

A L'EST, MOINS D'IMPÔTS

Les baisses d'impôts intervenues dans la plupart des pays de l'Union européenne depuis quelques années suscitent la crainte d'une concurrence fiscale qui conduirait à une hausse des inégalités, à une baisse de qualité des infrastructures et services publics, ou bien à des finances publiques insoutenables. L'élargissement de l'Union aggrave cette inquiétude : la fiscalité à l'Est est en général nettement plus faible que dans l'Union à quinze et ces pays semblent avoir fait le choix d'une imposition légère des bases fiscales les plus mobiles, en taxant relativement peu les sociétés, souvent en-deça de ce que leur éloignement du "cœur de l'Europe" justifierait. A l'inverse, la taxation du travail ainsi que la TVA se situent en général à des niveaux proches de ceux observés chez les Quinze. Cette stratégie fiscale des nouveaux adhérents, favorable aux investissements directs étrangers, est discutable car elle risque de favoriser l'optimisation fiscale plus que l'emploi.

L'élargissement de l'Union européenne, le 1^{er} mai 2004, soulève un certain nombre de craintes à l'Ouest : le bas niveau des salaires dans les dix nouveaux membres, la flexibilité plus grande des marchés du travail et une fiscalité légère ne constituent-ils pas des facteurs de nature à accélérer les délocalisations des industries de main-d'œuvre et des sièges sociaux des entreprises européennes ?

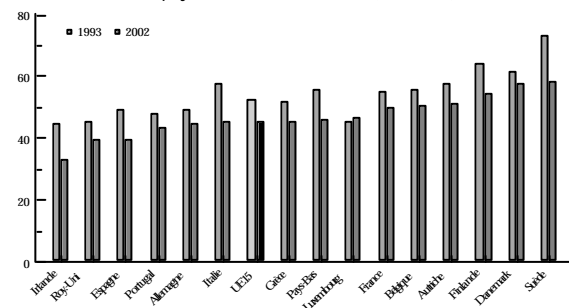
A l'Est, les craintes sont exactement symétriques : les dix nouveaux membres sauront-ils stimuler les investissements étrangers alors que le mouvement de privatisation touche à sa fin et que les perspectives de croissance, fondées sur le rattrapage économique mais aussi sur la croissance démographique, se normalisent ? Ajoutons à cela la rigidité d'un certain nombre de régimes de change, qui rend difficiles les ajustements de prix relatifs et contraint la politique monétaire. La fiscalité apparaît alors comme un instrument intéressant puisqu'il permet de modifier les coûts de production des entreprises étrangères implantées à l'Est.

Dès lors, on peut se demander si les dix nouveaux États-membres ne seront pas d'emblée incités à jouer de la concurrence fiscale, faisant pression en retour sur les systèmes fiscaux des Quinze. Un examen attentif montre que ce risque n'est pas exclu. Mais, paradoxalement, il menace moins les États-membres de l'Ouest, que ceux de l'Est qui verraient leurs systèmes fiscaux déséquilibrés au détriment des bases fiscales les moins mobiles, ou leurs déficits publics augmenter dans des proportions déraisonnables.

■ Le contexte fiscal de l'élargissement

Après plusieurs décennies de hausse tendancielle de la pression fiscale globale, et notamment après le pic enregistré lors de la récession de 1993, la plupart des membres de l'Union européenne ont réduit, dans des proportions variables, la part des prélèvements obligatoires dans le PIB (graphique 1). Cette réduction globale s'est accompagnée d'une ré-allocation des différents impôts et taxes. D'après les calculs de la Commission européenne, le taux d'imposition "implicite" du travail (rapport des cotisations sociales salariés et employeurs et de l'essentiel de l'impôt sur le revenu aux revenus du travail), après s'être continuellement accru durant près de trois décennies (1970-1996), s'est infléchi suite aux baisses de charges sociales sur les bas salaires et aux réductions des barèmes d'imposition du revenu intervenues à partir des années quatre-vingt-dix¹. Les taux d'imposition

Graphique 1 – Evolution de la pression fiscale globale
15 pays membres, 1993-2002 (% du PIB)



Source : Eurostat.

