

Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu

RAPPORT DU FMI, DE L'OCDE,
DES NATIONS UNIES ET
DE LA BANQUE MONDIALE
AU GROUPE DE TRAVAIL DU G20
SUR LE DÉVELOPPEMENT

Options pour une utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu

RAPPORT DU FMI, DE L'OCDE, DES NATIONS UNIES ET
DE LA BANQUE MONDIALE AU GROUPE DE TRAVAIL
DU G20 SUR LE DÉVELOPPEMENT

Le présent rapport a été préparé par les services du Fonds monétaire international, de l'Organisation de coopération et de développement économiques, de l'Organisation des Nations Unies et de la Banque mondiale, à la demande du Groupe de travail du G20 sur le développement. Il a bénéficié des consultations menées auprès d'autres organisations travaillant dans le domaine de la fiscalité, de responsables de pays en développement, d'organisations de la société civile et de représentants d'entreprises. Ce rapport est établi sous la responsabilité des secrétariats et du personnel des organisations mandatées. Il reflète un large consensus de ces services, mais ne doit pas nécessairement être considéré comme l'expression officielle des avis de ces organisations ou de leurs États membres. Le rapport a été présenté au Groupe de travail du G20 sur le développement en septembre 2015, et au Conseil d'administration du FMI, pour information, en octobre 2015.

OPTIONS POUR UNE UTILISATION EFFICACE ET EFFICIENTE DES INCITATIONS FISCALES A L'INVESTISSEMENT DANS LES PAYS A FAIBLE REVENU

SYNTHÈSE

L'expérience montre que de nombreuses possibilités s'offrent aux pays à faible revenu d'améliorer l'efficacité et l'efficience des incitations fiscales à l'investissement. Dans les enquêtes sur le climat de l'investissement dans les pays à faible revenu, ces mesures incitatives sont généralement considérées comme un critère peu important et sont souvent jugées redondantes – autrement dit, l'investissement aurait été réalisé même en l'absence d'incitations. En outre, ces dispositifs peuvent coûter cher à l'État, ce qui réduit les possibilités d'affecter des ressources publiques à des investissements indispensables dans les infrastructures, les services publics ou la protection sociale, ou bien exige de taxer plus lourdement d'autres activités.

Pour être efficaces et efficaces, les incitations fiscales doivent être soigneusement conçues. De nombreux pays à faible revenu ont recours aux congés fiscaux et aux exonérations d'impôt sur les bénéficiaires pour attirer les investisseurs, alors que le crédit d'impôt pour investissement et l'amortissement accéléré rapportent davantage d'investissements par dollar dépensé. Les incitations fiscales ciblées sur des secteurs produisant pour le marché domestique ou sur les industries extractives n'ont en général guère d'impact, alors que celles qui visent les secteurs axés sur l'exportation et les capitaux mobiles sont semble-t-il relativement efficaces—même si les premières doivent être tempérées par la nécessité de se conformer aux principes de l'OMC et que les deux formules peuvent dans certains cas donner lieu à une concurrence fiscale mutuellement dommageable. Pour que ces dispositifs soient efficaces, il importe aussi de mettre en place un environnement porteur—à savoir des infrastructures de qualité, la stabilité macroéconomique, l'État de droit, etc.

La bonne gestion des incitations est un facteur déterminant de leur efficacité et de leur efficience. La transparence est nécessaire pour faciliter l'établissement de rapports et réduire les possibilités de recherche de rente et de corruption. Les incitations fiscales doivent donc être soumises au processus législatif et intégrées dans la loi fiscale, et leur coût budgétaire doit être examiné chaque année dans le cadre de l'examen des dépenses fiscales. Le processus d'approbation des incitations fiscales peut associer plusieurs parties prenantes, mais en dernière analyse, le mieux est que la consolidation de ces mesures relève de l'autorité du ministre des Finances, et que la responsabilité de leur mise en œuvre et de leur suivi incombe à l'administration fiscale. Dans la mesure du possible, l'octroi d'incitations fiscales doit être fondé sur des règles plutôt que sur le pouvoir discrétionnaire. Malgré des obstacles d'ordre politique, plusieurs pays sont parvenus à réformer leurs régimes incitatifs.

La prolifération des incitations est en grande partie l'expression d'une concurrence fiscale internationale—qu'une coordination régionale peut contribuer à tempérer, même si cela requiert une volonté politique et un mécanisme

supranational qui permette d'en assurer la mise en œuvre—lequel fait souvent défaut. L'application de normes communes en matière d'établissement de rapports et de collecte de données peut constituer un premier pas important dans le sens d'une coordination et d'une transparence accrues.

Des évaluations plus systématiques sont nécessaires pour faciliter la prise de décisions éclairées. Dans la plupart des pays à faible revenu, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité et l'efficience des incitations fiscales, en raison du caractère insuffisant des données et par manque d'outils et de compétences d'analyse. Le document de référence joint au présent rapport offre des conseils sur la marche à suivre pour se procurer les données et les outils nécessaires à une analyse systématique. Les progrès dans ce sens exigent une action concertée de la part des diverses parties prenantes pour assurer une prise de décision transparente qui soit fondée sur des données d'observation.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
EFFICACITE ET EFFICIENCE	9
A. Prévalence	9
B. « Utilisation efficace »	13
C. « Utilisation efficiente »	Error! Bookmark not defined.
CONSEILS D'UTILISATION DES INCITATIONS FISCALES	23
A. Conception	23
B. Gouvernance	28
C. Réforme	33
COORDINATION INTERNATIONALE	35
CONCLUSIONS	39
ENCADRÉS	
1. Éléments d'une analyse coûts-avantages des incitations fiscales	12
2. Éléments attestant l'existence de retombées des IDE sur la productivité	18
3. Transparence	29
FIGURES	
1. Prévalence dans le monde des incitations fiscales en matière d'impôt sur les bénéfices	11
2. Importance relative des paquets d'incitations fiscales	14
3. Incitations à l'investissement et IDE en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest	17
4. Gouvernance des incitations fiscales dans les pays, par groupe de revenu	30

TABLEAU

1. Redondance des incitations fiscales sur la base des enquêtes auprès des investisseurs _____ 15

ANNEXE

I. Consultations _____ 42

RÉFÉRENCES _____ 44

INTRODUCTION

Le présent rapport a été établi à la demande du groupe de travail du G20 sur le développement qui souhaitait voir réaliser une étude sur les possibilités d'utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales à l'investissement dans les pays à faible revenu¹. À cet effet, le rapport établit un certain nombre de principes destinés à guider la conception et la gouvernance des incitations fiscales, et il fournit des orientations sur les bonnes pratiques dans ces domaines. Comme les pressions en faveur de l'octroi d'incitations découlent principalement de la connaissance que d'autres pays en accordent, ce rapport examine également les possibilités de coordination internationale pour s'attaquer aux répercussions mutuellement dommageables que peut induire la concurrence fiscale. Enfin, un document de référence distinct présente des modèles et des outils destinés à faciliter, en pratique, l'analyse des coûts et des avantages des incitations fiscales qui est indispensable à la prise de décisions éclairées. Il s'agit ce faisant d'aider les pays à faible revenu (PFR)² à revoir et modifier leurs incitations fiscales pour mieux les aligner sur leurs objectifs de développement.

Les incitations fiscales à l'investissement doivent être examinées dans le cadre plus large de l'élaboration de la politique fiscale. Un bon système de recettes est fondé sur une taxation simple, équitable et efficiente. Les mesures incitatives peuvent aller à l'encontre de ces principes dans la mesure où elles ajoutent à la complexité du système fiscal, créent des inégalités horizontales, et introduisent une distorsion dans l'efficacité de la production ; en outre, elles peuvent entraîner un manque à gagner qui aurait pu être consacré à des dépenses plus productives ou qui doit être compensé par d'autres mesures plus dommageables. Dans le même temps, la politique fiscale peut être utilisée délibérément comme un levier pour améliorer des résultats économiques dont l'efficacité ou l'équité laissent à désirer. Pour déterminer si des incitations fiscales sont économiquement justifiées, il convient donc d'évaluer les possibilités qu'elles offrent d'atteindre des objectifs clairement définis dans de bonnes conditions d'efficacité et d'efficacité en comparaison avec d'autres dispositifs, fiscaux ou autres, qui permettraient d'atteindre les mêmes objectifs.

