

POUR UNE

POLITIQUE FISCALE EUROPÉENNE

LE TEMPS DES CHOIX  
ET DES RESPONSABILITES

PASCAL CANFIN

SVEN GIEGOLD

EVA JOLY

PHILIPPE LAMBERTS

DÉPUTÉS VERTS AU PARLEMENT EUROPÉEN

JUILLET 2011







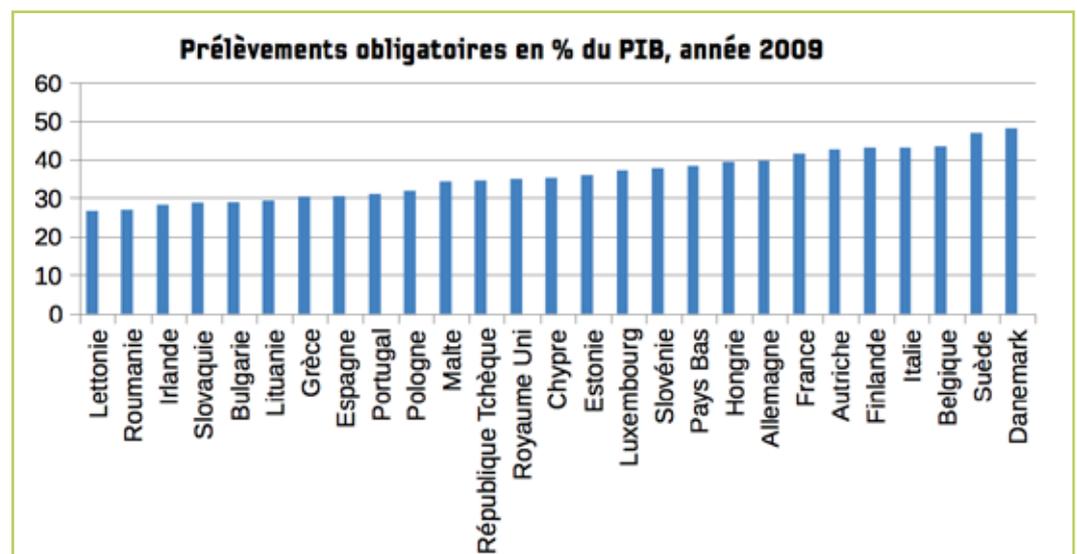
Par ailleurs, les choix nationaux sont très divers dans la **pondération des différents prélèvements obligatoires**. Par exemple, certains pays, comme le Danemark, financent leur protection sociale par l'impôt tandis que d'autres, comme la France, le font essentiellement par les cotisations sociales. Autre diversité des systèmes fiscaux à signaler : dans les anciens Etats membres, les taxes indirectes (comme la TVA), les taxes directes (comme l'impôt sur le revenu) et les cotisations sociales représentent des parts équivalentes dans le total des prélèvements. En revanche, dans les nouveaux Etats membres, la part des impôts directs est plus faible. Ainsi, elle ne représente que 21 % du total des prélèvements obligatoires en Bulgarie, 22,1 % en Slovaquie et 23,8 % en République tchèque (†). Pour ce qui est de la fiscalité des revenus des personnes physiques, la majorité des Etats pratiquent une fiscalité progressive (taux de plus en plus élevé selon les tranches du barème), tandis que d'autres optent pour la « flat tax », c'est-à-dire un taux unique quel que soit le niveau de revenu. Des différences sont également à noter pour la fiscalité des revenus du capital. Certains pays, dont la France, la font échapper à la progressivité, en taxant les revenus de l'épargne à un taux forfaitaire, inférieur à celui de la tranche supérieure du barème.

(†) Données : *Taxation trends in the European Union*, European Commission, Eurostat, édition 2011

#### PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN % DU PIB, SITUATIONS NATIONALES

PAYS	Prélèvements obligatoires en % du PIB (2009)
Lettonie	26,6
Roumanie	27,0
Irlande	28,2
Slovaquie	28,8
Bulgarie	28,9
Lituanie	29,3
Grèce	30,3
Espagne	30,4
Portugal	31,0
Pologne	31,8
Malte	34,2
République Tchèque	34,5
Royaume Uni	34,9
Chypre	35,1
Estonie	35,9
Luxembourg	37,1
Slovénie	37,6
Pays Bas	38,2
Hongrie	39,5
Allemagne	39,7
France	41,6
Autriche	42,7
Finlande	43,1
Italie	43,1
Belgique	43,5
Suède	46,9
Danemark	48,1

