



FICHE THEMATIQUE DU SEMESTRE EUROPEEN

FISCALITE

1. INTRODUCTION

Bien que les conditions économiques se soient récemment améliorées, l'Union européenne subit toujours le contrecoup de la crise, et souffre notamment d'un manque d'investissement et d'un accroissement des inégalités. En conséquence, de nombreux citoyens de l'UE demandent qu'une plus grande attention soit portée à la justice sociale.

La fiscalité a un rôle capital à jouer pour façonner une société juste et une économie solide. Elle peut aider à combler les inégalités, non seulement en encourageant la mobilité sociale mais aussi en réduisant les inégalités de revenus.

De la même manière, la politique fiscale peut avoir une influence majeure sur les décisions en matière d'emploi, sur les niveaux d'investissement et sur la volonté d'expansion des entrepreneurs¹, le tout menant à davantage de croissance.

Les politiques fiscales sont ainsi mesurées au regard de quatre priorités, à savoir:

- stimuler l'investissement,
- soutenir l'emploi,
- réduire les inégalités,
- assurer le respect des obligations fiscales.

¹ Pour en savoir plus sur les questions soulevées ici, voir: Commission européenne (2017), Politiques fiscales de l'Union européenne: enquête 2017, à paraître.

Cette fiche expose les défis en matière de politique fiscale rencontrés par les pays de l'UE dans ces domaines. Elle présente ensuite les leviers politiques qui pourraient contribuer à les relever. Enfin, elle examine la situation des pays concernés en se fondant sur une série d'indicateurs et de réformes fiscales récentes.

Cette fiche n'aborde par la question de l'évasion fiscale, qui fait l'objet d'une fiche séparée. En outre, il convient de lire l'analyse présentée ici en parallèle avec les fiches thématiques suivantes:

- Recherche et innovation,
- Participation des femmes à la main-d'œuvre,
- Travail non déclaré,
- Politiques actives du marché du travail,
- Inégalités,
- Inclusion sociale,
- Lutte contre la corruption,
- Logement.

2. DEFIS EN MATIERE DE POLITIQUE FISCALE AUXQUELS SONT CONFRONTES LES GOUVERNEMENTS DE L'UE

2.1. Stimuler l'investissement

Il existe des écarts importants dans les niveaux d'imposition totale des pays de l'UE.

En 2017, le ratio recettes fiscales/PIB² devrait osciller au sein de l'UE-28 entre

² Cette mesure inclut les cotisations de

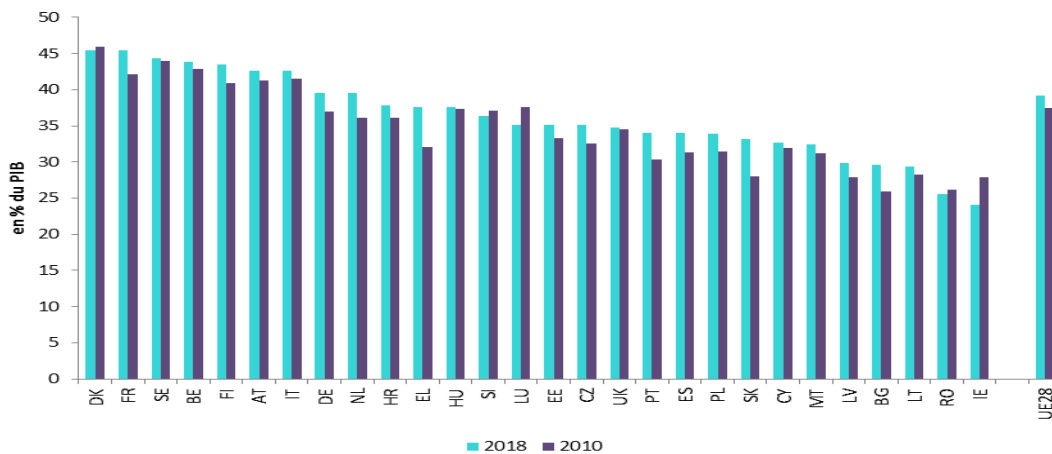
24,1 % en Irlande et 45,6 % au Danemark (Figure 1), selon les estimations.

Les écarts du niveau total d'imposition reflètent en réalité des différences au niveau des préférences sociales pour les biens publics.

À ce jour, il n'existe aucune preuve manifeste de l'incidence du niveau global d'imposition sur la croissance économique. La manière dont chaque élément du système fiscal influence la croissance par l'intermédiaire de la productivité totale des facteurs, la croissance du stock de capital ou l'offre de main-d'œuvre est cependant mieux comprise.

sécurité sociale réellement payées mais ne tient pas compte des cotisations considérées comme ayant été payées par imputation par certains gouvernements pour les fonctionnaires.

Figure 1: charge fiscale totale dans les pays de l'UE en pourcentage du PIB, 2012 et 2018



Source: Commission européenne, AMECO

C'est un fait établi que l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés a une incidence sur la croissance et l'investissement. L'impôt sur le revenu des sociétés influence à la fois sur l'implantation des entreprises et sur les investissements directs nationaux et étrangers.

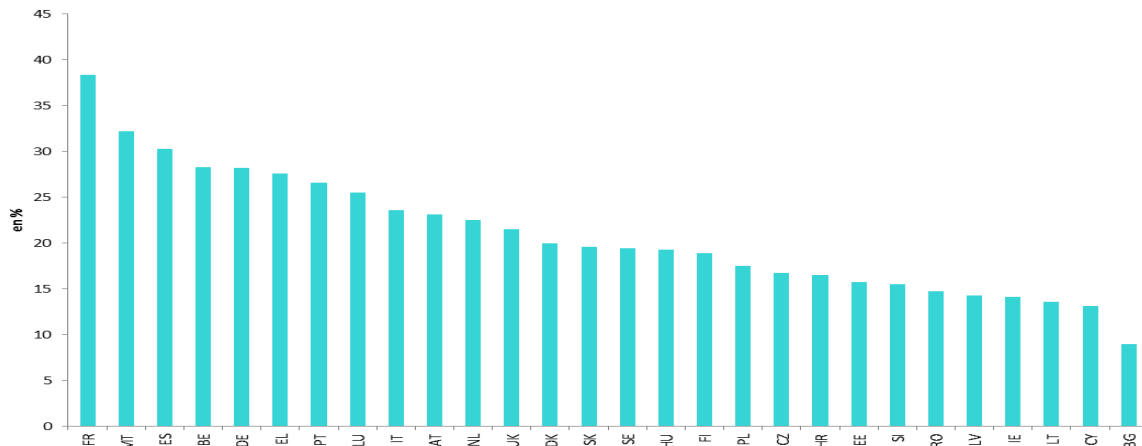
Les taux d'imposition, la manière dont l'assiette de l'impôt est définie et les aspects liés au respect des obligations fiscales sont les principaux facteurs déterminants des effets économiques de la fiscalité. Le traitement fiscal des différentes sources de financement, la conception des incitations fiscales et le temps passé par les entreprises pour se conformer à la réglementation fiscale peuvent influencer les investissements productifs.

Les différences au niveau de l'imposition des revenus des entreprises peuvent inciter le transfert des bénéfices des multinationales des pays au taux d'imposition élevé vers des pays à faible taux d'imposition.

Les taux effectifs d'imposition prennent en compte un large éventail de facteurs allant au-delà du taux légal de l'impôt sur les sociétés, tels que les éléments de l'assiette de l'impôt, la source de financement (endettement, résultats non distribués ou augmentation de capital), et l'actif auquel l'investissement est consenti (machines, immeubles, actifs incorporels, stocks et actifs financiers).

La figure ci-dessous illustre les différences au niveau des taux effectifs moyens d'imposition des sociétés, allant de 38,4 % en France à 9 % en Bulgarie.

Figure 2: taux effectifs moyens d'imposition des sociétés des États membres de l'UE en pourcentage, 2016



Source: ZEW (2016), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016. Projet pour la Commission européenne*

Remarque: (1) Le taux effectif moyen d'imposition des sociétés mesure les impôts payés par les sociétés sur les investissements inframarginaux qui génèrent des bénéfices supérieurs au rendement normal du capital.

(2) Pour traduire la déduction pour capital à risque à Chypre, en Belgique et en Italie, on part du principe dans le modèle que le taux de ces déductions est équivalent au taux d'intérêt du marché.

Les décisions d'augmenter ou de réduire l'investissement sont influencées par le taux effectif marginal d'imposition, c'est-à-dire la charge fiscale sur le dernier euro investi dans un projet qui est à peine rentable (l'investissement «marginal»).