Les organisations internationales étudient la question des incitations fiscales depuis de nombreuses années³. Ce rapport s'inspire de la masse d'expériences et de connaissances

¹ Il va sans dire que d'autres pays ont aussi largement recours aux incitations fiscales, et l'analyse qui suit les intéresse également à de nombreux égards.

² Les « pays à faible revenu (PFR) » ne sont pas toujours définis de la même manière, mais l'expression désigne habituellement les pays dont le PNB par habitant est inférieur à un certain seuil. Ce groupe comprend entre 30 et 60 pays, selon le seuil retenu. L'analyse présentée ici intéresse un grand nombre de pays en développement, c'est donc la définition la plus large qui s'applique.

³ Au nombre de ces travaux citons Lent (1967), CNUCED (1996, 2000), Clark (2000), OCDE (2001, 2006), Tanzi et Zee (2000), Zee, Stotsky et Ley (2002), Easson et Zolt (2004), Keen et Mansour (2010), Klemm (2010), James (2013 ; 2014) et Zolt (2014). Les incitations fiscales font également l'objet de discussions et d'évaluations dans le cadre des services d'assistance technique fournis par les OI.

accumulée par les organisations internationales dans le cadre de leurs interactions avec les pays. De l'avis de ces organisations et de nombreux autres observateurs⁴, les incitations fiscales sont souvent inefficaces, inefficaces et associées à des pratiques abusives et de corruption. Il est donc généralement conseillé aux pays d'abroger ces dispositifs ou d'en améliorer la conception, la transparence et la gestion. Ces conseils sont pourtant rarement suivis d'effet. La réticence habituelle à réduire ces incitations— voire même, comme on le verra plus loin, la tendance à les multiplier— peut s'expliquer par l'existence de certains intérêts, l'inertie politique ou la concurrence fiscale avec d'autres pays. Il arrive également que les observateurs sous-estiment les avantages procurés par ces incitations. S'inspirant des récents enseignements tirés des interactions avec les pays et d'un large éventail de travaux universitaires et d'autres études, le présent rapport vise à projeter un nouvel éclairage sur les dispositifs d'incitation dans les PFR et à contribuer à leur amélioration en fournissant des conseils pratiques faisant appel à des instruments simples de nature à favoriser les progrès⁵.

L'analyse présentée dans ce rapport est nécessairement sélective. Elle porte plus particulièrement sur :

- **Les incitations fiscales**, telles que définies dans la prochaine section—il n'est donc pas tenu compte des dispositifs autres que fiscaux, tels que les dons, les avantages en nature ou les garanties de prêts : ces instruments peuvent en principe produire les mêmes effets que des incitations fiscales, mais ils sont généralement de conception différente et régis par d'autres procédures de gouvernance.
- **... à l'investissement**—à l'exclusion des incitations fiscales visant d'autres objectifs, comme celles qui encouragent les dons à des œuvres caritatives, l'accession à la propriété ou la réduction de la pollution⁶. En outre, l'accent est mis sur les incitations concernant les régimes fiscaux des entreprises ; les pouvoirs publics peuvent également chercher à attirer les investisseurs par des régimes spéciaux de taxe à la valeur ajoutée (TVA) ou de tarifs douaniers/droits de douane par exemple, encore que ces aspects ne soient que brièvement évoqués ici—pour des raisons d'espace et parce que la taxation des bénéficiaires et les considérations sous-jacentes occupent une place plus importante dans le débat sur les incitations fiscales.

⁴ Par exemple Mintz (1990), Boadway et Shah (1992), Shah (1995), Bird (2000), Eason (2001 ; 2004), Bolnick (2004), Gugl et Zodrow (2006) et Bird et Zolt (2008).

⁵ Toutes les études de cas citées dans ce rapport ont pour objet d'illustrer les principales problématiques, pratiques et réalisations, et non de formuler des recommandations spécifiques pour tel ou tel pays. Les scénarios retenus reflètent nécessairement un choix, étant entendu que d'autres scénarios tout aussi valides concernant d'autres pays ou d'autres périodes auraient pu être sélectionnés. Les critères de sélection étaient les suivants : les scénarios devaient i) être décrits dans des documents à la disposition du public et faciles d'accès ; ii) représenter des régions très diverses ; iii) fournir des éléments d'appréciation sur les bonnes pratiques, les mauvaises, et celles présentant à la fois des avantages et des inconvénients ; iv) concerner de préférence des PFR, même si l'expérience d'autres pays a parfois été retenue parce qu'elle fournissait des exemples concrets et utiles pour les PFR.

⁶ Les incitations fiscales peuvent être ciblées sur des investissements « verts », mais cette étude ne traite pas expressément de cet aspect.

- ... **qui s'appliquent à l'échelon national**— les incitations mises en œuvre à l'échelon international soulèvent la question plus vaste du fédéralisme budgétaire, laquelle déborde le cadre de la présente analyse⁷.

La présente étude renvoie à d'autres initiatives mondiales visant à renforcer la mobilisation de recettes intérieures dans les PFR. Plusieurs initiatives sont en cours dans les PFR pour renforcer la conception des systèmes fiscaux et doter les services de l'administration fiscale dans ces pays des moyens de mieux mobiliser des ressources domestiques. Ces efforts s'inscrivent dans le cadre de l'action de longue date menée par le FMI, la Banque mondiale et d'autres organisations pour offrir à ces pays un large éventail de services d'assistance technique. Par ailleurs, le G20 et l'OCDE ont publié des rapports sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS selon l'acronyme anglais) en vue de fournir aux PFR des trousseaux à outils qui les aident à mettre en œuvre les recommandations BEPS d'une manière adaptée au contexte national. Durant les consultations avec les pays en développement sur ce thème, la préoccupation la plus souvent exprimée par les PFR concernait l'ampleur de l'érosion de leur base d'imposition imputable aux incitations fiscales. Cette préoccupation reflète un important dilemme, également souligné par les organisations internationales dans leur rapport conjoint au Groupe de travail sur le développement en 2011 : « *Un défi majeur pour les décideurs publics est de trouver le juste équilibre entre l'instauration d'un régime fiscal attrayant pour les investissements domestiques et étrangers, notamment au moyen d'incitations fiscales, et la mobilisation des recettes suffisantes pour financer les dépenses publiques* » (FMI, OCDE, Nations Unies et Banque mondiale, 2011). Le rapport en question analyse ce dilemme plus en détail.

EFFICACITÉ ET EFFICIENCE

A. Prévalence

Dans cette étude, on entend par « incitation fiscale » toute disposition spéciale dérogeant au code général des impôts qui accorde un traitement favorable à des projets d'investissement ou des entreprises éligibles. Ces dispositions peuvent prendre diverses formes, qu'il s'agisse de congés fiscaux (exonération totale de l'impôt pendant une période de temps limitée), de taux d'imposition préférentiels pour certaines régions, certains secteurs ou certains types d'actifs, ou encore d'allocations ciblées (déduction d'impôt ou crédit d'impôt) pour certaines dépenses d'investissement.

Les incitations fiscales peuvent servir différents objectifs. Leur principale raison d'être est habituellement de stimuler l'investissement—surtout dans les PFR—et d'attirer les investissements directs étrangers (IDE). Les flux d'IDE sont en effet considérés non seulement comme une source de capitaux et d'emplois (bien rémunérés), mais aussi comme un moyen de renforcer la concurrence et d'accroître plus largement l'efficacité du marché intérieur, donc de contribuer au développement

⁷ Il est à noter que les interactions entre les incitations fiscales de portée nationale et celles qui s'appliquent aux mêmes activités ou actifs à l'échelon infranational peuvent avoir des retombées imprévues et potentiellement préjudiciables, en générant notamment une charge fiscale négative pour certaines branches d'activité.

économique global du pays. Les régressions empiriques de la croissance montrent souvent, en effet, une corrélation positive entre les entrées d'IDE et la croissance économique, même si la question de savoir s'il faut en conclure qu'il existe un lien de causalité continue de faire débat (pour un examen des données concernant l'Afrique, voir Adams, 2009). Les mesures d'incitation fiscale visent aussi souvent à promouvoir des secteurs économiques ou des types d'activités spécifiques dans le cadre d'une stratégie de développement industriel, ou à répondre à des besoins de développement régional.