Données : *Taxation trends in the European Union*, European Commission, Eurostat, édition 2011



Données : *Taxation trends in the European Union*, European Commission, Eurostat, édition 2011

## UNE PROGRESSION INSUFFISANTE ET TRÈS INÉGALE DE L'HARMONISATION FISCALE AU NIVEAU EUROPÉEN

**Les réalisations de l'Union dans le domaine fiscal ont principalement porté sur les impôts indirects, notamment sur la TVA** (taxe sur la valeur ajoutée) qui frappe la consommation. L'harmonisation européenne s'est focalisée sur l'impôt qui frappe de façon relativement plus dure les ménages les plus pauvres, dans la mesure où la consommation absorbe une part plus importante de leurs revenus.

Les droits de douane aux frontières de l'Union sont, évidemment, harmonisés. Ils constituent d'ailleurs une recette pour le budget communautaire (sous réserve des 25 % que les Etats qui prélèvent ces droits gardent au titre des frais de perception). Du fait de la réduction générale progressivement opérée dans le cadre du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), la part des droits de douane dans le budget communautaire a décru, jusqu'à ne plus représenter qu'environ 13 % des recettes.

Pour les autres impôts, notamment directs, les avancées sont plus limitées.

### LA TVA

Pour ce qui est de la TVA (introduite en 1967 dans la Communauté européenne), il s'est agi d'éliminer les détournements de trafic liés à la différence des taux. Cette harmonisation s'est faite en plusieurs étapes. Elle a d'abord concerné les bases, c'est-à-dire la définition précise des biens et services servant d'assiettes à l'impôt (« sixième directive » du 17 mai 1977), puis a concerné les taux. En 1992, une directive européenne a fixé plusieurs niveaux de taux : un « taux normal » qui ne peut pas être inférieur à 15 %, deux « taux réduits » de 5 % minimum, applicables à des listes limitées de produits comme les médicaments et l'alimentation et, éventuellement, des taux « super réduits » parfois acceptés transitoirement.

En 1999, les Etats membres se sont mis d'accord pour étendre, de façon expérimentale, **la TVA à taux réduit** à des secteurs intensifs en travail et ne donnant pas lieu à une concurrence entre pays (entretien dans l'immobilier résidentiel, aide à domicile, coiffure, réparation automobile...).

Les Etats membres pouvaient choisir certains des secteurs au sein de la liste établie au niveau européen. Ces mesures sont entrées en vigueur en février 2000. Le régime a été reconduit et étendu à d'autres services par une directive adoptée début 2006 par le Conseil.

En juillet 2007, la Commission a présenté une étude sur l'impact des taux réduits de TVA. Tout en exprimant une préférence de principe pour un taux unique par pays, ce texte estime que le recours à des taux réduits peut s'avérer approprié pour des secteurs bien ciblés. Ainsi, dans les secteurs qui emploient de nombreux travailleurs peu qualifiés, un taux réduit pourrait créer des emplois de façon pérenne. Toutefois, tel ne serait pas le cas pour l'ensemble de l'économie. Dans ces conditions, la Commission estime qu'il faut accorder davantage de flexibilité aux Etats dans l'application des taux réduits de TVA. Les services fournis localement pourraient bénéficier de ces taux, sans risque d'affecter le fonctionnement du marché intérieur.

## LES IMPÔTS DIRECTS

Pour ce qui est de la taxation directe, les avancées communautaires ont été assez limitées. En matière de fiscalité des entreprises, il a par exemple fallu des années avant que les Etats ne trouvent un moyen d'éviter la double imposition des sociétés, notamment pour des entreprises-mères et leurs filiales (directive « mères-filiales » de 1990). Les Etats européens ont également réussi à établir une coopération contre la fraude fiscale.

Le « paquet fiscal », dont le principe fut adopté par le Conseil en décembre 1997, liait plusieurs domaines de la fiscalité directe. Il a abouti sur deux points : la fiscalité des entreprises et la fiscalité de l'épargne.