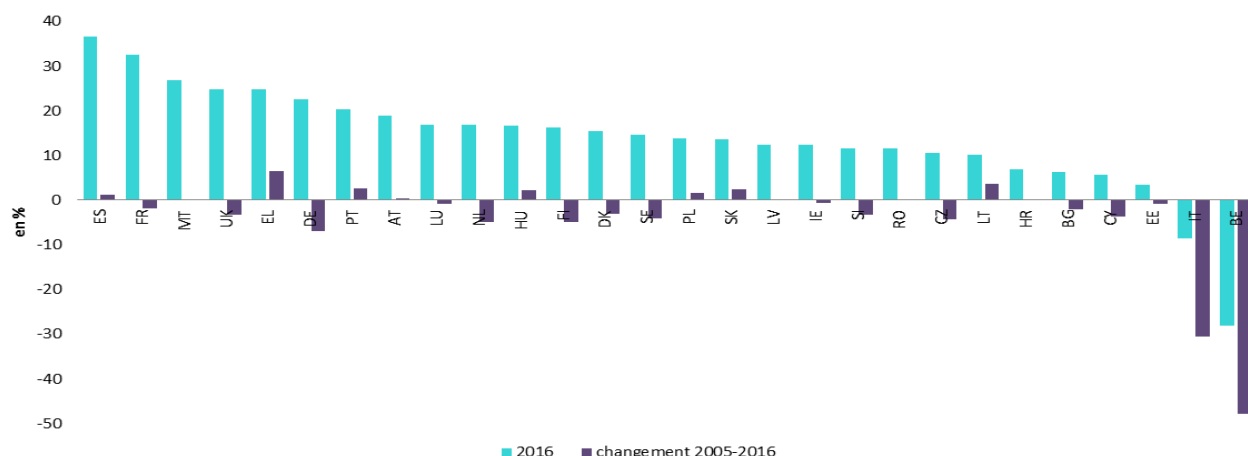
Plus le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) est faible, plus le système fiscal est propice aux investissements.

Il existe plusieurs façons de réduire le TEMI et de concevoir un système fiscal

propice aux investissements. Ces mesures sont notamment les suivantes:

- proposer des plans d'amortissement accéléré ou une comptabilisation immédiate,
- rendre le rendement des capitaux propres déductible,
- améliorer les conditions de report des pertes,
- proposer des incitations fiscales pour la R&D.

Figure 3: taux effectifs marginaux d'imposition des sociétés des pays de l'UE en pourcentage, 2016



Source: ZEW (2016), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016. Projet pour la Commission européenne*

Remarques: (1) L'indicateur est basé sur le modèle Devereux/Griffith. (2) Pour prendre en considération la déduction pour capital à risque à Chypre, en Belgique et en Italie, on part du principe dans le modèle que le taux de ces déductions est équivalent au taux d'intérêt du marché.

2.2. Soutien à la création d'emplois et à l'emploi

La fiscalité sur le travail influe à la fois sur les décisions des personnes concernant l'opportunité de travailler et dans quelle mesure (offre de main-d'œuvre) et sur les décisions des employeurs d'engager des travailleurs puisqu'ils augmentent le coût de la main-d'œuvre (demande de main-d'œuvre)³. L'offre de main-d'œuvre de certains groupes de la population (les travailleurs peu qualifiés, les jeunes, les personnes âgées et les secondes sources de revenus) est particulièrement sensible aux impôts et aux cotisations de sécurité sociale⁴.

La figure ci-dessous illustre le taux d'emploi de la population totale et des personnes peu instruites. Cela peut indiquer si un pays a des difficultés à stimuler l'emploi en général ou l'emploi pour des groupes spécifiques.

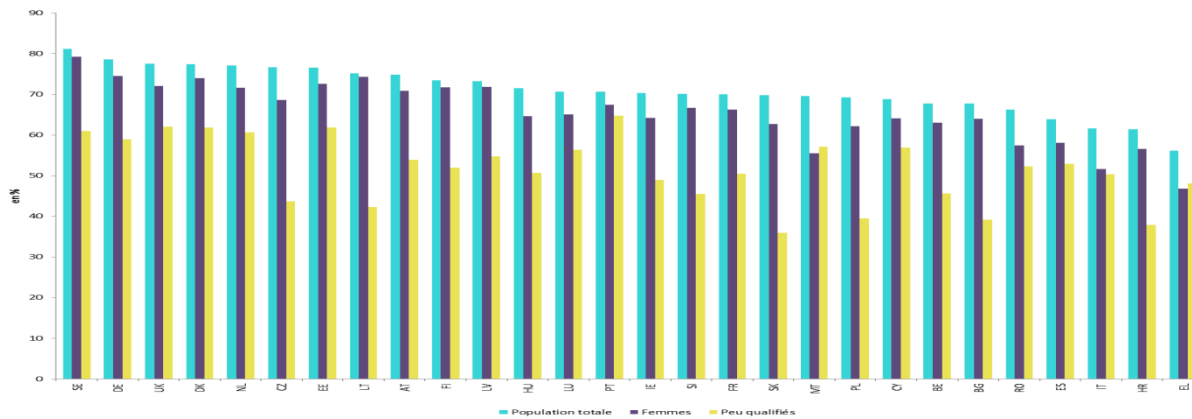
Bien que les taux d'emploi se soient améliorés dans les pays de l'UE ces dernières années, la situation est variable d'un pays à l'autre. De même, l'écart entre les taux d'emploi pour les personnes peu instruites et l'emploi total diffère selon les pays.

La Slovaquie enregistre l'écart le plus important entre les deux (33,9 points de pourcentage) et le Portugal le plus faible (5,9 points de pourcentage).

³ Ces décisions dépendent également des prestations sociales reçues en cas d'inactivité ou de travail à temps partiel. Pour d'autres facteurs déterminant les conséquences des avantages fiscaux pour l'offre de main-d'œuvre, voir les différents indicateurs disponibles dans la base de données conjointe de la Commission européenne et de l'OCDE «Impôts et prestations - Indicateurs».

⁴ Voir, par exemple, Costas Meghir and David Phillips (2010), *Labour Supply and Taxes*, dans Institute for Fiscal Studies (ed.), *The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*, Oxford

Figure 4: niveau d'emploi de la population totale; chez les femmes et les personnes peu qualifiées, 2016



Source: Eurostat, 2017

Remarque: (1) La tranche d'âge est comprise entre 20 et 64 ans. (2) «Peu instruit» désigne les niveaux CITE 0-2. (3) Le taux d'emploi pour les femmes est utilisé comme indicateur pour les secondes sources de revenus. Il est reconnu qu'ils ne sont pas nécessairement les mêmes. (4) Le taux d'emploi n'est pas mesuré en équivalents temps plein.

L'écart fiscal mesure la différence proportionnelle entre les coûts d'un travailleur pour son employeur et les revenus nets de l'employé. Il mesure par conséquent à la fois les incitations à travailler (du côté de l'offre de main-d'œuvre) et à engager du personnel (du côté de la demande de main-d'œuvre).

Entre 2010 et 2016, l'écart fiscal pour les personnes gagnant 50 % du salaire moyen a diminué en moyenne dans l'UE. Toutefois, il évolue dans des directions différentes en fonction des pays; il a en effet augmenté dans 15 pays et diminué dans 10.

La composition de l'écart fiscal est importante à court terme, puisque ces divers éléments peuvent avoir une incidence soit sur la demande soit sur l'offre de main-d'œuvre.

La figure ci-dessous décompose l'écart fiscal pour un travailleur individuel gagnant le salaire moyen en ses différents éléments:

- impôt sur le revenu des personnes physiques,
- cotisations sociales à la charge des employeurs,
- cotisations sociales à la charge des salariés,
- allocations familiales⁵.

Elle montre l'écart fiscal pour un travailleur individuel gagnant 50 % du salaire moyen.

⁵ Les allocations familiales réduisent l'écart fiscal global en France et au Danemark.

Figure 5: composition de l'écart fiscal pour un travailleur à bas salaire dans les différents pays de l'UE, 2016



Source: Base de données «Impôts et prestations - Indicateurs» de la Commission européenne fondée sur le modèle impôts-prestations de l'OCDE, mise à jour le 10.4.2017.

Remarques: (1) Il n'y a pas de données récentes pour Chypre. (2) Puisque les données concernent les travailleurs individuels sans enfants gagnant 50 % du salaire moyen.

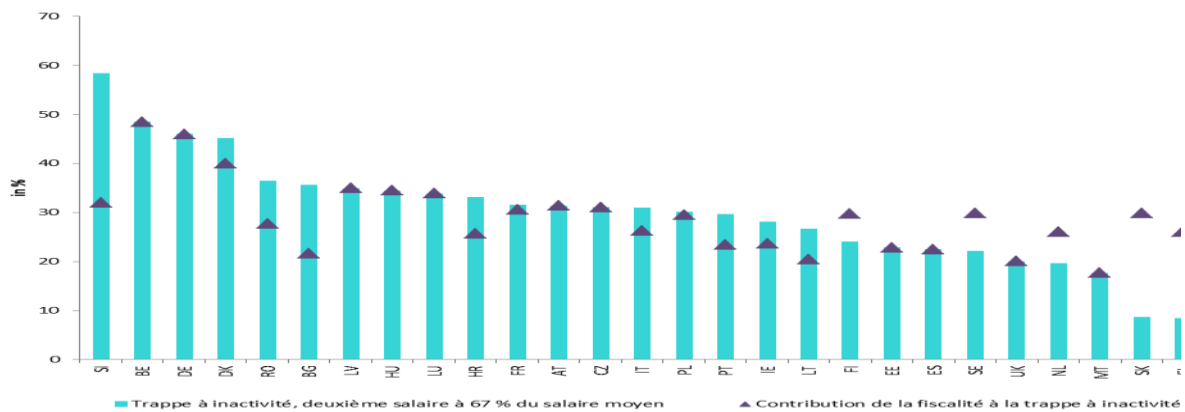
Les caractéristiques du régime fiscal telles que les **crédits d'impôt transférables et le niveau de l'imposition commune**, ainsi que les caractéristiques du régime de prestations, telles que le retrait des prestations sociales sous condition de ressources, **peuvent contribuer à des taux marginaux d'imposition élevés pour les secondes sources de revenus passant de l'inactivité à la vie active, ou à l'augmentation de leurs revenus.**

La figure ci-dessous montre la trappe à inactivité pour les secondes sources de revenus dans les pays de l'UE⁶. Dans la plupart des pays, la fiscalité apporte une contribution relativement élevée à la trappe pour les secondes sources de revenus lorsque l'autre travailleur gagne le salaire moyen.

