux d'imposition (y compris taxes locales et surtaxes) a diminué de plus de 10 points en moyenne au sein des dix nouveaux membres de l'UE, mais également de 8,5 points en moyenne dans l'UE-15. Par conséquent, l'écart entre les deux groupes n'a augmenté que modérément (tableau 1). On note même une augmentation de la charge fiscale implicite<sup>2</sup> (tableau 2) des entreprises dans l'UE-15, de 17,4% à 21,0%, au cours de la période 1995-2003. Enfin, de 1995 à 2004, le taux d'imposition implicite du travail est demeuré à peu près stable dans la plupart des grands Etats européens (tableau 3) Rien qui prouve donc l'existence d'une "concurrence par le bas".

Il est vrai que les gouvernements ne ciblent pas toujours dans leurs coupes budgétaires les dépenses les plus inefficaces. Par conséquent, la concurrence fiscale n'est peut-être pas l'instrument le plus valable pour accroître l'efficacité du secteur public, mais existe-t-il de meilleures solutions ?

Selon Baldwin et Krugman (2000)<sup>3</sup>, les pays du centre de l'UE, tels que le Benelux, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont un avantage de situation par rapport à ceux de la périphérie comme la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne. Ils peuvent fixer leur impôt sur les sociétés à des niveaux élevés sans affecter les décisions relatives à la localisation des entreprises. Or, cet avantage diminue depuis peu dans le sens où le faible coût des transports et des communications ainsi que la libéralisation des échanges rendent la question de la localisation moins importante. En outre, les auteurs sont hostiles à l'adoption d'une fiscalité commune, dans la mesure où il y a toujours au moins un pays qui s'en trouve lésé.

Enfin, il convient de souligner qu'une fiscalité élevée n'est pas nécessairement une entrave à la concurrence. La Finlande, qui n'est pas un pays à fiscalité particulièrement faible, est l'économie la plus compétitive selon le Rapport sur la compétitivité mondiale 2005-2006, publié par le Forum économique mondial. Quant à la Suède et au Danemark, ils se situent, dans ce classement, en troisième et quatrième positions.

## Harmonisation fiscale ; coordination ; concurrence « loyale » ?

Dans un monde idéal, l'impôt sur les sociétés ne devrait pas entraîner un effet de distorsion concernant la localisation des entreprises ni imposer des coûts superflus. Toutefois, dans la réalité, l'instrument fiscal peut être utilisé pour faire face aux défaillances du marché.

Certaines formes de concurrence fiscale peuvent, il est vrai, se révéler nocives. A l'issue du Sommet de Lyon en 1996, les chefs d'Etat des pays du G7 avaient publié la déclaration suivante : « *Le développement de niches fiscales destinées à attirer des activités financières ou géographiquement mobiles*

<sup>2</sup> Le taux implicite est défini comme le ratio des recettes fiscales (sur la consommation, le travail, le capital) à un proxy d'une base fiscale potentielle établie en utilisant les comptes de production et de revenus des comptes nationaux.

<sup>3</sup> Richard Baldwin and Paul Krugman, 2000, « Agglomeration, integration and tax harmonization », Document de travail 2630 du CEPR.

*peut produire une concurrence fiscale néfaste entre les Etats, en entraînant un risque de distorsion des échanges et des investissements et, à terme, d'effritement des assiettes fiscales nationales* ». L'UE et l'OCDE ont, par la suite, engagé une action en vue de remédier à ce type de concurrence (voir encadré).

### Code de conduite de l'UE (pour l'imposition des bénéficiaires)

*Pour juger du caractère « déloyal » de la concurrence fiscale, les éléments suivants doivent être pris en compte :*

- 1- les avantages sont accordés uniquement aux non-résidents ou dans le cadre de transactions réalisées avec des non-résidents, ou*
- 2- les avantages accordés n'amputent pas la base fiscale domestique, ou*
- 3- les avantages fiscaux sont accordés même sans activité économique réelle et présence substantielle au sein du pays offrant ces avantages, ou*
- 4- les règles de calcul des profits liées aux activités d'une entreprise multinationale s'écartent des règles internationalement admises, en particulier celles en usage au sein de l'OCDE, ou*
- 5- les mesures fiscales manquent de transparence.*

Source : Commission européenne.

La concurrence fiscale sera considérée « loyale » si elle est menée dans des conditions comparables. C'est d'ailleurs animée par le souci de l'UE de limiter les aides d'Etat aux entreprises que la Commission a donné lieu à d'intenses discussions avec les nouveaux membres, qui ont conduit au démantèlement des systèmes d'aides publiques les plus généreux (la Hongrie étant le meilleur exemple)<sup>4</sup>.

Si jusqu'à présent, répétons-le, aucune preuve empirique de « concurrence par le bas » systématique n'a pu être trouvée, pourquoi l'harmonisation fiscale est-elle un des chevaux de bataille de la Commission européenne ? En réalité, tout en ne niant pas les effets favorables de la concurrence fiscale, la création d'une assiette fiscale commune, comme l'envisage la Commission européenne, pourrait offrir de nombreux avantages. L'un d'entre eux et non des moindres étant la baisse des coûts d'application. Outre la mise en place de mécanismes de répartition de l'assiette fiscale, les sociétés seraient ainsi débarrassées des réglementations nationales complexes et parfois conflictuelles applicables aux prix de transfert pour les transactions au sein du marché intérieur. De plus, ce système permettrait aux sociétés de compenser les pertes et profits enregistrés dans des Etats différents. Enfin, la restructuration des entreprises se heurterait à moins de barrières fiscales. L'objectif déclaré de la Commission européenne n'est pas d'éliminer la concurrence fiscale. Au contraire, la concurrence pourrait devenir plus vive avec un système fiscal plus transparent.