→ **Sur la fiscalité de l'épargne**, les progrès ont été difficiles. Ils ont permis non pas une harmonisation (2), mais une coopération pour éviter les fraudes. Sans coopération, les résidents d'un pays peuvent investir leur épargne à l'étranger et dissimuler cette source de revenu à leur administration. Cette fraude est d'autant plus facile quand l'argent est placé dans des Etats membres qui n'appliquent pas de retenue à la source sur les intérêts versés à des non-résidents. Le risque de fraude devient donc considérable. En matière de revenus d'intérêt (les dividendes et gains en capital ne sont pas donc concernés) et au terme de négociations difficiles (3), l'Union européenne a réussi à instaurer entre les Etats membres un système d'échange automatique d'informations financières (4). Son but est de permettre à un pays de recueillir auprès de ses partenaires les informations bancaires concernant les comptes d'épargne établis à l'étranger de ses propres ressortissants et d'imposer les revenus d'intérêts engendrés par ces comptes au taux national. Pendant une période transitoire, il a été admis que plusieurs pays (dans l'Union : la Belgique, l'Autriche et le Luxembourg,) ne participent pas au système d'échanges d'informations (ils y étaient hostiles) et appliquent une **retenue à la source** (5) sur les revenus d'intérêt de ces comptes. Ils doivent rétrocéder 75% de ces recettes fiscales à l'Etat de résidence de l'investisseur.

Cette solution n'est pas satisfaisante car elle laisse des poches d'opacité dans le système. Il a fallu attendre la

crise financière pour faire un peu bouger les lignes, la Belgique ayant annoncé en 2009 qu'elle appliquerait l'échange d'informations à partir de 2010 (décision qui a été mise en œuvre depuis lors). Une révision de cette directive, qui ne concerne que les revenus d'intérêt versés à des personnes physiques, est proposée par la Commission, pour corriger certains défauts du système actuel (voir page 24), notamment la possibilité d'échapper à l'échange d'informations en créant une personne morale, un trust ou une société fiduciaire par exemple.

La période transitoire dont bénéficient les Etats membres « récalcitrants » est supposée prendre fin lorsque les deux conditions suivantes seront réunies (ce qui est loin d'être acquis) :

- l'entrée en vigueur du dernier des accords conclus, sur la base d'une décision unanime du Conseil, entre la Communauté et la Suisse, le Liechtenstein, Saint-Marin, Monaco et Andorre prévoyant l'échange d'informations sur demande (et pas automatique) tel qu'il est prévu dans la convention de l'OCDE de 2002 ;
- l'accord unanime du Conseil quant au fait que les Etats-Unis se sont engagés à échanger des informations sur demande.

Dans la mesure où le dispositif de la directive de 2003 concerne également certains paradis fiscaux (la Confédération helvétique, plusieurs îles britanniques, la Principauté d'Andorre, la Principauté du Liechtenstein, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin), dans ce domaine comme dans d'autres (par exemple la réglementation Reach sur les substances chimiques), l'Europe parvient à faire diffuser son droit hors de ses frontières.

(2) Certains Etats taxent les gains en capital, d'autres ne le font pas.

(3) Directive 2003 /48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de revenus de l'épargne sous forme de paiement d'intérêts.

(4) Automatique, et pas seulement « sur demande », comme c'est le cas dans le modèle de convention de l'OCDE sur l'échange de renseignements en matière fiscale publié le 18 avril 2002.

(5) La directive prévoit l'application d'un taux de 15 % pendant les trois premières années, de 20 % pendant les trois années suivantes et de 35 % ensuite, c'est-à-dire à partir de 2011.















Les objectifs de la politique fiscale en Europe aujourd'hui sont donc simultanément :

→ La quête de **nouvelles ressources propres de l'Union**, par exemple une taxe sur les transactions financières, une fraction de l'impôt sur les sociétés ou un prélèvement lié à l'émission de carbone.

→ La recherche d'une **harmonisation** dans les domaines où la concurrence fiscale n'exerce aucun effet sain mais se traduit, en raison des stratégies d'optimisation fiscale, par de la perte sèche pour les Etats. La base harmonisée et consolidée de l'impôt sur les sociétés figure parmi les avancées souhaitables.

→ La mise au point d'une plus grande **coopération** entre les Etats (codes de conduite, échanges automatiques d'informations...) pour éviter les pratiques fiscales dommageables et les fraudes à l'impôt.

Lier, dans la plupart des cas, ces trois objectifs dans l'examen de chacun des impôts envisagés, constituerait le moyen de **donner une impulsion politique** à plusieurs dossiers et de dépasser les blocages tenant à la fois aux égoïsmes nationaux et aux complexités techniques.