Il convient de noter que d'autres facteurs, tels que la disponibilité de services de soins de santé formels abordables et de bonne qualité, y compris, en particulier, de services de garde d'enfants, ainsi que des politiques bien conçues favorisant un équilibre entre vie professionnelle et vie privée, peuvent influencer les décisions relatives à un retour à la vie active ou à une augmentation du nombre d'heures de travail.

⁶ La trappe à inactivité – ou l'imposition implicite du retour sur le marché du travail des personnes inactives – mesure la partie du salaire brut supplémentaire qui part en impôts lorsqu'une personne inactives (n'ayant pas droit aux allocations de chômage mais éligible à une prestation sociale sous condition de ressources) reprend le travail. En d'autres termes, cet indicateur mesure les incitations financières à passer de l'inactivité (et de l'aide sociale) à l'emploi.

Figure 6: trappe à inactivité pour les secondes sources de revenus dans les pays de l'UE, 2015



Sources: Commission européenne, base de données «Impôts et prestations - Indicateurs» fondée sur le modèle impôts-prestations de l'OCDE.

Remarque: (1) Les données relatives à la trappe concernent une seconde source de revenus correspondant à 67 % du salaire moyen dans une famille à deux revenus avec deux enfants; le principal soutien de famille gagne le salaire moyen. (2) La «contribution de l'imposition» désigne la contribution apportée par l'imposition à la trappe à inactivité, en points de pourcentage (d'autres contributeurs se voyant retirer, par exemple, les allocations de chômage, l'aide sociale et les allocations de logement).

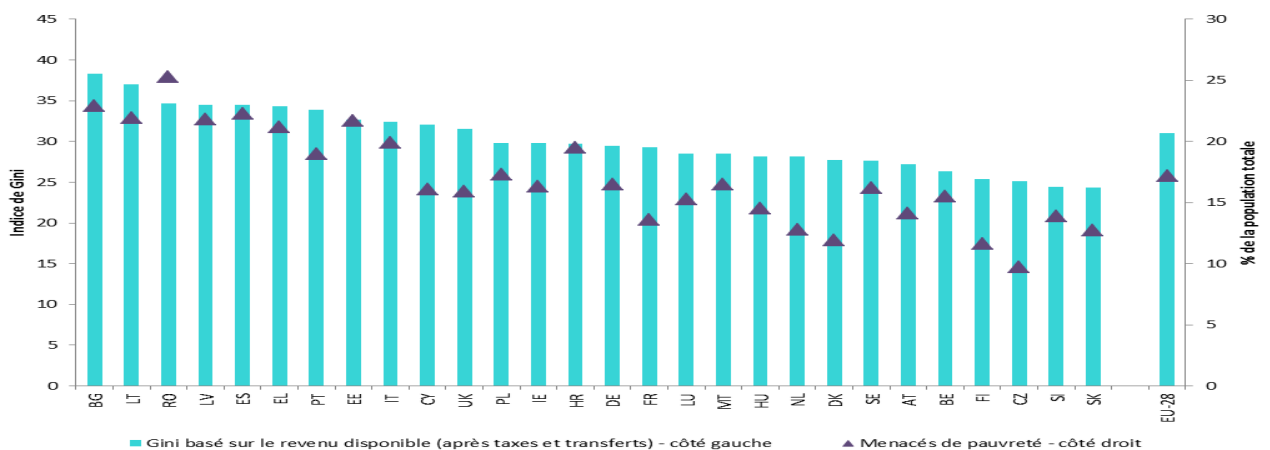
2.3. Correction des inégalités et promotion de la mobilité sociale

La figure ci-dessous illustre l'**inégalité des revenus disponibles (après impôt et prestations) selon l'indice de Gini, ainsi que le pourcentage de la population exposée à un risque de pauvreté dans différents pays de l'UE.**

Bien que l'UE ait un des systèmes de protection sociale les plus avancés du monde, il subsiste certaines inégalités marquées.

La Lituanie, la Roumanie, la Bulgarie, la Lettonie et l'Estonie enregistrent les niveaux les plus élevés d'inégalité de revenus après impôts et transferts.

Figure 7: niveau d'inégalité de revenus dans les pays de l'UE, 2016



Source: Eurostat, SRCV-UE. 2016

Remarques: (1) Axe vertical: coefficients de Gini. L'échelle va de 0 à 100. La valeur 0 correspond à l'égalité parfaite (mêmes revenus pour tout le monde) tandis que la valeur 100 correspond à une inégalité maximale (tous les revenus distribués à une seule personne; toutes les autres personnes n'ont rien). Les pensions sont incluses dans les transferts sociaux. (2) Axe horizontal: taux de risque de pauvreté en pourcentage de la population totale. Cet indicateur complète le coefficient de Gini pour fournir un tableau plus précis des défis sociaux dans les pays de l'UE. Il illustre la part de la population totale gagnant moins de 60 % du revenu équivalent médian après transferts sociaux. (3) Des données de 2016 ne sont pas disponibles pour IE, IT, LU et

par conséquent les données de 2015 ont été utilisées. (4) La moyenne de l'UE-28 est calculée en tant que moyenne arithmétique pondérée en fonction de la population des chiffres nationaux individuels.

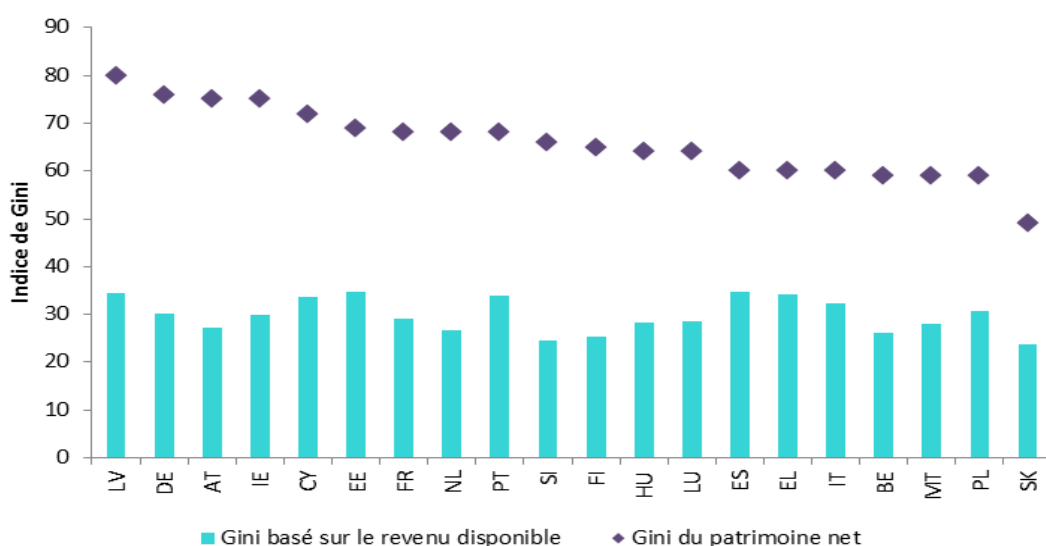
L'accumulation croissante de richesses privées en Europe sur les 40 dernières années et le renforcement des inégalités ont suscité un débat public intense sur la justice des systèmes fiscaux existants.

L'inégalité des richesses surpasse l'inégalité des revenus (Figure 7). Cette situation a conduit à la reconnaissance du

fait qu'il convient de s'attaquer à l'inégalité sous l'angle à la fois des revenus et des richesses.

Selon les données disponibles, l'inégalité des richesses est un problème particulièrement important en Lettonie, en Allemagne, en Autriche et en Irlande.

Figure 8: niveau de l'inégalité des revenus (2016) et de l'inégalité des richesses (2014)



Sources: calculs de la Commission européenne sur la base de l'enquête sur le patrimoine et la consommation des ménages de la BCE, 2016 et Eurostat 2016.

Remarque: le patrimoine net est défini comme étant la différence entre le total des avoirs des ménages et le total de leurs engagements.

Une inégalité plus importante est associée à une mobilité sociale moindre, cette inégalité exerçant une influence sur les opportunités à saisir⁷. La mobilité sociale peut être à la fois intragénérationnelle et intergénérationnelle.

La **mobilité intragénérationnelle** désigne le fait de changer de statut social (vers le haut ou vers le bas de l'échelle des revenus) durant la vie d'une personne.