Ces instruments sont d'un usage répandu à travers le monde (Figure 1). Le recours aux incitations fiscales est général et s'étend bien au-delà des PFR. Le type d'incitation utilisé varie selon les pays : les pays à revenu élevé privilégient le crédit d'impôt pour investissement et le traitement fiscal favorable des activités de recherche-développement ; les pays à faible revenu ont davantage recours au congé fiscal et aux taux d'imposition réduits ; et les pays à revenu intermédiaire optent le plus souvent pour des régimes d'imposition préférentiels dans certaines zones (où les bénéficiaires peuvent être exonérés d'impôt et où d'autres traitements favorables peuvent s'appliquer).

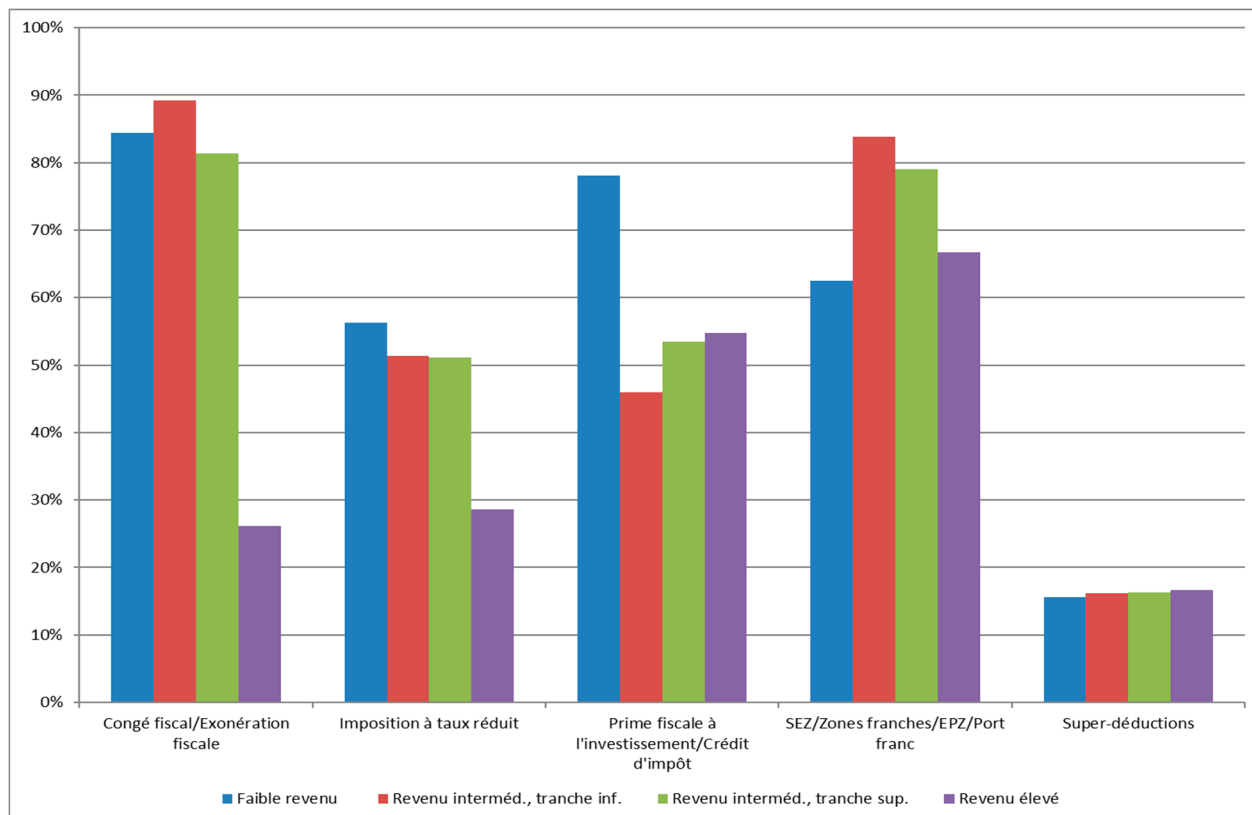
Au cours des dernières décennies, le recours aux incitations fiscales s'est généralisé dans les PFR. Ainsi, en Afrique subsaharienne, moins de 40 % des PFR accordaient des congés fiscaux en 1980, et il n'existait aucune zone franche. En 2005, plus de 80 % de ces pays accordaient des congés fiscaux, et 50 % avaient adopté des zones franches (Keen et Mansour, 2010). Le nombre de pays d'Afrique subsaharienne accordant des congés fiscaux et disposant de zones franches a encore augmenté depuis (James, 2014). Cela étant, la durée moyenne des congés fiscaux a été quelque peu raccourcie dans plusieurs régions du monde (Abbas et Klemm, 2013). Compte tenu de la tendance mondiale à la baisse des taux d'imposition sur les sociétés, y compris dans les PFR, il se pourrait que les incitations fiscales présentent un peu moins d'intérêt pour les investisseurs.

Globalement, une incitation fiscale présente une utilité sociale si les avantages sociaux qu'elle procure sont supérieurs aux coûts qu'elle induit pour la collectivité. Le document de référence joint à ce rapport propose un cadre conceptuel simple qui illustre concrètement ce principe en identifiant les principaux facteurs qui influent sur les coûts et les avantages sociaux des incitations fiscales : ces facteurs sont indiqués dans l'Encadré 1⁸. Dans les prochains paragraphes, on examinera le côté « avantages » de l'équation—à savoir « l'efficacité » des incitations pour atteindre les objectifs visés—puis le côté « coûts »—c'est-à-dire leur « efficacité »⁹.

⁸ Les incitations fiscales sont parfois qualifiées de « stériles ». Ce concept n'est cependant pas toujours bien défini. La présente étude utilise le cadre de l'analyse coûts-avantages pour déterminer si des incitations fiscales sont désirables ou pas.

⁹ En principe, l'évaluation doit tenir compte des autres formules envisageables pour atteindre les résultats visés : ainsi, les avantages associés à une incitation fiscale régionale pourraient peut-être être obtenus au moyen d'un programme de dépenses régional, y compris même pour un coût social moins élevé. Ce point est important d'un point de vue pratique, mais comme les autres instruments envisageables sont très dépendants du contexte, il n'est pas possible de l'examiner plus en détail ici.

Figure 1. Prévalence dans le monde des incitations fiscales en matière d'impôt sur les bénéfices /1



/1 La Figure 1 montre la proportion dans laquelle les pays, regroupés sur la base de quatre niveaux de revenu, appliquent les différentes incitations figurant en abscisse. La taille de l'échantillon correspondant à chaque groupe de revenu est indiquée entre parenthèses.

Source : Calculs basés sur James (2014)

Encadré 1. Éléments d'une analyse coûts-avantages des incitations fiscales

Au bout du compte, les incitations fiscales à l'investissement ont pour objet de favoriser le développement du pays et l'amélioration des conditions de vie des citoyens. Comme expliqué dans le document de référence, les éléments suivants revêtent une importance capitale pour les **avantages sociaux** :

- *Ampleur de l'effet net de l'investissement*—l'accroissement des investissements doit être corrigé des effets de redondance (investissements qui auraient eu lieu en l'absence d'incitation) et des effets de déplacement (réduction d'autres investissements) pour en déduire l'accroissement marginal net de capital résultant de l'incitation.
- *Impact net de l'accroissement des investissements sur l'emploi et les salaires*. La création d'emplois peut procurer des bénéfices sociaux considérables si elle entraîne une réduction du chômage. Mais si les nouveaux emplois se substituent à des emplois existants, les avantages sociaux seront fonction du différentiel de productivité (et de rémunération) entre les anciens emplois et ceux nouvellement créés.
- *Retombées sur la productivité*. Dans la mesure où les nouveaux investissements dopent la productivité dans d'autres secteurs de l'économie nationale, en particulier chez les fournisseurs ou les entreprises concurrentes (ce qui est souvent considéré comme un avantage spécifique des IDE entrants), ils amplifient les avantages sociaux en contribuant à rehausser plus largement les niveaux de revenus.