1. Commission européenne, "Public Finance in EMU" (2001), p. 78 et "Structures of the taxation systems in the European Union", Édition 2003.

implicites sur le capital et sur la consommation sont au contraire restés stables, sauf sur les années récentes où l'imposition sur le capital aurait augmenté (la Commission reste prudente sur la pérennité de cette hausse)².

Ces tendances communes dans la fiscalité des États-membres ne résultent pas d'une stratégie coopérative. La fiscalité demeure, pour l'essentiel, la responsabilité de chaque État-membre, sauf pour ce qui concerne la TVA qui joue directement sur les conditions de fonctionnement du marché intérieur. Dans le domaine de l'imposition des sociétés, la Commission européenne se contente de faire appliquer le "code de conduite" selon lequel les États-membres se sont engagés, en 1999, à mettre fin à 66 pratiques "dommageables" ("démantèlement") et à ne pas créer de nouvelles distorsions ("gel"). Elle a proposé, en octobre 2001, une démarche ambitieuse consistant, d'une part, à supprimer certaines distorsions spécifiques (en étendant, par exemple, le champ d'application de la directive mère-filiale de 1990 qui supprime la double-imposition des bénéficiaires), d'autre part, à viser à long terme un système d'assiette unique. Selon ce système, chaque État-membre se verrait allouer une part de l'assiette consolidée unique (fonction, par exemple, de sa part dans le chiffre d'affaires, dans la masse salariale et/ou dans le capital physique du groupe), et pourrait taxer au taux qu'il souhaite cette part de l'assiette qui lui revient. Notons que ce système, qui éviterait les problèmes d'évasion fiscale par délocalisation comptable du bénéfice, serait de nature à renforcer la concurrence sur les taux en raison d'une transparence accrue. Aucun accord politique n'a cependant été trouvé pour une mesure qui exige toujours une unanimité des États-membres. Dans le domaine de la fiscalité de l'épargne, néanmoins, un accord a finalement été conclu qui prévoit, à terme, un échange d'informations entre les États-membres.

La question de la coopération fiscale a récemment été relancée par le Commissaire européen Frits Bolkenstein qui propose la mise en place de coopérations renforcées en matière fiscale³. L'idée, inscrite dans le Traité d'Amsterdam et précisée dans le Traité de Nice, est de permettre à un groupe de pays volontaires (au moins huit) d'aller plus loin dans le domaine de l'intégration, à condition toutefois de laisser la porte ouverte aux autres États-membres qui souhaiteraient ultérieurement rejoindre ces coopérations. Ce mécanisme de coopération renforcée est une manière de résoudre le dilemme entre élargissement et approfondissement, et il est significatif que cette annonce soit intervenue à moins de deux mois de l'élargissement du 1^{er} mai 2004.

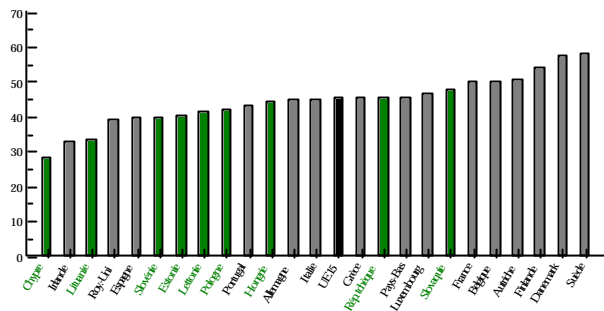
La fiscalité dans les nouveaux membres

Les systèmes fiscaux des dix nouveaux adhérents à l'UE résultent de réformes mises en place dès 1989 en Pologne et en Hongrie, à

partir de 1993 dans les autres pays d'Europe centrale et orientale, à Chypre et Malte. Chaque pays s'est doté d'un système qui lui est propre, sans volonté d'harmonisation régionale⁴, le seul critère commun à ces réformes étant la perspective prochaine d'adhésion à l'Union européenne.

