

Même si l'euro va jouer un rôle important dans la réduction des écarts fiscaux, un accord politique sur l'harmonisation fiscale reste incertain à cause de la règle de l'unanimité. Il importe néanmoins de progresser dans ce domaine afin d'éviter la délocalisation de l'épargne.

Les difficultés de l'harmonisation de la fiscalité en Europe



Christian de Boissieu
Professeur à l'université de Paris I
(Panthéon-Sorbonne)
Directeur scientifique
COE

L'euro est déjà, par anticipation, et va être encore plus, à partir de janvier 1999, un fantastique accélérateur de concurrence. Dans la mesure où la fiscalité est une composante essentielle de la concurrence entre pays, de la compétitivité des entreprises, des banques, des places financières, etc., les unes par rapport aux autres, elle va prendre encore plus de relief avec la monnaie unique.

Les travaux empiriques menés depuis une vingtaine d'années sur les questions de la liaison entre la fiscalité et l'épargne débouchent sur un certain nombre de résultats.

Le premier concerne l'effet de la fiscalité, qu'elle soit nationale, locale, etc., sur le taux d'épargne global. La fiscalité joue un rôle secondaire, similaire à celui des taux d'intérêt. Son effet n'est pas nul mais il est second par rapport aux variables comme la progression du revenu réel et la montée du chômage. C'est ce dernier point qui soulève le débat sur l'épargne de précaution.

Cependant, cette analyse concerne davantage le taux d'épargne des ménages que celui des entreprises. On peut penser que ce dernier est plus sensible à la fiscalité et à ses modifications que le premier.

Un rôle essentiel sur les structures de l'épargne

En revanche, la fiscalité joue un rôle essentiel sur les structures de l'épargne et sa localisation. Le déplafonnement partiel de l'ISF en 1995 comme le durcissement de la fiscalité de l'épargne à l'occasion de la préparation du budget pour 1998 ont certainement accéléré, à des périodes bien

définies, les sorties de capitaux hors de France sous des formes variées. Les statistiques de la balance des paiements le montrent clairement. Pour certains économistes, les structures et la localisation de l'épargne ont des conséquences fondamentales sur le sentier de croissance économique à moyen-long terme, même si nous disposons aujourd'hui d'assez peu de modèles démontrant formellement l'incidence de la qualité de l'épargne sur le rythme de croissance d'une économie.

S'agissant des qualités de l'épargne, outre la ventilation entre l'épargne financière et l'épargne immobilière, il convient d'insister sur la ventilation entre l'épargne courte et l'épargne longue. L'euro est également un accélérateur de restructurations. On observe en France et dans d'autres pays des exemples d'OPA, de fusions et d'acquisitions de plus en plus nombreux. A travers ces opérations de restructurations industrielles et financières, l'euro sera aussi un accélérateur d'épargne à long terme, parce que l'exigence de fonds propres s'affirme pour tous les acteurs microéconomiques.

Le débat porte en fait sur la manière d'aborder la hiérarchie des avantages fiscaux en liaison avec la courbe des taux d'intérêt. On ne peut pas séparer la politique fiscale de la hiérarchie des taux d'intérêt, qui dépend de moins en moins de nous, dans le contexte de l'intégration européenne.

La mise en place de l'euro exige que l'on accélère l'introduction de produits tels les fonds de pension. Au-delà des débats sémantiques (fonds d'épargne retraite, fonds de pension, fonds partenariaux de retraite, etc.), des différences de fond essentielles existent-elles entre les diverses solutions proposées ? Si c'est le cas, il faudrait les expliciter.

Mieux hiérarchiser les instruments financiers

Un consensus apparaît aujourd'hui sur la nécessité, en France, de mieux hiérarchiser les instruments financiers et, par rapport à ce problème de complément retraite, de mieux hiérarchiser la fiscalité des actions et des obligations.

Plutôt que d'imposer des emplois ou des proportions (de ressources investies en actions, etc.) obligatoires aux fonds de pension, il vaut mieux en effet jouer des incitations fiscales pour les attirer vers les actions. Ceci permettrait de faire d'une pierre deux coups : consolider le système des retraites, objectif premier et incontournable ; développer les fonds propres des entreprises et les marchés financiers.

Mais on ne peut pas compter uniquement sur l'introduction de nouveaux instruments financiers. Le débat de la fiscalité comparée des instruments financiers existants doit être rouvert, en liaison avec l'échéance et le degré de risque de ces divers instruments. Faire une place aux fonds de pension ne signifie pas décourager l'assurance vie en reprenant les avantages fiscaux qu'elle conserve aujourd'hui, mais bien situer l'un des produits par rapport à l'autre.