2.4. Respect des obligations fiscales⁸

L'évasion fiscale désigne généralement des mécanismes illicites par lesquels l'assujettissement à l'impôt est caché ou ignoré, c'est-à-dire que le contribuable paie moins d'impôts que ce qu'il est légalement tenu de payer, en dissimulant des revenus ou des informations aux autorités fiscales.

Parmi les exemples d'évasion fiscale citons la sous-déclaration des ventes

⁷ Corak, M. (2013), Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. IZA Discussion Paper N° 7520.

⁸ La planification fiscale agressive et l'évasion fiscale font l'objet d'une fiche séparée.

La **mobilité intergénérationnelle** désigne la mesure dans laquelle les caractéristiques socioéconomiques des personnes reflètent celles de leurs parents.

La mobilité intergénérationnelle est un indicateur important de la possibilité pour les personnes de réussir dans une société, indépendamment de leur milieu socioéconomique. Elle est étroitement liée à l'**égalité des chances**.

La fiscalité peut soutenir la mobilité sociale, par exemple:

- en tant que source de financement pour une éducation de qualité,
- en tant que moyen de réduire la transmission des privilèges ou des désavantages d'une génération à l'autre,
- par la redistribution des revenus et – plus particulièrement – des richesses en encourageant un comportement qui intensifie la mobilité sociale.

pour réduire les paiements de TVA. Un autre exemple est le travail non déclaré qui entraîne le non-paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale.

Il existe plusieurs estimations du montant de l'impôt à percevoir mais qui n'est finalement pas perçu. Toutefois, l'écart de TVA est le seul écart fiscal pour lequel il existe des estimations comparatives reposant sur une méthodologie commune pour tous les pays de l'UE.

L'écart de TVA est la différence entre le montant de la TVA effectivement perçue et le montant estimé de la TVA théoriquement exigible sur la base des règles de TVA.

Il mesure l'efficacité du respect des obligations en matière de TVA et des mesures d'application dans chaque État membre.

L'écart de la TVA est plus prononcé en Roumanie, en Slovaquie, en Grèce et en Lituanie.

Figure 9: l'écart de TVA en pourcentage de la TVA théoriquement exigible, 2014/2015



Source: CASE et al. (2017). *Étude et rapports sur l'écart de TVA dans les 28 États membres de l'UE: rapport final 2017, TAXUD/2015/CC/131.*

3. LEVIERS POLITIQUES POUR RELEVER LES DEFIS EN MATIERE DE POLITIQUE FISCALE

Parmi les caractéristiques essentielles à considérer au moment d'évaluer l'équité et l'efficacité d'un système fiscal citons la mesure dans laquelle ce dernier

- encourage les investissements,

- soutient la création d'emplois et l'emploi,
- corrige les inégalités,
- obtient des niveaux élevés de conformité.

Globalement, bien qu'il faille parfois faire des compromis entre les objectifs d'efficacité et d'équité, ces deux aspects ne sont aucunement opposés.

3.1. Stimuler l'investissement

Un manque d'investissement entraîne un ralentissement de la croissance mais il diminue également la croissance de la productivité et nuit aux perspectives d'emploi et de croissance à plus long terme.

Stimuler l'investissement est donc l'une des principales priorités politiques de la Commission.

Il est important de mettre au point un système fiscal qui maintient à un faible niveau le taux effectif marginal d'imposition et qui ne décourage donc pas les investissements rentables.

Cela ne veut pas dire qu'il faille réduire les taux d'imposition. En revanche, des plans d'amortissement accéléré, une comptabilisation immédiate ou la possibilité de déduire les coûts de financement par fonds propres permettent d'alléger l'imposition effective marginale, même si cela est compensé par une modification des taux d'imposition.

La sécurité juridique ainsi que des règles fiscales stables, prévisibles et simples sont importantes pour les entreprises et pour les investisseurs qui prennent des décisions.

Les distorsions du système fiscal pourraient compromettre l'accès au financement et décourager les investissements en fonds propres.

La fiscalité est l'un des principaux outils dont disposent les gouvernements pour encourager l'entrepreneuriat et l'innovation. Les politiques fiscales peuvent aider à réduire le risque entrepreneurial et les coûts liés à l'exercice d'une activité entrepreneuriale. La fiscalité aide à corriger les défaillances du marché, telles que l'investissement inadéquat dans la R&D, le financement du risque et les externalités environnementales comme la pollution.

Un système fiscal bien conçu pourrait par conséquent relever les niveaux de vie en prévoyant des incitations à investir de manière intelligente et écologique.

L'efficacité de l'administration fiscale influence le niveau de confiance du public dans le système. Les contribuables ont tendance à avoir davantage confiance dans les organisations qui sont perçues comme étant efficaces et efficaces.

Outre les coûts de perception de l'impôt, il y a lieu de prendre aussi en considération les coûts associés au paiement de celui-ci. On les appelle souvent les **coûts de conformité fiscale**. Ils peuvent décourager la création de nouvelles entreprises, encourager l'économie souterraine, augmenter la non-conformité et nuire à la compétitivité des entreprises et des pays.

3.2. Soutien à la création d'emplois et à l'emploi

La réduction de la fiscalité sur le travail peut être un outil de promotion de niveaux d'emploi plus élevés, en particulier lorsque les coûts élevés de la main-d'œuvre découragent l'embauche (problèmes de demande de main-d'œuvre) ou lorsque les incitations à accepter un emploi sont faibles parce que le travail ne paie pas (problèmes de l'offre de main-d'œuvre).

Des réductions ciblées de la fiscalité sur le travail pour les groupes vulnérables et plus sensibles tels que les travailleurs à faible revenu ou les secondes sources de revenus peuvent contribuer à augmenter les niveaux d'emploi tout en réduisant la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les pays ayant une marge de manœuvre fiscale suffisante pour envisager de telles réductions de la fiscalité sur le travail sans aucune compensation étant rares, il convient de réfléchir aux moyens de financer ces réductions.

Déplacer la charge fiscale vers d'autres bases d'imposition serait une option envisageable. La possibilité de déplacer la charge fiscale dépend de la structure fiscale existante. Certains types de bases d'imposition sont considérés comme moins préjudiciables à la croissance, comme les taxes à la consommation, les taxes foncières récurrentes et les taxes environnementales.

Toutefois, la littérature économique récente épingle des réponses hétérogènes, des effets non linéaires et des différences d'amplitude entre les effets à court terme et à long terme. La conception détaillée d'un impôt est au moins aussi importante que la structure du système fiscal.

Néanmoins, des niveaux élevés de fiscalité sur le travail, conjugués à une charge fiscale relativement faible sous la forme de taxes à la consommation, de taxes foncières récurrentes ou de taxes environnementales, peuvent être le signe qu'un déplacement de la charge fiscale pesant sur le travail est possible. Les effets distributifs d'une augmentation de la fiscalité dans ces domaines doivent également être pris en considération.

3.3. Correction des inégalités et promotion de la mobilité sociale

La fiscalité joue un rôle dans l'édification d'une société juste, notamment

- en garantissant la bonne combinaison de recettes pour financer les dépenses publiques;
- en réduisant les inégalités; et/ou
- en soutenant la mobilité sociale et l'équité intergénérationnelle.

Des mesures telles que **l'égalité d'accès à une éducation ou à des soins de santé de qualité sont conçues pour améliorer l'égalité des chances**. Les impôts financent ces dépenses publiques, en se fondant sur la bonne combinaison de mesures fiscales et le respect effectif des obligations par tous les contribuables.

Les **systèmes d'impôts et de prestations peuvent être de puissants instruments de lutte contre l'inégalité de revenus grâce à la redistribution**. Il est donc important de tenir compte des conséquences sociales des systèmes fiscaux afin d'établir un juste équilibre entre l'efficacité et l'équité d'une structure fiscale, conformément aux préférences des pays.

La fiscalité peut également servir à encourager certains types de comportements.

La structure du système joue un rôle capital. Au-delà de l'imposition des revenus et des prestations en espèces, la structure globale du système fiscal⁹ joue un rôle dans la réduction des inégalités de revenus et de richesses et dans la promotion de la cohésion sociale.

Il est important de veiller à ce que la charge fiscale globale pesant sur les citoyens, qui varie en fonction de leurs sources de revenus, soit progressive, et que le système fiscal soit cohérent et efficace. Idéalement, ce système peut aider à corriger les inégalités de revenus. À tout le moins, il doit éviter de les aggraver.

3.4. Respect des obligations fiscales

L'amélioration du respect des obligations fiscales et partant, l'obtention de recettes fiscales pour financer l'éducation, les soins de santé, l'infrastructure, la défense, etc. sont capitales pour créer une société juste.

Pour combattre la fraude et l'évasion fiscales, il est important de déployer une stratégie multicanaux¹⁰. Une application plus rigoureuse et des contrôles plus stricts sont importants, au même titre que l'instauration d'un climat de confiance et le développement d'une culture du respect des obligations.

Les autorités fiscales doivent réviser les politiques et cadres juridiques existants ou élaborer de nouvelles stratégies afin de veiller à ce que les contribuables satisfassent à leurs obligations – de préférence volontairement.