Les détracteurs de l'harmonisation fiscale ont du mal à souscrire à cette idée et voient dans l'action de la Commission une première étape vers une harmonisation complète des taux d'imposition et l'abandon d'un nouveau pan de la souveraineté nationale. Ces craintes se justifient à certains égards. Les

<sup>4</sup> Les 10 nouveaux membres ont toutefois maintenu un nombre important d'incitations fiscales pour les entreprises étrangères, sous la forme de rabais dans certaines zones (Lettonie, Lituanie) ou de taux d'imposition réduits (République tchèque, Malte).

pays favorables à une harmonisation fiscale sont, en général, ceux qui ont une fiscalité élevée. Le projet de la Commission leur permettrait de réguler la concurrence en introduisant un taux d'imposition minimum probablement supérieur à celui en vigueur dans nombre d'Etats membres de l'UE.

\*\*\*\*\*

Les régimes fiscaux des entreprises et les taux d'imposition varient considérablement d'un pays européen à l'autre. Selon la Commission européenne, il s'agit là d'un obstacle au marché intérieur et d'un coût supplémentaire. Elle propose donc de mettre en place une assiette fiscale commune pour que les pays puissent lutter à armes égales. Une base d'imposition harmonisée alignée sur les normes internationales d'information financière : on ne peut que se féliciter d'un tel objectif qui contribuerait à réduire les coûts d'application et à améliorer la transparence !

Or, l'opposition à cette initiative de la Commission est assez large, englobant entreprises et gouvernements. Beaucoup craignent que le souhait d'harmonisation de la Commission ne s'arrête pas à l'assiette fiscale mais qu'il conduise aussi à une homogénéisation des taux d'imposition. C'est la raison pour laquelle les pays à faible fiscalité sont en général contre l'harmonisation fiscale.

Il en va de même pour les entreprises. Celles dont le siège est situé dans des pays à fiscalité élevée voient dans ce nouveau régime fiscal européen un moyen d'abaisser leur taux d'imposition. Mais le contraire est également vrai, les

entreprises opérant dans des pays à faible fiscalité craignant un alourdissement de la charge fiscale. Autrement dit, il y aura des gagnants et des perdants.

La Commission pourrait revoir à la baisse ses ambitions en recourant à ce qu'il est convenu d'appeler un « régime de coopération amélioré ». Cependant, on peut douter du succès d'un tel régime. Certes, la concurrence fiscale entre les pays qui y adhéreront s'en trouverait diminuée, mais elle pourrait redoubler chez les outsiders. Combien de pays seraient prêts à abandonner leur souveraineté fiscale pour aussi peu d'avantages ? L'harmonisation fiscale contribuerait à une plus grande homogénéisation des règles, mais toutes les différences ne seraient pas nécessairement abolies. La concurrence continuerait toujours à s'exercer dans beaucoup d'autres domaines tels que les infrastructures, la main-d'œuvre qualifiée, les salaires, l'impôt sur le revenu, le système judiciaire et la situation géographique.

Certes, l'impôt sur les sociétés détermine dans une large mesure les décisions d'investissement. Toutefois, c'est également le cas de beaucoup d'autres facteurs. On ne peut certainement pas dire que les pays les plus avantageux pour l'investissement sont aussi des pays à faible fiscalité. En effet, les investisseurs souhaitent aussi bénéficier d'une "prime" liée à une bonne localisation, à une main-d'œuvre qualifiée, etc. C'est peut-être là la raison pour laquelle cette "concurrence par le bas" telle que la prédisaient les partisans de l'harmonisation fiscale, s'est muée en une sorte de *fata morgana*.

Tableau 1 : Taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés (y compris taxes locales et surtaxes)

	1995	2000	2005	2006	Ecart 1995-2006
UE-25	35,0	32,1	26,2	25,8	-9,2
UE-15	38,0	35,3	30,0	29,5	-8,5
10 nouveaux pays membres	30,6	27,4	20,6	20,3	-10,3

Source : Commission européenne

Tableau 2 : Taux d'imposition implicite sur le bénéfice des sociétés

	1995	2000	2003	Ecart 1995-2003
UE-25 *	18,7	22,3	18,3	-0,4
UE-25 **	17,9	24,1	20,8	+2,9
UE-15 *	17,4	25,3	21,0	+3,6
UE-15 **	17,8	23,8	20,8	+3,0
10 nouveaux pays membres*	23,8	15,1	13,8	-10,0
10 nouveaux pays membres**	29,4	29,8	21,2	-8,2

Source : Commission européenne \* moyenne arithmétique \*\* moyenne pondérée par les PIB

Tableau 3 : Taux d'imposition implicite sur le travail

	1995	2000	2004	Ecart 1995-2004
UE-25 *	35,7	36,2	35,9	+0,2
UE-25 **	36,9	37,1	36,5	-0,4
UE-15 *	36,1	36,9	36,5	+0,4
UE-15 **	36,9	37,1	36,5	-0,4
10 nouveaux pays membres*	35,2	35,0	34,7	-0,5
10 nouveaux pays membres**	38,4	36,9	38,9	+0,5

Source : Commission européenne \* moyenne arithmétique \*\* moyenne pondérée par les PIB