Pour certains économistes, la localisation de l'épargne dans tel ou tel pays importe peu, du moment que l'on considère la zone euro dans son ensemble. Dès lors, la variable importante serait le solde courant de la zone euro par rapport au reste du monde. Certes, les notions de balances des paiements à l'intérieur de l'espace européen vont avoir moins de valeur. La création d'une zone euro devrait aller, en principe, dans le sens d'une moindre obsession pour l'épargne et l'investissement

nationaux. On peut supposer, malgré cette globalisation évidente et l'atténuation de la pertinence de la notion de balance des paiements nationale dans le cadre de l'intégration européenne, qu'une certaine corrélation entre l'effort d'épargne nationale et l'effort d'investissement national persistera. Notre intérêt à conserver de l'épargne pour nourrir la croissance française ne devrait pas être entamé par le passage à l'euro. Sous cet angle, ce serait donc une erreur que de sous-estimer l'ampleur et les conséquences de la délocalisation des capitaux.

L'euro, facteur de réduction des divergences

Le premier élément concerne les conditions dans lesquelles va se faire la convergence fiscale, puisqu'il est désormais certain qu'elle se fera. Bien entendu, elle ne signifie pas l'égalisation des situations nationales mais la réduction, accélérée par l'euro, des écarts existant aujourd'hui. Il ne faut pas s'attendre à une égalisation rapide, dans la zone euro, des taux d'imposition de l'épargne, du taux normal de la TVA ou du taux maximum de l'impôt sur le revenu.

En revanche, l'euro va créer des forces de rappel conduisant à une réduction des divergences. La question est de savoir si cette réduction des écarts se fera par un processus de coordination politique à Bruxelles ou par un processus de marché, c'est-à-dire par le jeu de la concurrence fiscale et de la surenchère.

Le débat sur les modalités de la convergence est essentiel. Il constituera, d'une part, un signal sur les conditions politiques de l'intégration européenne. Mais il pourrait, d'autre part, déboucher sur des taux de

Bruxelles propose une retenue de 20 %

La nouvelle proposition présentée par la Commission européenne le 20 mai se fonde sur un « modèle de coexistence » selon lequel chaque État membre devrait soit appliquer une retenue à la source d'au moins 20 %, soit fournir des informations aux autres États membres sur les intérêts de l'épargne. Afin d'éviter la double imposition, l'État de résidence du particulier serait tenu d'accorder un crédit d'impôt à raison de la retenue à la source opérée dans un autre État membre.

Selon le choix fait par l'État membre dans lequel les intérêts visés par la directive sont payés, le particulier qui place son épargne dans un autre État membre soit saurait que les autorités fiscales de son État membre d'origine sera informé des intérêts reçus, soit recevrait les intérêts réduits de la retenue à la source. Il pourrait cependant décider d'informer son État membre d'origine sur les intérêts de son épargne dans un autre État membre. Il pourrait alors solliciter auprès de ses autorités

fiscales un certificat à cet effet et le produire à l'établissement payeur, qui ne prélèverait alors pas de retenue à la source sur ces intérêts. La mise en œuvre des mesures proposées supposerait la coopération des opérateurs du marché qui versent directement les intérêts. L'agent payeur, normalement une banque, qui verse des intérêts aux particuliers serait tenu soit de fournir les informations requises, soit d'opérer la retenue à la source. Les mesures proposées

ne s'appliqueraient que dans l'UE, mais les États membres qui ont des territoires dépendants ou associés ou qui ont des prérogatives fiscales à l'égard d'autres territoires devraient faire en sorte que des dispositions équivalentes soient instituées sur ces territoires. Selon l'accord auquel est parvenu le Conseil Ecofin de décembre 1997, l'adoption de mesures équivalentes devrait également être encouragée dans les pays tiers.

Source : Commission européenne.

prélèvements obligatoires et des situations de finances publiques relativement différents. La concurrence fiscale pousse la fiscalité dans le sens de la baisse, alors que l'harmonisation par un processus politique l'orienterait plutôt vers une hausse des taux, ou, possiblement, vers la moyenne des situations nationales (moyenne des taux de TVA, etc.). Selon la pondération qui interviendra entre les deux processus de convergence, on aboutira à des taux de prélèvements obligatoires différents et, compte tenu des contraintes du pacte de stabilité et de croissance appliquées à tous les États membres de l'euro à partir de janvier 1999, à des exigences différentes d'ajustement du côté des dépenses publiques.