La dimension transfrontière des pratiques fiscales abusives et l'intégration des économies des États membres de l'UE appellent une approche coordonnée, non seulement par l'intermédiaire d'initiatives européennes, mais aussi dans le cadre

⁹ Il en va de même pour la TVA, les taxes foncières, l'impôt sur les plus-values, les droits de succession et la nature progressive de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

¹⁰ La planification fiscale agressive et l'évasion fiscale font l'objet d'une fiche séparée.

d'une coordination des politiques nationales.

4. EXAMEN DE L'ETAT D'AVANCEMENT

4.1. Stimuler l'investissement

L'une des grandes priorités des récentes réformes fiscales a été d'encourager les investissements, en particulier dans les pays touchés par la crise. Des efforts ont également été consentis pour simplifier l'environnement des entreprises en ce qui concerne la fiscalité. Toutefois, les gouvernements nationaux peuvent faire davantage pour stimuler l'investissement grâce à leurs politiques fiscales.

La plupart des systèmes d'imposition des sociétés incitent les entreprises à contracter davantage de dettes, en autorisant la déduction des intérêts, mais n'accordent pas un traitement similaire aux fonds propres.

Étant donné que l'investissement par endettement bénéficie d'un traitement fiscal préférentiel, le rendement minimum avant impôt requis pour que l'investissement soit rentable (le «coût du capital») sera inférieur pour un investissement financé par l'emprunt. L'ampleur de ce biais fiscal en faveur de l'endettement diffère selon les pays de l'UE.

Le biais fiscal en faveur de l'endettement accroît les niveaux d'endettement, ce qui rend les entreprises plus fragiles et les économies plus sujettes aux crises. Par conséquent, il aggrave les risques pesant sur la stabilité financière et il en résulte généralement des niveaux

disproportionnés de faillites. Cela pose un problème en particulier aux entreprises jeunes et innovantes qui bien souvent n'ont pas accès à des financements externes. Elles sont désavantagées malgré leur utilité pour la croissance à l'avenir.

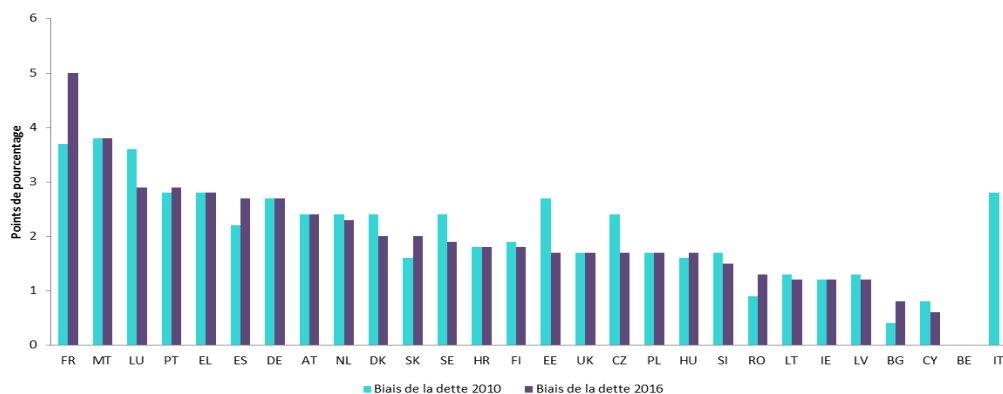
Le traitement fiscal asymétrique de la dette et des fonds propres est également exploité par certaines multinationales, pour organiser stratégiquement leur dette de façon à réduire leur charge fiscale globale.

Les pays présentant les écarts les plus importants entre le coût du financement par fonds propres et le coût du financement par emprunt (la mesure du biais fiscal en faveur de l'endettement) sont la France, Malte, le Luxembourg, le Portugal et la Grèce.

La proposition de la Commission pour une **assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) atténuera cette distorsion en faveur de l'endettement en proposant une déduction pour la croissance et l'investissement (DCI)**. Elle permettrait aux entreprises qui choisissent d'augmenter leurs fonds propres à des fins de financement au lieu de s'endetter de bénéficier d'une déduction fiscale. La déduction serait calculée en multipliant la variation des fonds propres par un taux fixe, qui est composé d'un taux d'intérêt sans risque et d'une prime de risque.

La DCI serait étayée par des solides dispositions de lutte contre l'évasion fiscale. Cela permettrait de faire en sorte que le recours aux fonds propres et le recours à l'emprunt reçoivent des niveaux similaires d'avantages fiscaux, créant ainsi un environnement fiscal plus neutre et plus propice aux investissements.

Figure 10: le biais fiscal entre le financement par fonds propres et par l'emprunt dans les pays de l'UE, 2016



Source: ZEW (2016), *Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016. Projet pour la Commission européenne*

Remarques: (1) La figure illustre le biais fiscal en faveur de l'endettement mesuré comme étant la différence entre le coût en capital des nouveaux investissements par fonds propres et par l'emprunt. Le coût en capital mesure le rendement minimum avant impôt requis d'un investissement réel (l'«investissement marginal») pour obtenir le même rendement après impôt qu'un investissement sans risque dans le marché des capitaux. L'hypothèse standard du ZEW pour le rendement réel de l'investissement sans risque est de 5 %. (2) Pour prendre en considération la déduction pour capital à risque à Chypre, en Belgique et en Italie, on part du principe dans le modèle que le taux de ces déductions est équivalent au taux d'intérêt du marché. Pour Chypre, il reste une légère distorsion puisque la déduction ne s'applique pas aux investissements en actifs financiers.

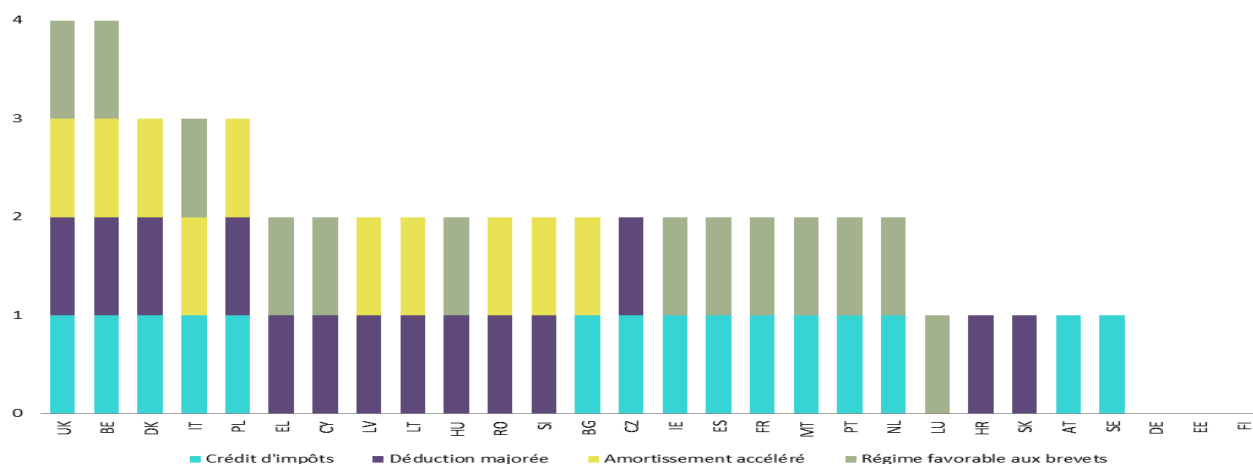
Des incitations fiscales pour la R&D bien conçues stimulent l'investissement dans la R&D et l'innovation. Les déductions fiscales ou crédits d'impôt basés sur les coûts réels de la R&D sont considérés comme une bonne pratique par rapport aux systèmes fondés sur des résultats comme les régimes fiscaux favorables aux brevets («patent boxes»).

Ces régimes accordent un allègement fiscal sur le résultat des activités de R&D.

D'après les recherches effectuées, ils ne stimulent pas la R&D et peuvent au contraire être utilisés en tant qu'instrument de transfert de bénéfices et engendrer des pertes de recettes élevées.

Au total, 25 pays de l'UE utilisent actuellement des incitations fiscales pour encourager l'investissement dans la R&D. La figure ci-dessous montre quels types d'incitations fiscales sont utilisés dans chaque pays.

Figure 11: nombre d'incitations fiscales pour la R&D dans les pays de l'UE, 2016



Source: CPB (2014) et mise à jour par les services de la Commission le cas échéant.

Remarques: (1) Pas d'incitations fiscales pour la R&D en DE, EE, et FI. (2) L'incitation peut s'appliquer à l'impôt sur le revenu des sociétés et des personnes physiques, aux cotisations de sécurité sociale et au précompte professionnel. (3) La figure n'illustre que les incitations fiscales. Le soutien direct n'est pas inclus.

Les incitations fiscales pour capital-risque et les investisseurs providentiels sont devenus une composante de plus en plus importante de l'éventail des politiques en matière d'investissement et d'innovation dans l'UE et au-delà. Ces incitations fiscales ont été mises en œuvre dans 13 pays, comme le montre la figure 11.