Les **coûts sociaux** des incitations fiscales dépendent des facteurs suivants:

- *Pertes nettes de recettes publiques*. Lorsque les incitations fiscales sont redondantes ou entraînent des pertes de recettes et des abus, les recettes publiques diminuent. Ce manque à gagner peut néanmoins être compensé en partie par des gains nets en termes d'investissement et d'emploi.
- *Coûts d'administration et du respect des obligations*. Les incitations fiscales peuvent alourdir ces coûts, en particulier si elles sont complexes ou qu'elles ouvrent la porte à des pratiques de corruption ou de recherche de rente.
- *Rareté des fonds publics*. On néglige souvent le fait qu'un dollar de recette fiscale a une valeur sociale plus élevée qu'un dollar de recette privée ; c'est en effet la plus grande valeur de la dépense publique que ce dollar fiscal sert à financer qui justifie le transfert de ressources publiques vers le secteur privé par l'impôt qui a un effet de distorsion. Pour pouvoir comparer les évolutions respectives des recettes privées et des recettes fiscales, il faut donc pondérer ces dernières du « coût marginal des fonds publics », qui sera supérieur à l'unité (comme on le verra plus loin).
- *Distorsion de l'allocation des ressources*. La discrimination en faveur de tel investissement et à l'encontre de tel autre implique que c'est l'impôt, et non l'écart de productivité, qui détermine l'allocation des ressources. Cette distorsion réduit la productivité moyenne et abaisse le revenu par habitant.

B. « Utilisation efficace »

Par utilisation efficace, on entend ici le fait que les incitations fiscales atteignent l'objectif visé. Ceci peut être évalué indépendamment des coûts associés, qui seront examinés ultérieurement. L'accroissement des investissements ou des IDE est habituellement une condition nécessaire mais pas suffisante « d'efficacité », ce surcroît d'investissement devant être du type recherché pour procurer les avantages sociaux voulus en termes de bien-être pour la collectivité.

Les données d'observation montrent que la fiscalité est un critère important pour les investisseurs, même si c'est probablement moins le cas dans les pays en développement. La conclusion qui se dégage habituellement des études empiriques sur la relation entre la charge fiscale effective et les IDE est que la fiscalité du pays d'accueil influe considérablement sur l'investissement (De Mooij et Ederveen, 2008)¹⁰. La plupart de ces données se rapportent néanmoins aux économies avancées. Des études récentes aboutissent à des conclusions similaires pour les pays en développement, même si, en moyenne, les effets sont généralement moins perceptibles (James et Van Parys, 2009 ; Abbas et Klemm, 2013). Cela pourrait s'expliquer, entre autres, par le peu d'attrait que présentent nombre de pays en développement pour la plupart des sociétés multinationales, eu égard au manque d'infrastructures, à l'instabilité macroéconomique, à l'incertitude des droits de propriété et à la faiblesse de la gouvernance ou du système judiciaire qui les caractérisent. Dans ces circonstances, les incitations fiscales ne peuvent pas véritablement compenser de pareils handicaps et restent largement inefficaces (Kinda, 2014). Dans le même temps, les incitations fiscales restent l'un des rares instruments dont disposent les PFR pour contrebalancer un contexte qui leur est défavorable, pour s'attaquer aux disparités régionales et pour pallier les dysfonctionnements du marché, notamment les difficultés d'accès au financement.

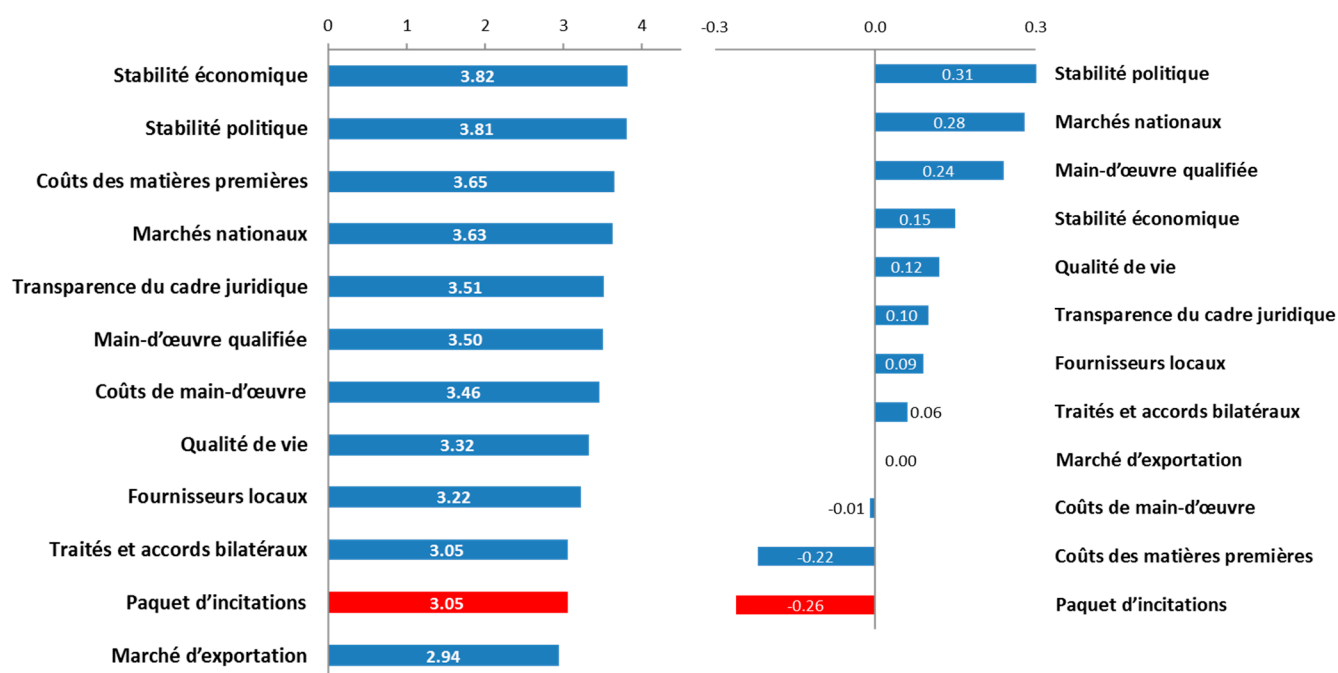
Les enquêtes auprès des investisseurs confirment qu'en général les incitations fiscales ne figurent pas parmi les principaux facteurs qui influent sur leur choix d'investir dans les pays en développement. En 2010, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) a mené une enquête auprès de 7 000 entreprises dans 19 pays d'Afrique subsaharienne opérant dans l'agriculture, le secteur minier, le secteur manufacturier, les services d'utilité publique, le bâtiment et les services. Les investisseurs ont été invités à classer par rang d'importance 12 facteurs influant sur leur choix de la localisation d'un investissement, et à indiquer toute modification dans un sens ou dans l'autre de leur classement de ces facteurs au cours des trois dernières années (Figure 2). Les résultats montrent que les paquets d'incitations fiscales arrivent en 11^e position, et que leur importance va diminuant. À titre de comparaison, la transparence du cadre juridique se classe au cinquième rang des préoccupations des investisseurs, et gagne en importance. Les investisseurs sont donc

¹⁰ Les IDE revêtent diverses formes : investissements de création et nouveaux équipements, expansion d'investissements existants, et fusions-acquisitions. Les données d'observation montrent que le choix du lieu d'implantation d'un nouvel investissement est plus sensible à la fiscalité que l'accroissement marginal d'un investissement existant ; et qu'en règle générale, la fiscalité influence différemment les fusions-acquisitions et les investissements de création.

semble-t-il plus attentifs aux lacunes de la législation et aux coûts élevés induits par la réglementation qu'à l'existence d'incitations fiscales (ONUDI, 2011).