## Trouver de nouvelles ressources propres pour l'Union

Il faut le réaffirmer : les questions de la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, de la coordination des politiques budgétaires nationales et du budget européen sont liées. En mutualisant certaines dépenses au niveau européen (par exemple des aides accordées à certains secteurs, ce qui permettrait d'éviter une concurrence entre Etats, mais aussi d'investir dans des infrastructures ou dans de nouvelles technologies) on pourrait sans doute contribuer de façon plus intelligente à la conversion écologique de notre économie tout en « soulageant » les budgets nationaux. Les ressources propres du budget de l'Union ne doivent pas être considérées comme des « pertes sèches » par les Etats membres, qui les priveraient de bases fiscales précieuses en des temps de finances publiques dégradées. Elles doivent au contraire être mises au service d'une utilisation plus intelligente des deniers publics, évitant des doublons au niveau national. Dans ces conditions, utiliser le budget européen pourrait être un des moyens de faire les investissements de long terme que l'économie de demain réclame. Encore faut-il qu'il ne reste pas limité à environ 1 % du PIB communautaire.

L'habitude s'est en effet prise de penser les questions fiscales de façon segmentée, en réfléchissant, d'un côté, aux questions de concurrence fiscale entre Etats et de perturbations du marché intérieur et, d'un autre côté, en cherchant les moyens de redynamiser le budget communautaire. Il faut au contraire envisager, pour chaque impôt, non seulement les problèmes qu'il pose au regard de son efficacité économique et de la concurrence fiscale, mais aussi les questions de son affectation la plus logique.







## **Comment les pratiques déloyales de certains Etats membres sapent les recettes de l'impôt sur les sociétés**

Certaines administrations fiscales d'Etats membres comme le Luxembourg, l'Irlande ou Malte se sont spécialisées dans l'aide aux multinationales en quête de fiscalité allégée. Cela passe soit par des mesures fiscales favorables à ce type d'entreprises soit par des accords secrets individuels et déroatoires aux dispositions fiscales générales du pays. Les entreprises multinationales peuvent ainsi déplacer le capital, les profits et les pertes entre leurs différentes filiales en Europe et dans le monde et exploiter les spécificités des différents régimes fiscaux nationaux pour atteindre un taux effectif proche de zéro. Un véritable vol pour les finances publiques des Etats. En premier lieu, ces accords devraient être systématiquement rendus publics et les multinationales devraient avoir l'obligation de publier leurs profits et les impôts afférents pays par pays. En second lieu, le groupe Code de Conduite mis en place par l'Union européenne devrait faire porter ses travaux sur ces accords déroatoires qui correspondent à des pratiques fiscales dommageables. Enfin, l'introduction de l'assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés rendrait ces pratiques impossibles.

### **L'EXEMPLE DES FINANCEMENTS HYBRIDES AU LUXEMBOURG**

Le Luxembourg a adopté un régime très populaire auprès des multinationales européennes : les prêts participatifs (PPL pour profit participating loan) qui rémunèrent les créanciers suivant les profits de la société emprunteuse. Les revenus de ce prêt vont être qualifiés différemment en Belgique et au Luxembourg. Ainsi au Luxembourg, la filiale prêteuse reçoit des intérêts qui sont considérés comme des dividendes et de ce fait exemptés d'impôt du fait des conventions de non double imposition. En Belgique, en revanche, les intérêts payés par la filiale emprunteuse sont considérés comme des charges financières et de ce fait sont déductibles de l'impôt sur les sociétés. Les charges d'intérêts viennent donc réduire le bénéfice imposable en Belgique sans pour autant l'augmenter au Luxembourg. Ce tour de passe-passe n'est possible que du fait de la complicité des autorités fiscales luxembourgeoises. En effet, un moyen simple de mettre fin à cette pratique serait d'imposer un traitement symétrique des dividendes et des intérêts entre pays européens. Une règle refusée par... le Luxembourg.



## EN PARALLÈLE À L'ASSIETTE FISCALE CONSOLIDÉE, IL CONVIENT DE PRENDRE PLUSIEURS AUTRES MESURES :

- un renforcement du Code de Conduite. Celui-ci présente en effet trop de failles, de par une définition trop restrictive des pratiques fiscales dommageables. En outre, le Code de Conduite ne constitue pas des règles contraignantes. Il faudrait l'assortir de dispositifs contraignants;
- une utilisation plus résolue de la prohibition communautaire des aides d'Etat pour sanctionner les dispositifs nationaux permettant l'évasion fiscale ;
- un Traité harmonisé au niveau communautaire sur la double taxation, plutôt qu'une multitude de traités bilatéraux.



© Alvarez















**Les Verts | Alliance Libre Européenne**  
au Parlement européen

[www.greens-efa.eu/fr](http://www.greens-efa.eu/fr)