Améliorer la transparence de l'information entre États

L'harmonisation fiscale en Europe est susceptible de concerner l'ensemble des impôts et de la parafiscalité, et traite donc aussi de la question des charges sociales. Trois dimensions doivent être envisagées dans l'étude des problèmes de convergence fiscale : les taux, l'assiette et la procédure fiscale.

Il y a dix ans, lors de l'ouverture du débat fiscal en Europe et avant même la mise en place du marché unique, l'obsession était à la convergence des taux de TVA. Le débat sur l'assiette de la TVA a effectivement moins d'intérêt, parce que les distorsions sont, en l'espèce, limitées. Dans l'Union européenne, les conditions de déduction peuvent différer d'un pays membre à l'autre mais la valeur ajoutée a, grosso modo, le même sens partout. Pour des impôts plus compliqués, les différences d'assiette sont plus conséquentes.

En France, nous sommes tentés, pour nous mettre à jour par rapport à des pays moins-disants en matière de fiscalité, de baisser certains taux. Mais le fait, par exemple, de baisser les taux de l'ISF en contrepartie d'une extension de son assiette répond-il au problème de la concurrence fiscale ? Abaisser les taux est souvent nécessaire mais généralement insuffisant.

Près de dix ans après Christiane Scrivener, Mario Monti, commissaire européen en charge du dossier, a rouvert le débat sur les procédures fiscales (encadré), troisième élément décisif à côté des taux et de l'assiette.

Il s'agit en particulier d'améliorer la transparence de l'information entre les États. En matière de fiscalité de l'épargne, une opposition fondamentale existe entre les systèmes déclaratifs, où les banques se transforment en agents du fisc du point de vue de l'information (exemples de la France, des États-Unis...), et les systèmes

non déclaratifs, qui représentent la règle dans l'Union européenne (cas de l'Allemagne).

Aucune convergence ne semble poindre entre la France et l'Allemagne sur la nature des relations entre les administrations fiscales et les assujettis, à travers l'intervention éventuelle du système bancaire. Même si un rapprochement s'effectue pour les taux et les assiettes, tant que de fortes différences persisteront dans les procédures et dans l'appréciation du rôle du système bancaire du point de vue du fisc, des distorsions très importantes subsisteront et devront faire l'objet d'arbitrages et de processus de convergence.

En tant que futurs membres de la zone euro, il est important de se préoccuper de la convergence fiscale. Nous ne devons cependant pas négliger les relations et la concurrence fiscale avec les pays *out*, notamment celles avec le Royaume-Uni, pendant les deux ou trois années où celui-ci n'adhérera pas encore à la monnaie unique. Une articulation entre le conseil de l'euro et le conseil Ecofin devra être étudiée dans ce domaine.

Pour les pays hors Union européenne, le problème de la concertation fiscale sur le plan mondial va se poser. La seule instance internationale à aborder ce type de question est aujourd'hui l'OCDE. Si cet organisme a traité des sujets importants comme, par exemple, la question des prix de transfert pour les multinationales, il a délaissé les vraies questions sensibles au cœur de la problématique des systèmes fiscaux. L'OCDE, pour des raisons politiques évidentes, mène une stratégie de contournement. Pourtant, le problème de l'harmonisation fiscale ne concerne pas uniquement la zone euro, mais l'économie mondiale dans son ensemble.

On peut se montrer sceptique sur la capacité de l'Union économique à avancer rapidement vers l'harmonisation fiscale via le processus politique. En effet, le maintien de la règle de l'unanimité ne peut pas se conjuguer avec la mise en place de l'euro et l'absence de concurrence fiscale. Il faudra choisir entre un assouplissement progressif de la règle de l'unanimité, permettant une limitation de la concurrence fiscale, et son maintien, avec alors l'apparition de processus de concurrence sauvage.

Plus fondamentalement, la cohérence de la zone euro sera en question tant que la règle de l'unanimité fiscale coexistera avec celle de la majorité, qui va s'appliquer aux décisions essentielles de la Banque centrale européenne. Assez vite, il faudra que les pays membres de la zone euro, mais aussi les pays de l'Union européenne restés en dehors de l'euro, acceptent la majorité – simple ou qualifiée, selon les cas – pour les questions fiscales. ■

«Pour les pays hors Union européenne, le problème de la concertation fiscale sur le plan mondial va se poser. La seule instance internationale à aborder ce type de question est aujourd'hui l'OCDE (...) qui a délaissé les vraies questions sensibles au cœur de la problématique des systèmes fiscaux.»