Les incitations fiscales destinées à attirer les investisseurs dans les pays en développement sont souvent redondantes ; autrement dit, les investissements réalisés l'auraient été même en l'absence d'incitations. Le Tableau 1 montre les ratios de redondance établis sur la base des enquêtes conduites auprès des investisseurs dans plusieurs pays, exprimés en pourcentage d'investisseurs déclarant qu'ils auraient financé l'investissement même en l'absence d'incitation fiscale. Dans la plupart des pays, les niveaux de redondance ainsi obtenus—avec la réserve habituelle que la réponse fournie pourrait ne pas correspondre au comportement effectif dans le scénario contrefactuel—sont élevés. Ainsi, les taux de redondance sont supérieurs à 70 % dans 10 des 14 enquêtes figurant dans le Tableau 1. En Guinée, au Rwanda, en Tanzanie et en Ouganda, plus de 90 % des investissements réalisés l'auraient été, semble-t-il, même en l'absence d'incitations.

Figure 2. Importance relative des paquets d'incitations fiscales dans l'enquête sur le choix de la localisation d'un investissement, 2010 (à gauche : Classement ; à droite : Changement dans le classement depuis 2007)



Source : ONUDI (2011)

Tableau 1. Redondance des incitations fiscales sur la base des enquêtes auprès des investisseurs/1

Burundi (2011)	77	Rwanda (2011)	98
El Salvador (2013)	37	Serbie (2009)	71
Guinée (2012)	92	Tanzanie (2011)	91
Jordanie (2009)	70	Tunisie (2012)	58
Kenya (2012)	61	Ouganda (2011)	93
Nicaragua (2009)	15 ou 51 /2	Viet Nam (2004)	85
Mozambique (2009)	78	Thaïlande (1999)	81

/1 Pourcentage de réponses affirmatives à la question de savoir si une incitation est redondante

/2 51 % pour les entreprises non exportatrices en dehors des zones franches

Source : James (2014)

L'efficacité des incitations fiscales varie selon les pays et les secteurs. Dans certains pays, ces mesures semblent avoir joué un rôle important pour attirer de nouveaux investissements et stimuler la croissance économique. Deux exemples notoires sont la Corée et Singapour, dont l'industrialisation rapide a semble-t-il été favorisée par les incitations fiscales—accordées dans le cadre d'une stratégie plus vaste d'attraction des investisseurs (Tanzi et Shome, 1992). On recense néanmoins de nombreux cas dans lesquels les incitations fiscales n'ont attiré que peu d'investissements nouveaux, voire aucun, comme le montrent les ratios de redondance du Tableau 1. Des études permettent de mieux cerner les facteurs qui déterminent l'efficacité de ces dispositifs. On constate par exemple que les IDE axés sur des ressources (pour exploiter la présence de ressources naturelles), un marché (pour pénétrer un marché national) ou des actifs stratégiques (pour exploiter une technologie ou un savoir-faire local) sont généralement moins sensibles à l'impôt que les IDE axés sur l'efficacité (pour exploiter des avantages en termes de coût dans le cadre d'une production pour le marché mondial)¹¹. En fait, les incitations fiscales tendent à être un critère plus déterminant pour les investissements destinés aux entreprises d'exportation (Grubert et Mutti, 2004).

La Chine est souvent citée en exemple s'agissant de mettre en place des incitations (fiscales) efficaces. Pendant la période de transition allant du milieu des années 80 au milieu des années 2000, le pays a mis à l'essai un large éventail d'instruments de politique industrielle, notamment des incitations fiscales pour des zones économiques spéciales, l'application de taux réduits pour les IDE, et des congés fiscaux pour les industries stratégiques. Les flux d'IDE entrants se sont accélérés durant cette période, et le pays est devenu une destination extrêmement prisée par

¹¹ On doit cette classification par types d'IDE à Dunning (1993).

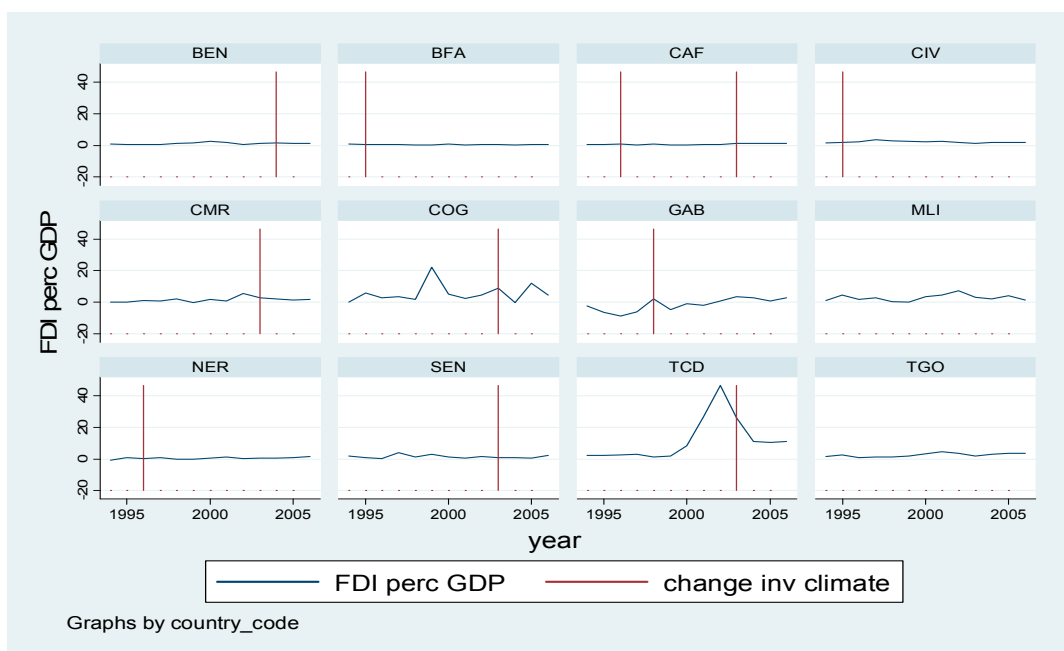
de nombreuses multinationales. L'étude de Chen et Kwan (2000) réalisée sur un échantillon de 29 régions entre 1985 et 1995 met ainsi en évidence que les zones économiques spéciales ont systématiquement dopé les entrées d'investissements directs étrangers.

On peut citer des exemples d'incitations fiscales moins efficaces en Afrique. La Figure 3 montre comment les IDE ont été influencés par les modifications apportées au code de l'investissement entre 1984 et 2006 dans les pays de la zone CFA et de la Communauté économique des États d'Afrique centrale. Les lignes verticales dans la figure représentent l'introduction de nouvelles dispositions dans les codes d'investissement, notamment des incitations fiscales ou des protections juridiques. L'offre d'incitations fiscales plus généreuses n'a pas eu d'effet démontrable sur les IDE (Van Parys et James, 2010).

L'efficacité des incitations pour attirer les investissements dépend également des règles fiscales en vigueur dans les autres pays. Les multinationales qui sont taxées sur une base « territoriale » dans leur pays d'origine peuvent conserver les avantages procurés par les incitations fiscales du pays d'accueil, dans la mesure où le pays d'origine n'applique pas d'impôt compensatoire sur les bénéfices de source étrangère. Une multinationale peut être assujettie à l'impôt sur les bénéfices de source étrangère dans son pays d'origine en vertu des règles applicables aux sociétés étrangères sous contrôle (CFC)¹² ou, dans le cas d'un système régi par le principe de la taxation mondiale, à un impôt sur les bénéfices rapatriés—comme c'est le cas par exemple aux États-Unis, en Chine et en Inde. L'incitation fiscale peut alors devenir inefficace, puisque l'avantage qu'elle est censée procurer est neutralisé par l'alourdissement de la taxation dans le pays d'origine de la multinationale—même si, dans les faits, le report de l'impôt jusqu'au rapatriement du bénéfice atténue souvent cet impact¹³.

¹² Les règles CFC peuvent prendre diverses formes, mais il s'agit fondamentalement de dispositions qui permettent de taxer immédiatement un *revenu hors exploitation*—à savoir le complément d'un revenu d'exploitation—généralisé à l'étranger et n'ayant pas fait l'objet d'au moins une taxation minimale. Pour les pays qui appliquent un système de taxation mondiale, les règles CFC offrent en principe une certaine protection contre les pratiques d'évasion fiscale sous forme de report d'impôt ; dans les pays qui appliquent un système de taxation territoriale, ces règles permettent simplement d'assurer que seul le revenu d'exploitation est exonéré d'impôt dans le pays de résidence.