D'une façon générale, la pression fiscale globale des dix nouveaux membres (graphique 2) se situe en dessous de la moyenne des Quinze (pays baltes, Chypre, Slovaquie, Pologne) ou à des niveaux proches (Hongrie, République tchèque, Slovaquie).

Graphique 2 – Pression fiscale globale, membres et accédants (2002, % du PIB)

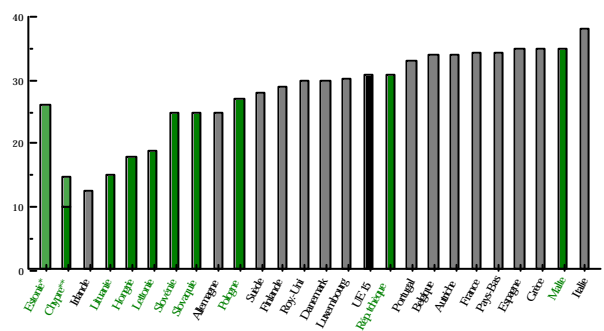


Sources: Eurostat ; oenb, Focus on transition, 2003-2 (Hongrie & Pologne) ; sources nationales (Chypre : <http://www.mof.gov.cy> & Slovaquie : <http://www.stat.si>).

Cependant, cette relative homogénéité globale masque des différences structurelles assez profondes avec la fiscalité des anciens membres :

- les taux nominaux de l'impôt sur les sociétés (s) se situent sensiblement en-dessous de la moyenne des Quinze, à l'exception de ceux de Malte et de la République tchèque (graphique 3). L'Estonie est dans une situation particulière dans la mesure où le taux de 26% ne s'applique qu'aux bénéfices distribués (les bénéfices réinvestis sont totalement exonérés). A Chypre, les taux de 10-15% ne s'appliquent qu'aux entreprises domestiques, les entreprises étrangères étant imposées au taux de 4,25% jusqu'à la fin 2005⁵ ;

Graphique 3 – Taux nominaux d'impôt sur les sociétés (2003, %)



* Le taux de 26% ne s'applique qu'aux profits distribués, les profits réinvestis sont exonérés.
 ** Pour les deux années fiscales 2003 et 2004, une majoration de 5 points est appliquée sur les profits dont le montant excède 1,7 millions d'euros.
 Sources: pour les Quinze: enquête KPMG 2004
<http://www.kpmg.or.jp/tax/newsletter/pdf/Taxsurvey0404.pdf> ; pour les accédants : ZEW, Ernst & Young (2003), "Company Taxation in the New EU Member States".

2. Ces données sont à manier avec précaution en raison des difficultés méthodologiques ; on peut relever cependant que l'imposition implicite du capital est moins lourde en moyenne dans l'UE qu'aux États-Unis.

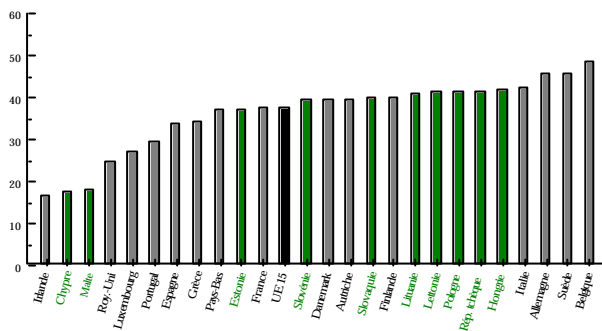
3. Communication devant la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen, 16 mars 2003.