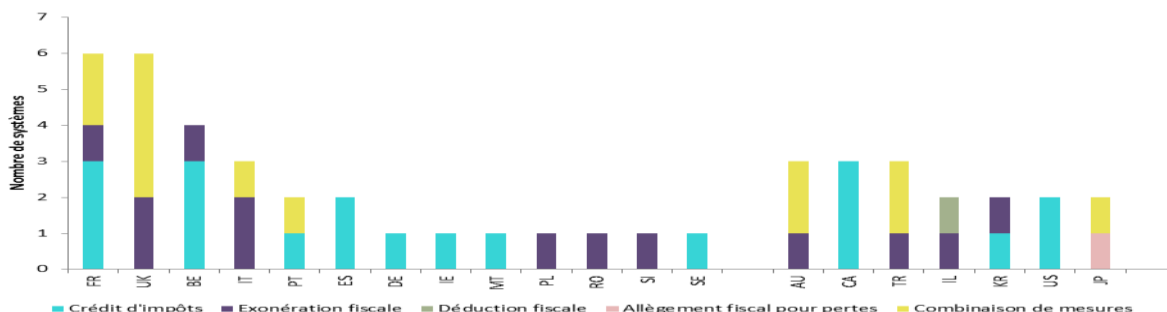
Bien que l'investissement de capital-risque et des investisseurs providentiels génèrent de l'emploi et des gains de productivité, un certain nombre de facteurs entravent leur développement. En effet, ces investissements sont très risqués et les informations sont souvent imparfaites. La fiscalité peut jouer un rôle important pour surmonter ces obstacles à l'investissement.

Une étude récente¹¹ menée dans le cadre de l'union des marchés de capitaux a recensé les caractéristiques souhaitables de la conception des incitations fiscales pour les investissements de capital-risque et des investisseurs providentiels. Par exemple, les incitations fiscales pourraient aider à réduire le risque des investissements dans les PME et les jeunes pousses en proposant en amont des crédits d'impôts ou une compensation des pertes à des conditions favorables.

¹¹ PWC & IHS (2017), Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels.

L'allègement fiscal sur les plus-values est une caractéristique liée à la performance qui favoriserait la qualité de l'investissement.

Figure 12: nombre d'incitations fiscales pour les investissements de capital-risque et des investisseurs providentiels proposées par les pays de l'UE et en dehors de l'Europe.



Source: PWC & IHS (2017), *Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels, Final report. Étude réalisée à la demande de la Commission européenne.*

Remarque: l'éventail des politiques désigne une combinaison des types d'incitations. La figure décrit la situation dans chaque pays au 31 octobre 2016. De nouveaux régimes fiscaux ont depuis lors été mis en place à Chypre et en Hongrie.

Il subsiste des différences importantes entre les pays de l'UE au niveau des coûts de conformité fiscale. La complexité des systèmes fiscaux, les coûts de conformité élevés et l'absence de sécurité fiscale accaparent des ressources productives et font obstacle aux activités économiques et à l'investissement. Les coûts de conformité fiscale élevés ont des conséquences importantes sur les PME.

Contrairement aux coûts directs, tels que ceux associés à la comptabilité par exemple, les coûts de conformité fiscale découlent essentiellement du temps consacré à cet aspect.

La figure 12 montre le nombre d'heures consacrées chaque année par une entreprise de taille moyenne pour satisfaire à ses obligations fiscales. Le temps consacré inclut les heures nécessaires pour traiter l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe sur la valeur ajoutée et les taxes sur les salariés, notamment le précompte professionnel et les cotisations de sécurité sociale. Le temps consacré par ces entreprises pour se conformer à leurs obligations fiscales est un bon indice de l'importance des coûts de conformité fiscale dans un pays donné.

Pour améliorer l'environnement des entreprises, les systèmes fiscaux pourraient être réformés selon trois axes:

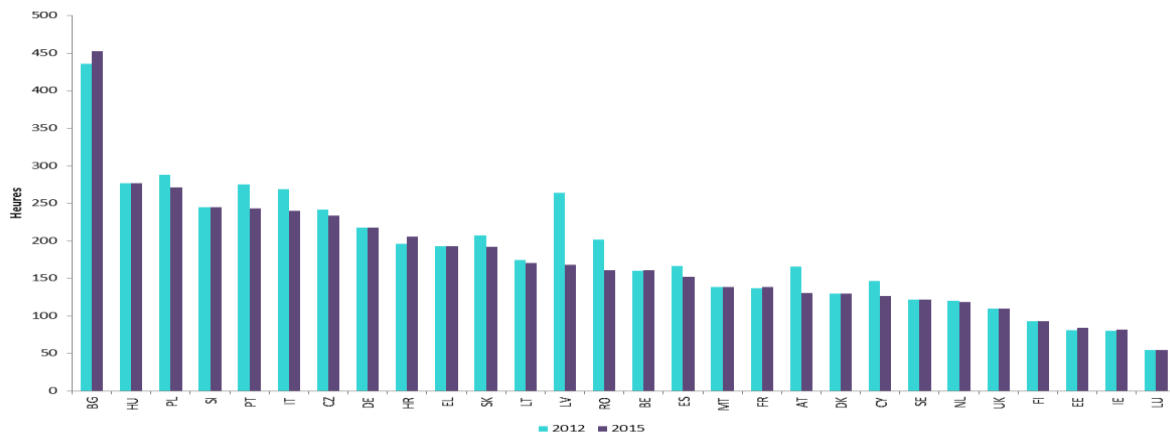
1. simplification et réduction des obligations fiscales en particulier pour les candidats entrepreneurs et les petites entreprises;
2. élargissement de la gamme de services électroniques et mise à disposition de ceux-ci dans des guichets uniques;
3. sensibilisation, information et accompagnement des entreprises contribuables pour les aider à se conformer aux règles fiscales, en utilisant des canaux tels que les réseaux sociaux.

L'exploitation de nouveaux modèles d'entreprise innovants est importante pour garantir la résistance des systèmes fiscaux à l'épreuve du temps. Les pays de l'UE recourent de plus en plus à l'intégration numérique pour faciliter le respect des obligations fiscales, et ils sont encouragés à poursuivre la simplification et la clarification de

l'application des règles fiscales à l'économie collaborative. Ils sont également encouragés à faciliter et à améliorer la perception de l'impôt en

exploitant le potentiel des plateformes collaboratives, elles-mêmes invitées à coopérer avec les autorités nationales.

Figure 13: nombre d'heures consacrées par une entreprise de taille moyenne chaque année pour satisfaire à ses obligations fiscales, 2012 & 2015.



Source: Banque mondiale (2016), Doing Business 2017: Égalité des chances pour tous. Washington, DC: Banque mondiale.

4.2. Soutien à la création d'emplois et à l'emploi

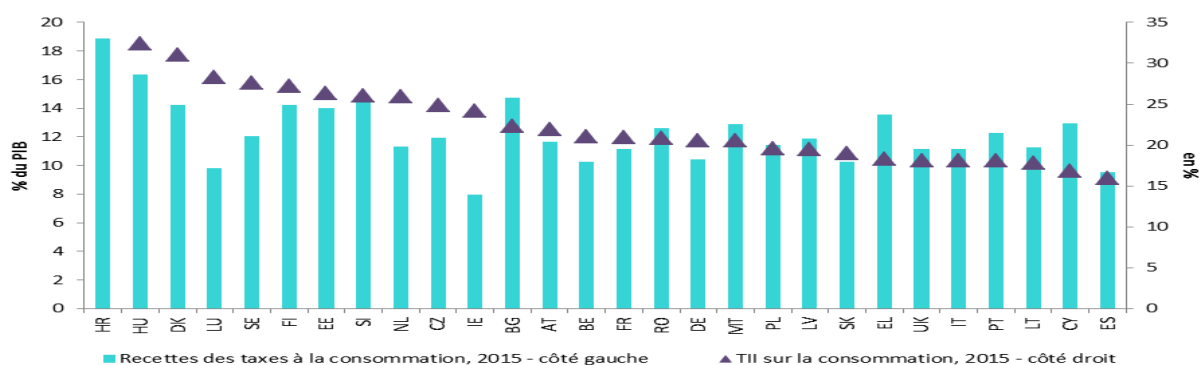
Ces dernières années, plusieurs pays de l'UE ont réduit la fiscalité globale sur le travail. Quelques-uns ont réduit la fiscalité sur le travail pour les bas salaires et certains groupes spécifiques, tout en augmentant celle-ci pour les plus hauts salaires.

Toutefois, aucune tendance ne se dessine clairement pour ce qui est de la manière dont ces réductions fiscales ont été gérées du côté du financement.

Lors du recensement d'autres sources de revenus, il est également important de tenir compte des effets distributifs potentiellement régressifs de l'augmentation de la fiscalité dans ces domaines.

La figure ci-dessous montre les recettes des **taxes à la consommation** en pourcentage du PIB pour chaque pays de l'UE. Elle indique également le taux d'imposition implicite de la consommation dans les pays de l'UE. Celui-ci se définit comme le ratio des recettes de toutes les taxes à la consommation par rapport aux dépenses de consommation des ménages.

Figure 14: recettes fiscales provenant des taxes à la consommation et taux d'imposition implicite de la consommation, 2010-2015



Source: Commission européenne 2017, Taxation trends in the European Union: 2017 edition, sur la base des données Eurostat

Remarque: le taux d'imposition implicite de la consommation n'est pas disponible pour HR.

La taxe foncière récurrente est un deuxième type d'imposition qui pourrait être utilisé en tant que moyen de compenser les réductions de la fiscalité sur le travail.