¹³ En outre, certaines conventions fiscales prévoient un dispositif de crédit d'impôt fictif, en vertu duquel une société se voit accorder par son pays de résidence un crédit d'impôt étranger dont le montant est établi sur la base de l'impôt qu'elle aurait acquitté si elle ne bénéficiait pas d'un régime incitatif.

Figure 3. Incitations à l'investissement et IDE en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest


Source : Van Parys et James (2010)

La possibilité pour les multinationales de se soustraire à l'impôt dans le pays d'accueil peut atténuer l'impact des incitations financières—c'est pourquoi les mesures qui visent à restreindre cette possibilité peuvent renforcer l'efficacité des incitations fiscales. Pour une multinationale qui peut aisément éviter d'être imposée dans le pays d'accueil (par exemple en utilisant les déductions d'intérêts pour transférer ses bénéfices vers une juridiction plus faiblement taxée), les incitations fiscales ne présentent guère d'intérêt supplémentaire. Suivant la même logique, les dispositifs qui rendent plus difficile d'échapper à l'impôt, comme le projet BEPS du G20 et de l'OCDE par exemple, peuvent rendre les incitations fiscales plus attrayantes pour les investisseurs.

Lorsque les incitations fiscales attirent davantage d'IDE, le risque est que ceux-ci se substituent aux investissements domestiques. Cet effet de déplacement réduit l'efficacité des incitations en termes d'impact net sur le stock de capital domestique. C'est le cas, par exemple, lorsque l'IDE se matérialise par un simple transfert de propriété, par le biais de fusions-acquisitions, ou que l'investissement domestique s'opère « en boucle » (*round-tripping*) à travers une entité étrangère pour pouvoir bénéficier d'une incitation fiscale. Ce déplacement peut également survenir sur le marché du travail, lorsque la création d'emplois dans de nouvelles entreprises se fait au détriment de l'emploi dans d'autres secteurs de l'économie.

Les données d'observation recueillies dans 40 pays d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Afrique entre 1985 et 2004 donnent à penser que les changements apportés à la durée des congés fiscaux a systématiquement accru les flux entrants d'IDE. Ces flux d'IDE n'ont toutefois pas donné lieu à une augmentation du volume total des investissements, pas plus qu'ils n'ont

stimulé la croissance économique. Ce qui tend à démontrer que le capital étranger s'est entièrement substitué au capital domestique (Klemm et Van Parys, 2012).

Les flux entrants d'IDE peuvent procurer de nombreux autres avantages sociaux, notamment en termes de diversification économique, de retombées sur le savoir et la technologie, de nouvelles pratiques de gestion, de réduction du chômage et d'amélioration des conditions de vie dans les zones relativement moins développées (Blomstrom et Kokko, 1998 ; OCDE, 2002). Les retombées des IDE peuvent avoir un impact sur les autres entreprises dans la même branche d'activité (retombées « horizontales ») et/ou sur les fournisseurs/acquéreurs (retombées « verticales »). Les données disponibles—qui se rapportent davantage aux économies émergentes qu'aux PFR—attestent clairement l'existence de retombées verticales, mais sont moins concluantes à propos des retombées horizontales (Encadré 2).

Encadré 2. Éléments attestant l'existence de retombées des IDE sur la productivité

Les **retombées horizontales** font l'objet d'études empiriques qui examinent la variation systématique des gains de productivité dans une branche d'activité et leur degré d'intensité en IDE. Des études antérieures sur le Maroc, la Russie et le Venezuela n'apportent aucun élément attestant l'existence de retombées sur la productivité dans les industries manufacturières ; de manière assez surprenante, elles font toutes apparaître, en revanche, des corrélations négatives (Haddad et Harrison, 1993 ; Aitken et Harrison, 1999 ; Yudaeva et al., 2003). Dans leur analyse de 17 pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, Gorodnichenko et al. (2007) estiment que les retombées horizontales sont le plus souvent négligeables. Dans une méta-analyse de 32 études empiriques sur les retombées des IDE sur la technologie, Woodster et Diebel (2006) concluent à l'absence de retombées de ce type dans une même branche d'activité dans les pays en développement.

Les données d'observation dans les économies avancées corroborent habituellement davantage l'existence de retombées horizontales. Ainsi, des études fondées sur les données recueillies aux États-Unis et au Royaume-Uni font souvent état de corrélations positives entre la productivité des usines domestiques et l'intensité en IDE (Xu, 2000 ; Keller et Yeaple, 2003 ; Haskel et al., 2007). Dans ces pays, on observe aussi plus fréquemment ces retombées dans les secteurs de haute technologie et ceux qui mènent leurs propres activités de recherche et développement, reflétant une plus grande aptitude à comprendre et assimiler de nouvelles technologies (Griffith et al., 2004). La moindre capacité d'absorption des pays en développement pourrait expliquer que les retombées horizontales y soient moins répandues.

Les études sur les **retombées verticales** analysent habituellement les effets en amont des IDE sur les fournisseurs domestiques, là encore en mesurant les gains de productivité dans le secteur manufacturier. Une étude sur la Zambie révèle par exemple que des transferts de connaissances considérables s'opèrent entre les entreprises étrangères et les firmes locales (Bwalya, 2006). On constate des effets positifs similaires en Indonésie et en Lituanie (Javorcik, 2004 ; Girma et al., 2007). Dans leur étude de 17 pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, Gorodnichenko et al. (2007) font systématiquement état de retombées amont positives sur la productivité. Du et al. (2011) présente des éléments attestant l'existence de retombées verticales (en amont et en aval) dans des secteurs d'activité considérés comme stratégiques en Chine.

C. « Utilisation efficiente »

Dans ce document, on entend par *utilisation efficiente* le fait d'atteindre les objectifs visés moyennant un coût faible pour la collectivité. Ce coût englobe les pertes de recettes pour l'État et les autres coûts sociaux, notamment ceux induits par une allocation moins efficiente des ressources.

La redondance importe aussi pour l'efficience, dans la mesure où elle implique un manque à gagner pour l'État dans le cas de projets qui auraient été réalisés même en l'absence d'incitations fiscales. Une incitation fiscale est redondante dès lors qu'elle représente un simple transfert monétaire à l'investisseur : autrement dit, c'est une perte sociale nette puisque le coût marginal des fonds publics est supérieur à l'unité (et une perte encore plus importante au plan domestique si l'investisseur est étranger). En revanche, dans le cas d'un projet qui ne se serait pas matérialisé s'il n'avait pas bénéficié d'une incitation, il n'y a pas de pertes de recettes directes— puisque si l'activité bénéficiant de l'incitation n'est pas entièrement défiscalisée, le projet peut en fait procurer un gain net de recettes. Le moyen de réduire le plus possible le coût en recettes des incitations fiscales est donc de les réserver aux investisseurs marginaux qui n'auraient pas investi en leur absence.

Les coûts indirects en termes de recettes sont imputables aux contribuables qui abusent des dispositifs incitatifs¹⁴. Par exemple, lorsque des incitations fiscales sont réservées aux investisseurs étrangers, les entreprises domestiques peuvent faire transiter leurs investissements dans le pays par des entités étrangères afin d'être éligibles au bénéfice de ces dispositifs. Et lorsque les avantages fiscaux sont accordés uniquement à de nouvelles entreprises, les sociétés imposables peuvent reconfigurer leurs opérations ou créer de nouvelles structures pour pouvoir y prétendre. D'autres pertes se produisent lorsque les entreprises contribuables ont recours aux incitations pour réduire leurs obligations fiscales au titre d'activités non éligibles, par exemple en transférant un bénéfice imposable à une société apparentée qui bénéficie d'une exonération temporaire d'impôt ou qui réside dans une zone économique franche (McLure, 1999 ; Eason, 2004). Le moyen de prévenir ce type de pertes est de se doter de règles qui permettent de combattre véritablement les abus, ainsi que d'une solide capacité administrative pour les faire appliquer¹⁵.

En 2000, les autorités indiennes ont supprimé les incitations à l'exportation, sauf pour les entreprises implantées dans des zones d'exportation ou remplissant les conditions requises pour être considérées comme des unités de production axées sur l'exportation. Cette réforme n'a guère entraîné de changement de comportement chez les investisseurs. En fait, les

¹⁴ Voir également les dix cas d'abus les plus fréquents dans Zolt (2014).