4. Excepté la République tchèque et la Slovaquie qui ont voté la même réforme fiscale le 1^{er} janvier 1993.

5. Cette discrimination des entreprises selon leur nationalité d'origine est en effet contraire au "code de conduite" européen.

- les taux d'imposition des revenus (tranche supérieure) sont également sensiblement en-dessous de la moyenne des Quinze ;
- en revanche, les taux de TVA des dix pays accédants sont, dans l'ensemble, comparables à ceux des pays de l'UE 15⁶ ;
- les taux de taxation des bas salaires (cotisations+impôts sur le revenu) se situent généralement au-dessus de la moyenne de ceux de l'UE 15, à l'exception notable de Chypre⁷ et Malte (graphique 4).

Graphique 4 – Taux de taxation du salaire brut (2002, % des coûts de main-d'œuvre des salariés à bas salaires*)



* salariés à temps plein en dessous de 67% du salaire moyen – Source : Eurostat.

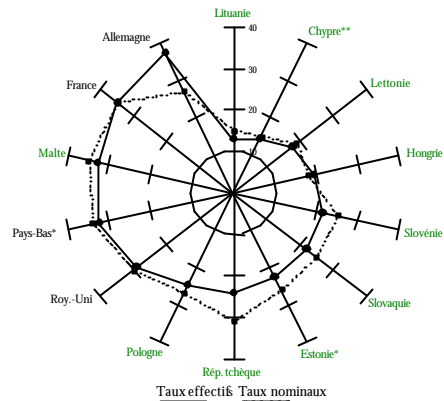
Ainsi, les dix nouveaux membres semblent miser sur une imposition légère des bases fiscales les plus mobiles au travers de taux d'is et d'IR faibles, la charge fiscale étant relativement plus forte pour les bases les moins mobiles.

Ce constat, dressé à partir des taux d'imposition nominaux, est confirmé par une analyse des taux effectifs d'imposition, qui tiennent compte des différences d'assiettes fiscales. Pour ce qui concerne l'is, où les différences entre taux nominaux et taux effectifs sont souvent importantes, la prise en compte des bases fiscales accentue encore l'avantage des nouveaux membres, alors que le taux allemand remonte au niveau français (graphique 5).

Enfin, il faut prendre en compte les régimes spéciaux. La délimitation de zones franches, différentes mesures en faveur des industries de pointe et de la R&D, ainsi que l'exonération totale des profits pendant une certaine période de temps constituent les types d'incitation fiscale les plus courants. La prise en compte de ces différentes mesures –dont il faut bien garder à l'esprit qu'elles ne s'appliquent pas à tous les types d'activité économique– modifie à la baisse les taux effectifs moyens d'imposition sur le bénéfice des sociétés, dans des proportions significatives en République tchèque, en Slovaquie, à Malte et aux pays baltes (tableau).

Ce panorama de la fiscalité dans les nouveaux membres est loin d'être définitif. Certains pays ont décidé de substituer une baisse des taux nominaux d'is aux mesures d'incitation fiscale. Cette réduction des taux nominaux (dans une proportion allant, selon les pays, de 21% à 33%⁸) allégera la

Graphique 5 & Tableau – Impôt sur les sociétés : comparaison des taux nominaux et effectifs (2003, %)



| | Taux nominaux | Taux effectifs moyens (a) | Taux effectifs moyens compte tenu des régimes spéciaux |
|--------------------|---------------|---------------------------|--|
| Lituanie | 15 | 13 | 7 |
| Chypre** | 15 | 15 | 13 |
| Lettonie | 19 | 18 | 11 |
| Hongrie | 18 | 19 | 17 |
| Slovénie | 25 | 22 | 19 |
| Slovaquie | 25 | 22 | 11 |
| Estonie* | 26 | 23 | 11 |
| République tchèque | 31 | 24 | 16 |
| Pologne | 27 | 25 | 24 |
| Royaume-Uni | 30 | 29 | nd |
| Pays-Bas | 34 | 32 | nd |
| Malte | 35 | 33 | 23 |
| France | 35 | 35 | nd |
| Allemagne | 27 | 37 | nd |

* et ** voir graphique 3 ; (a) Ecart entre rendement avant et après taxation calculé pour un rendement HT de 20%.