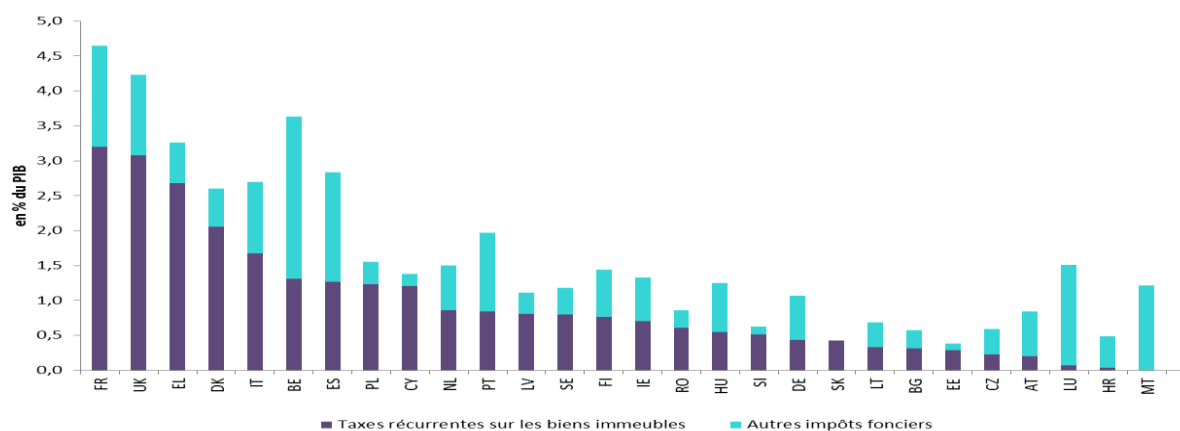
La figure ci-dessous montre les recettes des taxes foncières récurrentes en pourcentage du PIB dans les pays de l'UE.

Les taxes foncières récurrentes restent faibles dans la majorité des pays de l'UE et la possibilité de les augmenter est donc bien présente.

Dans les pays où les systèmes actuels de fiscalité du logement dépendent fortement des taxes sur les transactions, un transfert interne des taxes sur les transactions vers les taxes récurrentes pourrait également apporter des gains d'efficacité¹².

La fiche thématique sur le marché du logement propose une analyse approfondie de cette question.

Figure 15: recettes fiscales des taxes foncières en pourcentage du PIB, 2015



Source: Commission européenne 2017, Taxation trends in the European Union: 2017 edition, sur la base des données Eurostat.

Remarque: les données n'incluent pas l'impôt sur le revenu des personnes physiques sur le loyer imputé.

Les **taxes environnementales** sont le troisième type d'imposition qui pourrait être envisagé en tant que moyen de compenser les réductions de la fiscalité sur le travail. Cette initiative pourrait également contribuer à l'équité en tarifant les externalités négatives de la pollution ou d'autres activités préjudiciables à l'environnement et en aidant à encourager un changement de comportement.

La figure ci-dessous montre les recettes des taxes environnementales – taxes sur l'énergie, le transport, la pollution et les ressources – en pourcentage du PIB.

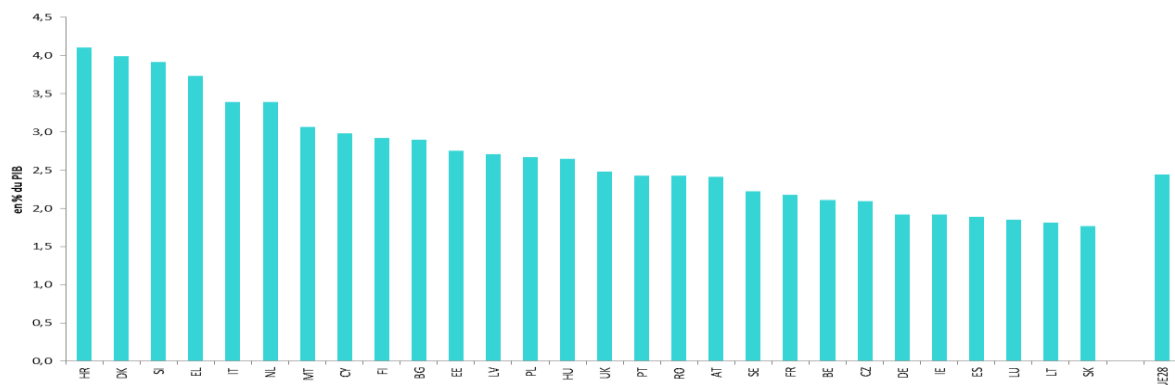
Les recettes fiscales environnementales représentent environ 2,4 % du PIB en moyenne, et environ 4,1 % dans le pays (Croatie) enregistrant les recettes les plus élevées par rapport au PIB.

Les changements intervenus au niveau des recettes des taxes environnementales sont non seulement le résultat des changements des taux d'imposition mais également de modifications de la base d'imposition. Il est à noter que sur la même période, tant la consommation intérieure brute que la consommation finale d'énergie ont chuté.

¹² Les taxes sur les transactions ont tendance à décourager les transactions qui répartiraient les biens de manière plus efficace, rendant le marché plus restreint. Ces taxes ont également des conséquences négatives sur la mobilité de la main-d'œuvre étant donné les coûts de transaction élevés supportés pour un changement de propriété.

Les recettes des taxes environnementales ont légèrement augmenté en part du PIB depuis 2010, même si elles ont légèrement chuté en proportion du total des taxes.

Figure 16: recettes fiscales environnementales, 2015



Source: Commission européenne 2017, Taxation trends in the European Union: 2017 edition, sur la base des données Eurostat

Remarque: les taxes environnementales se répartissent en quatre grandes catégories – énergie, transport, pollution et ressources. Les taxes sur l'énergie incluent les taxes sur les produits énergétiques utilisés pour le transport et les applications fixes. Les taxes sur le transport incluent les taxes sur la propriété et l'utilisation de véhicules à moteur. Elles comprennent également des taxes sur les autres matériels de transport tels que les avions et sur les services de transport connexes. Les taxes sur la pollution incluent les taxes sur les émissions atmosphériques mesurées ou estimées (à l'exception des taxes sur les émissions de dioxyde de carbone) et sur l'eau, sur la gestion des déchets et sur le bruit. Les taxes sur les ressources englobent les taxes liées à l'extraction ou l'utilisation d'une ressource naturelle.

4.3. Correction des inégalités et promotion de la mobilité sociale

La fiscalité a un rôle à jouer dans l'atténuation des inégalités et le soutien de la mobilité sociale, que ce soit par la pré-distribution, la redistribution ou encore la correction ou l'incitation de comportements.

L'Europe comporte différents modèles sociaux, et le montant des fonds publics nécessaires pour les financer est variable.

L'obtention de fonds suffisants pour financer les dépenses publiques est tributaire:

1. de la bonne combinaison des taxes et impôts, en tenant compte des considérations en matière d'investissement et d'emploi; et

2. du paiement effectif de la juste part de l'impôt de chaque membre de la société.

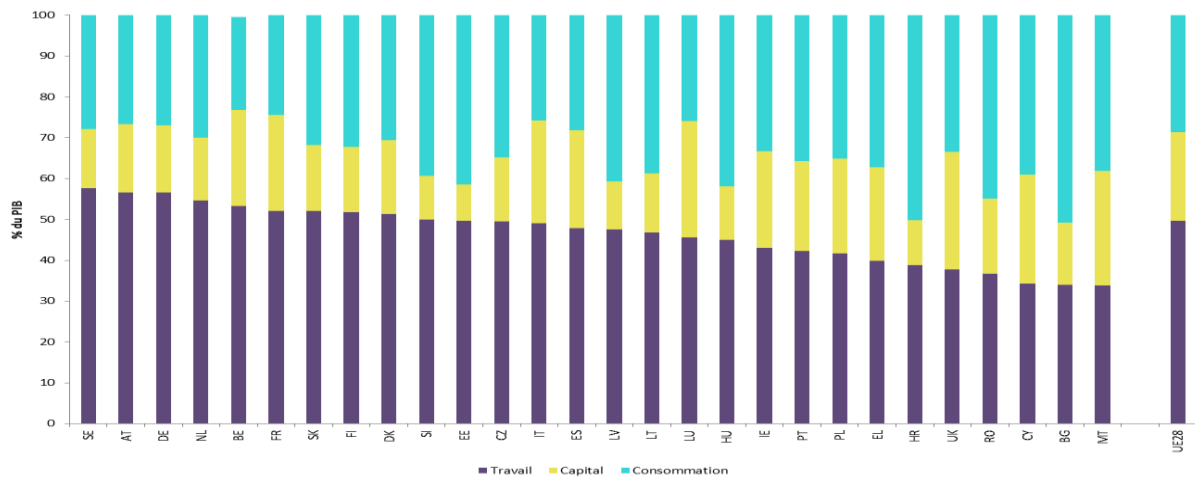
Les systèmes fiscaux des pays de l'UE diffèrent en ce qui concerne les taux d'imposition et le choix des activités imposables.

La figure 17 montre la structure de la fiscalité par fonction économique dans les pays de l'UE, illustrant la variation entre les pays.

La taxation du capital peut être un moyen approprié d'améliorer l'égalité des chances et de distribuer les richesses plus équitablement, en tenant dûment compte des aspects de l'efficacité.