¹⁵ Ces règles peuvent prendre la forme de dispositions spécifiques dans la législation fiscale en vue de prévenir certains comportements jugés abusifs, ou bien de dispositions générales en vertu desquelles les comportements peuvent être déclarés abusifs sur la base de critères généraux définis par la loi. Pour que ces dispositions puissent être une arme efficace contre les abus, elles doivent être rédigées dans un langage juridique de qualité et vigoureusement administrées.

entreprises qui avaient perdu le bénéfice de ces incitations ont maintenu, malgré des taux d'imposition plus élevés, un niveau d'investissement identique à celui d'avant la réforme et analogue à celui des entreprises du groupe témoin ayant continué de bénéficier des incitations. En revanche, les bénéfices déclarés ont été très sensibles à la perte d'avantage incitatif. Concrètement, le montant déclaré des bénéfices bruts des sociétés privées d'incitations a chuté de moitié, pour un volume de ventes quasiment inchangé, alors que celui des sociétés continuant à en bénéficier a, au contraire, augmenté. Il semblerait donc que les entreprises du premier groupe aient transféré les bénéfices des filiales plus lourdement taxées vers les filiales exonérées d'impôt (James 2007).

En 1987, la Bolivie a institué à l'intention des exportateurs un crédit d'impôt basé sur l'accroissement de leurs recettes d'exportation par rapport à l'année précédente. Cela a engendré le phénomène dit des « vaches touristes » : pour générer des crédits d'impôt, les éleveurs déplaçaient leurs troupeaux d'un côté à l'autre de la frontière afin de maintenir ou d'accélérer la croissance de leurs recettes d'« exportation ». Ce mécanisme a été supprimé en 1991 (Rodrick, 1993).

Les incitations fiscales génèrent des coûts supplémentaires en termes de ressources, tant pour l'État, qui les administrent, que pour les entreprises, qui doivent se conformer aux obligations qui y sont attachées. Tout impôt entraîne par définition des coûts de ce type. Mais lorsque les processus d'évaluation des incitations fiscales gagnent en complexité ou que ces incitations ouvrent la porte à des pratiques de recherche de rente ou de corruption (comme on le verra dans la prochaine section), ces coûts ont tendance à augmenter. L'alourdissement de cette charge administrative est particulièrement préoccupant pour les PFR, dont les capacités dans ce domaine sont souvent insuffisantes. Compte tenu du peu de moyens dont ils disposent, cela peut les conduire à négliger certains aspects fondamentaux de l'administration fiscale, ce qui va l'encontre des efforts menés par ailleurs pour mobiliser des recettes.

En Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'évaluation des incitations fiscales récemment conduite par la commission chargée d'examiner la fiscalité a conclu que la complexité accrue engendrée par ces mesures est problématique, car elle alourdit la charge de travail du fisc dont les ressources sont déjà limitées. En particulier, l'octroi par le pays d'incitations à la recherche-développement et de crédits d'impôt pour les investissements d'infrastructure a mis en lumière les difficultés posées par la mise œuvre et le suivi concret de ces incitations en l'absence de moyens administratifs ou techniques suffisants (Commission fiscale de Papouasie-Nouvelle-Guinée, 2014).

La première étape pour comprendre comment les incitations fiscales peuvent entraîner des pertes de recettes publiques consiste à calculer les « dépenses fiscales » induites par ces dispositifs (voir le document de référence). Les incitations fiscales à l'investissement ne sont qu'un exemple de dépense fiscale, ce terme étant défini comme une disposition dans le code des impôts qui introduit dans le système d'imposition de référence un biais favorable au contribuable. L'examen des dépenses fiscales quantifie les pertes de recettes liées à chacune de ces dispositions, y compris

les incitations fiscales à l'investissement analysées dans le présent document¹⁶. L'examen des dépenses fiscales pose un certain nombre de difficultés d'ordre conceptuel, notamment pour définir la référence adéquate à laquelle comparer les incitations fiscales. Il importe de noter que l'examen des dépenses fiscales ne tient compte ni d'un quelconque effet de l'incitation sur l'investissement, ni des pertes de recettes ou des abus auxquels l'incitation peut donner lieu. Cela peut conduire, dans le premier cas, à surestimer les pertes réelles de recettes, dans la mesure où la suppression de l'incitation peut entraîner une réduction de la base d'imposition et partant, générer moins de recettes supplémentaires (si le taux reste positif) que selon un calcul « statique » ; et, dans le second cas, à sous-estimer ce manque-à-gagner. Comme les méthodes de calcul varient, il est souvent difficile de comparer les dépenses fiscales entre pays.

L'analyse des dépenses fiscales est un instrument de plus en plus utilisé par les pays en développement, une évolution que les organisations internationales (voir par exemple FMI, OCDE, Nations Unies et Banque mondiale, 2011) encouragent et appuient vigoureusement, notamment en apportant une assistance technique à ces pays. D'après l'enquête Open Budget Survey (OBS) du partenariat International Budget Partnership (IBP), un certain nombre de pays à revenu intermédiaire et à faible revenu communiquent désormais des informations sur leurs dépenses fiscales : Afrique du Sud, Argentine, Chili, Colombie, Guatemala, Inde, Jamaïque, Jordanie, Kenya, Liban, Malaisie, Maroc, Népal, Pakistan, Pérou, Philippines, République dominicaine, Russie, Serbie, Sri Lanka, Tanzanie et Trinité-et-Tobago. D'autres pays conduisent des analyses similaires, mais affichent des résultats décevants, ce qui dénote des insuffisances dans le cadre méthodologique.

Aux Philippines, des incitations fiscales sont accordées à un grand nombre d'entreprises qui produisent pour le marché intérieur. En 2004, le coût des incitations fiscales accordées par le Conseil des investissements (qui n'est que l'une des autorités compétentes en la matière) représentait selon les estimations plus de 1 % du PIB (Reside, 2006). Les récents progrès réalisés aux Philippines, avec la loi sur la transparence et la gestion des incitations fiscales, sont examinés dans le document de référence.

Aux fins d'évaluation de l'action publique, chaque dollar de perte de recettes publiques doit être majoré d'un coefficient de rareté des fonds publics : le « coût marginal des fonds publics ». Les impôts réduisent généralement l'offre de main-d'œuvre, l'épargne et l'investissement, induisant ainsi un coût supplémentaire pour la collectivité. Selon les estimations, le coût marginal des fonds publics (coût social de 1 dollar de recettes fiscales) dans les économies avancées se situe généralement dans une fourchette de 1,20 à 1,30 dollar en raison de ces distorsions. On ne dispose guère d'estimations pour les pays en développement, mais compte tenu des rares instruments à leur disposition pour mobiliser des recettes domestiques, il est probable que le coût marginal des fonds publics dans les PFR soit aussi largement supérieur à l'unité. Auriol et Walters (2012) estiment ce coût à 1,20 dollar en moyenne pour un groupe de 38 pays africains. En gros, l'affectation par

¹⁶ Les modèles de microsimulation appliqués aux entreprises peuvent être très utiles pour évaluer le coût des incitations fiscales à l'investissement en termes de pertes de recettes (pour de plus amples détails, se reporter au document de référence).

l'État de 1 dollar marginal à des incitations fiscales pour attirer des IDE concurrence directement l'affectation de ce montant à d'autres finalités, telles que l'abaissement généralisé des taux d'imposition, par exemple, ou l'accroissement des dépenses d'infrastructure ou d'éducation. Dans les PFR, la rareté des fonds publics fait que les investissements publics ont une rentabilité élevée, ce qui renchérit le coût d'opportunité des incitations fiscales de 20 centimes par dollar de recettes perdues (sur la base des estimations) et donc exige un surcroît de rendement de 20 % pour les justifier.