Sources : ZEW, Ernst & Young (2003), "Company Taxation in the New EU Member States" et "Studie zur effektiven Unternehmensteuerbelastung in den EU-Beitrittsstaaten".

charge fiscale effective pesant sur les entreprises, sans plus tenir compte du type d'investissement, du secteur d'activité des entreprises ou des régions où l'investissement a lieu. Pour financer ces baisses des taux nominaux d'is, la République tchèque prévoit de restreindre les dépenses publiques (baisse des aides à la production, augmentation modérée des salaires du secteur public, économies sur les postes de la santé et des retraites), et d'augmenter les revenus fiscaux en élevant les taux d'imposition indirecte (droits d'accises, taxes sur les ventes). De son côté, la Slovaquie a introduit dès 2003 un taux unique de 19% s'appliquant au revenu des ménages et des entreprises ; elle soumettra également tous les biens et services à un taux forfaitaire de TVA de 19%.

Au niveau fiscal, l'Europe élargie se révèle bien peu homogène. Les pays baltes et Chypre, tout comme l'Irlande, ont résolument opté pour des systèmes fiscaux peu contraignants, au prix de systèmes de protection sociale peu développés. Les autres nouveaux membres sont plus proches de la "moyenne fiscale" européenne, tout en accordant un rôle majeur à la fiscalité indirecte par rapport à la fiscalité directe. Mais tous semblent tentés par la stratégie consistant à abaisser la fiscalité sur les sociétés, sans doute dans l'espoir d'attirer des

6. Cf. R. Hugounenq (2004), "Quel avenir pour la fiscalité en Europe ?", *Euro et gouvernance économique*, Cahiers français, n° 319.

7. Chypre constitue un cas particulier dans la mesure où il fait constamment partie des trois pays taxant le moins, quelle que soit la base imposée.

8. Dès 2004, la Pologne, la République tchèque et la Hongrie ont réduit leurs taux nominaux à respectivement 19%, 28% et 16%. Les taux envisagés à terme sont de 24% pour la République tchèque, 12% pour la Hongrie, 15% pour la Lettonie, 19% pour la Slovaquie. Source : ZEW, Ernst & Young (2003) *op. cit.*.

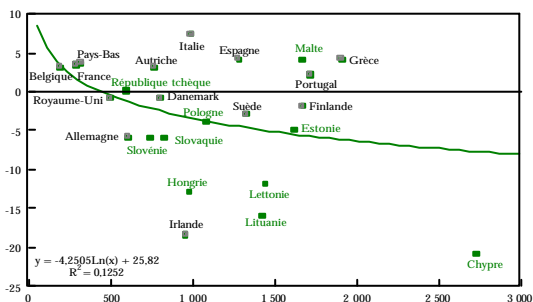
investissements directs étrangers en dépit d'une localisation géographique parfois périphérique ou insulaire⁹.

■ Loin du cœur, loin du fisc ?

Les travaux théoriques et empiriques sur la localisation des activités mettent en avant la taille du marché comme facteur déterminant : une entreprise s'installe dans un pays avant tout pour se rapprocher d'un marché. Viennent ensuite les facteurs liés aux coûts : salaires, productivité, prix des terrains, fiscalité... Dès lors, on peut interpréter le faible niveau de la fiscalité des pays baltes et de Chypre par l'éloignement de ces pays du "cœur" du marché européen : ils compenseraient leur faible attractivité en termes de marchés par une forte compétitivité fiscale. L'exemple de l'Irlande montre que cette stratégie peut être payante, même si le succès irlandais tient évidemment pour beaucoup à d'autres facteurs tels que la qualification de la main-d'œuvre, les fonds structurels reçus ou le fait de parler anglais. La fiscalité des sociétés dans l'Union élargie ne répond pas à cette théorie. Si l'on considère la ville de Luxembourg comme le "cœur" du marché européen, alors Chypre est bien à la fois le pays le plus périphérique et l'État-membre à la fiscalité la plus faible (graphique 6). Cependant les pays baltes (y compris l'Estonie si l'on retient le taux sur les profits non distribués, de 0%) et la Hongrie ont une fiscalité trop basse par rapport à leur éloignement du centre, de même que l'Irlande. La prise en compte de la taille des pays ne résout pas cette anomalie : un