Toutefois, il existe des difficultés pratiques à faire respecter les obligations fiscales tout en taxant le capital.

Figure 17: structure de la fiscalité par fonction économique de l'assiette fiscale 2015



Source: Commission européenne 2017, Taxation trends in the European Union: 2017 edition, sur la base des données Eurostat

Remarque: aux fins de cette figure, la taxation du «capital» inclut toutes les autres catégories non classées en tant que travail ou consommation.

La taxation progressive des revenus des personnes physiques est une mesure redistributive importante des systèmes fiscaux et de prestations sociales. La figure ci-dessous montre le degré de progressivité de la taxation des revenus du travail en comparant l'écart fiscal entre les hauts salaires et les bas salaires.

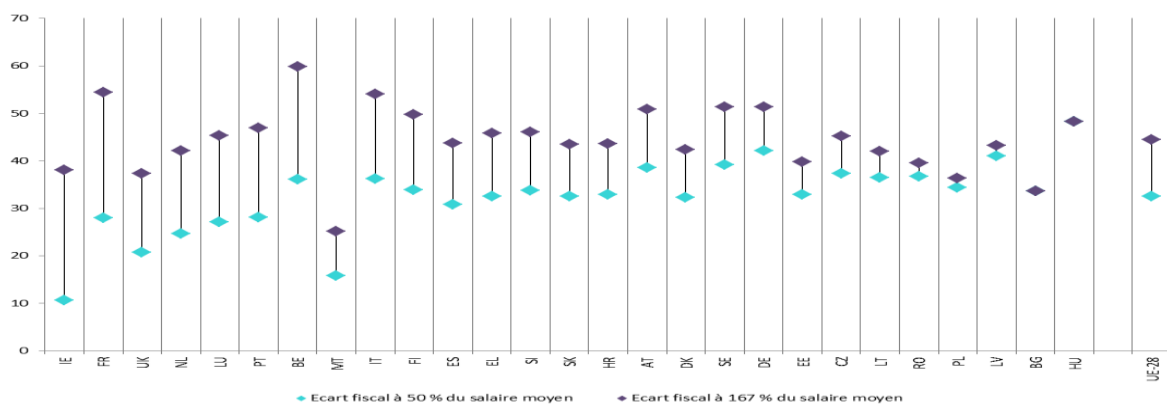
Le degré de progressivité est théorique, fondé sur les taux standard. Il ne tient pas compte de la fraude ou l'évasion fiscale.

La progressivité des systèmes d'imposition des revenus, en particulier la charge

fiscale pesant sur les bas salaires, est également importante pour la création d'emplois, qui offrent la possibilité de sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

L'Irlande, la France, le Royaume-Uni et les Pays-Bas présentent les systèmes d'imposition des revenus les plus progressifs. La Hongrie, la Bulgarie et la Lettonie ont les systèmes d'imposition des revenus les moins progressifs.

Figure 18: degré de progressivité de la taxation des revenus du travail dans les pays de l'UE, 2016



Source: Commission européenne, Tax and benefit indicators database (base de données «Impôts et prestations -Indicateurs», établie à partir des données de l'OCDE).

Remarque: (1) Les données sur l'écart fiscal concernent un seul travailleur sans enfants. (2) Pas de données récentes pour Chypre. (3) Les pays sont classés par ordre décroissant en fonction de l'ampleur du ratio de l'écart

fiscal à 167 % du salaire moyen comparé à l'écart fiscal à 50 % du salaire moyen (4) Les données 2016 ne sont pas encore disponibles pour MT, HR, LT, RO, BG.

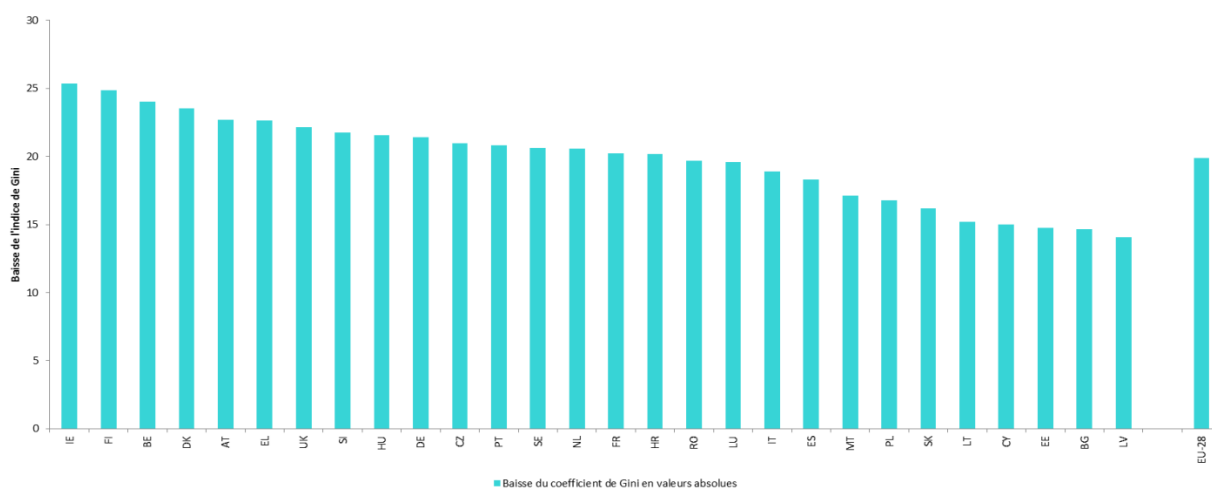
La figure ci-dessous illustre le **pouvoir de correction des systèmes fiscaux et de prestations sociales** en comparant le coefficient de Gini des revenus du marché avec le coefficient de Gini des revenus disponibles (en termes absolus et relatifs).

Comme le montre la figure, si les systèmes fiscaux et de prestations sociales permettent de combattre les inégalités de revenus dans tous les pays de l'UE, l'ampleur de leur effet diffère.

L'inégalité de revenus reste élevée dans certains pays de l'UE, notamment dans les pays où l'effet redistributif des impôts et des prestations sociales est relativement faible.

Les effets redistributifs les plus marqués, transparaissant dans la réduction relative de l'indice Gini, sont enregistrés par la Finlande, la Belgique et le Danemark.

Figure 19: pouvoir de correction des systèmes fiscaux et de protection sociale dans les pays de l'UE



Source: Eurostat, 2016

Remarque: (1) Différence entre les coefficients de Gini pour l'inégalité des revenus de marché (c'est-à-dire avant impôts et prestations) et l'inégalité des revenus disponibles (c'est-à-dire après impôts et prestations). Les données sur les revenus sont ajustées en fonction de la taille du ménage (égalisation). (2) Les données de 2016 ne sont pas disponibles pour IE, IT, LU et par conséquent les données de 2015 ont été utilisées.

4.4. Respect des obligations fiscales¹³

L'application des règles a été et reste un outil indispensable pour rendre les systèmes fiscaux plus justes. Il s'agit d'utiliser pleinement le pouvoir de l'autorité publique pour contraindre les contribuables à adopter le bon comportement. Ceci inclut la coopération transfrontière, les contrôles efficaces et l'accès à l'information et aux renseignements ainsi que des procédures de recouvrement rapides.

Par ailleurs, **il est essentiel de promouvoir la confiance, la transparence et une culture du respect des obligations fiscales par divers moyens:**

- communiquer efficacement aux contribuables la valeur générée par les recettes fiscales; assurer un suivi et montrer les résultats des performances des autorités fiscales;
- encourager les contribuables à se comporter de manière plus éthique en payant leurs impôts, au moyen de campagnes de communication et d'éducation pour expliquer pourquoi il est important que tout le monde paie sa juste part de l'impôt. Ces mesures

¹³ La planification fiscale agressive et l'évasion fiscale font l'objet d'une fiche séparée.

doivent cibler les jeunes en particulier, qui sont les contribuables de demain;

- coopérer avec les entreprises pour améliorer le respect des obligations fiscales tout en utilisant des observations d'économie comportementale pour encourager les contribuables à adopter le bon comportement au moment opportun.

En 2016-2017, les pays de l'UE ont continué à prendre des mesures pour améliorer leurs systèmes, en poursuivant la tendance amorcée ces dernières années.

Toutefois, en dépit des réformes et des progrès réalisés, l'évasion et la fraude fiscales restent un défi de taille pour l'Europe. En conséquence, la lutte contre l'évasion fiscale demeure une priorité pour la Commission, comme en témoignent les nombreuses initiatives dans ce domaine.

L'une d'elles est la modernisation du système de TVA, contribuant à la lutte contre la fraude. La Commission compte adopter en 2017 et 2018 un paquet complet de mesures sur la réforme de la TVA dans le but de lutter contre le risque croissant de fraude fiscale, ainsi que de simplifier les obligations en matière de TVA pour les entreprises et de laisser davantage de souplesse aux États membres en définissant les produits qui devraient être taxés à des taux réduits.

5. RESSOURCES UTILES

- Commission européenne (à paraître), Politiques fiscales de l'Union européenne: enquête 2017, à paraître.
- Commission européenne, «Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne: 2017», Édition Luxembourg, 2017.

Date: 28.9.2017