4

Graphique 6 – Ecart du taux nominal d'is à la moyenne de l'UE 15, en fonction de la distance au Luxembourg



Source : Données du graphique 3 et <http://www.cepii.fr/anglaisgraph/bdd/distances.htm>.

certain nombre de "petits" pays (Grèce, Malte, Portugal) se situent au-dessus du taux d'imposition "justifié" par la distance. Plus que les niveaux d'imposition sur les sociétés, la baisse programmée des taux nominaux dans la plupart des pays accédants semble traduire une volonté d'attirer des investissements étrangers au moment où, les privatisations touchant à leur fin, ils risquent de se raréfier, mettant en péril le financement d'un déficit extérieur courant parfois très important. Le maintien à un niveau généralement élevé des cotisations sociales dans la plupart des pays accédants, couplé à une hausse programmée de la fiscalité indirecte qui réduit le pouvoir d'achat des ménages, contraste néanmoins avec cette tendance à l'allègement de la fiscalité sur les sociétés. L'imposition relativement forte du travail n'est pas un obstacle tant que les salaires sont très inférieurs aux niveaux pratiqués dans l'UE 15. Néanmoins, la convergence des salaires pourrait, à terme, remettre en cause cette stratégie en biaisant les investissements en faveur des sièges sociaux plutôt que des activités de main-d'œuvre. En l'absence d'accord sur une assiette unique européenne, la fiscalité très basse sur les sociétés pourrait aussi entraîner une localisation comptable des bénéfices des groupes dans les nouveaux États-membres, sans effet automatique sur l'emploi. Dans des pays aux taux de chômage élevés, notamment en Pologne et en Slovaquie, cet arbitrage fiscal est discutable. De leur côté, les États-membres de l'Ouest ne devraient pas s'inquiéter outre mesure de leur manque de compétitivité fiscale : les activités économiques ne pourront massivement se localiser dans les centres économiques baltes sans provoquer une flambée des prix des terrains, qui rééquilibrera au moins partiellement les arbitrages. Ils doivent bien davantage se préoccuper des conditions d'un rattrapage économique à un niveau soutenu dans ces pays, même si cela doit passer transitoirement par une forme de *dumping* fiscal. De ce point de vue, l'idée d'une coopération renforcée en matière fiscale se justifie comme une solution transitoire avant une coordination fiscale à l'échelle de l'Union toute entière¹⁰.

Agnès Bénassy-Quéré & Delphine Prady
Contact : lerolland@cepii.fr

9. Les travaux économétriques confirment l'impact de la fiscalité sur l'IDE, après prise en compte de la localisation géographique (cf. A. Bénassy-Quéré, L. Fontagné & A. Lahrèche-Révil (2003), "Tax Competition and Foreign Direct Investment", *Document de travail CEPII*, n° 2003-17, décembre).

10. Voir le rapport du Commissariat général du Plan (2003), "Autour de l'euro et au-delà : l'UEM et les coopérations renforcées", avril ; <http://www.plan.gov.fr/intranet/upload/publications/documents/rapportUEMcooprenf.pdf>

LA LETTRE DU CEPII

© CEPII, PARIS, 2004
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
Bronka Rzepkowski
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
1^{er} trimestre 2004
Mars 2004
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.