Un autre moyen couramment utilisé pour mesurer l'efficacité des incitations fiscales par rapport à leur coût est de calculer le « coût en dollars par emploi créé ». On peut comptabiliser soit le nombre d'emplois créés par l'ensemble des investisseurs bénéficiant de l'incitation, soit le nombre d'emplois créés uniquement par les investisseurs « marginaux », autrement dit ceux qui n'auraient pas investi en l'absence d'incitation. Le coût en dollars peut être basé soit sur le montant total des pertes de recettes tiré de l'examen des dépenses fiscales, soit sur le seul montant des pertes au titre des investisseurs non marginaux. Certes, ce mode de calcul simpliste présente plusieurs écueils, et la prudence est de mise dans l'interprétation des résultats. Mais il n'en reste pas moins qu'indépendamment du mode de calcul retenu, le coût en dollars par emploi permet aux décideurs de se faire une idée rapide de l'efficacité relative de telle ou telle incitation par rapport à son coût—et de le comparer au coût de la création d'emplois par des dépenses directes. Ce calcul aboutit parfois à des résultats surprenants.

Il ressort d'une étude conduite en 2008 sur le climat de l'investissement que le gouvernement yéménite a dépensé chaque année environ 6 000 dollars par travailleur pour 8 000 emplois créés avec l'aide d'incitations à l'investissement—soit plus de six fois le revenu national par habitant. En Thaïlande, une étude réalisée en 1999 par le Service-conseil à l'investissement étranger révèle que les incitations à l'investissement coûtent chaque année à l'État environ 16 fois le salaire annuel moyen d'un travailleur dans l'industrie. En Tunisie, il apparaît que le coût des incitations fiscales pour chaque emploi créé représente trois fois et demie le revenu par habitant. Les autorités indiennes ont accordé plus de 200 000 dollars d'incitations par emploi. Les investissements de General Motors en Hongrie ont coûté 300 000 dollars par emploi créé (James, 2014 ; Kenneth, 2011).

Les distorsions dans l'allocation des ressources sont également source d'inefficiences. Par définition, les incitations fiscales mettent les investissements qui n'en bénéficient pas dans une situation de concurrence défavorable. En cherchant à sélectionner les gagnants, on court donc le risque d'orienter l'allocation inefficente de gros volumes d'investissement vers des activités fiscalement avantageuses, et de faibles volumes d'investissement vers les autres. Les entreprises qui bénéficient d'incitations peuvent également attirer les employés d'entreprises qui n'en bénéficient pas en proposant des salaires plus élevés, pour la simple raison qu'elles jouissent d'un avantage compétitif artificiel. Ce détournement de main-d'œuvre et de capital au profit des entreprises bénéficiaires d'incitations, qui résulte d'un traitement fiscal discriminatoire, introduit des distorsions dans l'allocation des ressources et peut nuire à la croissance économique.

Il ressort de travaux du Groupe de la Banque mondiale qu'en Égypte et en Tunisie une poignée d'entreprises proches du pouvoir accapare les incitations fiscales. Cet accès sélectif a donné naissance à une économie duale, caractérisée par de grands écarts de rentabilité entre les entreprises privilégiées et celles qui ne le sont pas, ce qui a pour effet de fausser les règles du jeu, de réduire la concurrence et de freiner considérablement la création d'emplois (Shiffbauer et al., 2015).

En théorie, le souci d'efficience exige parfois de taxer les activités qui sont plus mobiles internationalement moins lourdement que les activités moins mobiles.... Cela est conforme au principe selon lequel un système efficace taxe davantage les activités dont la base est moins sensible à la fiscalité—puisque les considérations fiscales influent alors moins sur les décisions réelles. Dans cette hypothèse, les incitations iraient donc aux activités les plus mobiles—ce qui manifestement inquiète un grand nombre de PFR, entre autres. Appliquer des taux d'imposition différents selon les secteurs peut aussi être un moyen pratique d'accroître les prélèvements lorsque la rente (à savoir l'excédent de bénéfices par rapport au minimum exigé par les investisseurs) est plus substantielle.

...mais cette démarche peut elle-même engendrer des difficultés et donner de moins bons résultats qu'une approche plus coopérative. L'application de taux différents à différents secteurs ouvre en effet la porte à des transferts de bénéfices entre secteurs (comme on l'a vu plus haut). Et sachant que les bases d'imposition sont moins mobiles au sein d'un groupe (un bloc commercial, par exemple) qu'entre pays pris isolément, réduire les taux d'imposition pour atteindre des objectifs nationaux pourrait nuire à la possibilité d'instaurer une fiscalité efficace à l'échelon collectif. Lorsqu'il y a des raisons de penser que des rentes d'un montant substantiel sont perçues, le recours à des taxes ciblées peut se révéler une approche plus efficace que l'application de taux différents—c'est pourquoi la formule qui consiste à taxer spécifiquement les rentes tirées des ressources naturelles est souvent recommandée et appliquée dans les pays riches en ressources.

CONSEILS D'UTILISATION DES INCITATIONS FISCALES

Comme le démontre clairement l'analyse qui précède, la manière dont les incitations fiscales sont conçues et administrées est d'une importance capitale pour l'efficacité et l'efficience de ces instruments. La prochaine section est consacrée aux principes directeurs et aux bonnes pratiques dans ces domaines, et elle examine plus avant les questions liées à la réforme des incitations fiscales.

A. Conception

La conception des incitations fiscales s'articule autour de trois grands axes :

- le choix de l'instrument fiscal destiné à stimuler l'investissement ;
- les critères de sélection des investissements éligibles ;
- les obligations en termes d'établissement de rapports et de suivi aux différents stades du cycle de vie des incitations fiscales, et les clauses de caducité et de récupération.

Choix de l'instrument

Les incitations peuvent couvrir un large éventail de taxes, y compris l'impôt sur les sociétés (IS), la TVA, les tarifs douaniers, les taxes foncières, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les contributions sociales. Les incitations dans chacun de ces domaines exigent de conduire une analyse économique distincte. Ainsi, les arguments économiques qui justifient la réduction des tarifs douaniers sur les biens d'équipement sont habituellement solides, car cette mesure élimine les distorsions à la production qui engendrent d'importants coûts sociaux. En revanche, les exonérations de TVA sur les investissements peuvent être entièrement redondantes, car, en régime plein, la TVA collectée sur les intrants ne « retombe » pas sur l'acheteur, mais est entièrement récupérée sous forme de crédit sur la TVA appliquée aux ventes¹⁷ ; les exonérations de TVA peuvent néanmoins être bénéfiques pour les entreprises lorsque la mise en œuvre de la taxe pose problème, du fait par exemple de procédures de remboursement de TVA imparfaites. Les incitations fiscales au titre de l'impôt sur les sociétés sont sans doute les plus controversées et les plus largement critiquées par les observateurs. C'est la raison pour laquelle les paragraphes suivants y sont plus particulièrement consacrés.

Les incitations fiscales axées sur la réduction des coûts d'investissement sont souvent préférables à celles qui sont basées sur les profits :

- **Les incitations fiscales basées sur les coûts** font intervenir des déductions spécifiques liées à des dépenses d'investissement, tels que les mécanismes d'amortissement accéléré et les mesures spéciales d'exonération fiscale et de crédit d'impôt. Elles visent à abaisser le coût du capital de manière à accroître la rentabilité marginale d'un plus grand nombre de projets d'investissement—autrement dit à générer des investissements qui ne se seraient pas matérialisés sans incitation.
- **Les incitations fiscales basées sur les profits** ont généralement pour effet de réduire le taux de prélèvement sur les bénéfices imposables ; les congés fiscaux, les taux d'imposition préférentiels et les exonérations d'impôt sur les bénéfices sont autant d'exemples de ce type d'incitation. Un effet de ces mesures est qu'elles entraînent un manque à gagner fiscal, dans le but de rendre encore plus profitables des projets d'investissement qui l'auraient été de toute manière et qui auraient donc été entrepris, même en l'absence d'incitation.

La différence entre ces deux types d'instruments est cruciale. Les incitations basées sur les profits sont moins efficaces pour encourager l'investissement que les incitations axées sur la réduction du coût du capital lorsque la rentabilité est faible. Lorsque la rentabilité tient à des facteurs propres à la localisation de l'investissement, tels que des ressources naturelles, des agglomérations ou des marchés locaux, les incitations basées sur les profits tendent à être associées à des taux de

¹⁷ En fait, l'exonération de TVA sur les investissements (et sur les achats intermédiaires en général) peut être pire qu'une incitation redondante, en raison de son effet de cascade tout au long de la chaîne de production : voir par exemple Ebril et al. (2001).

redondance élevés et, là encore, à une efficacité moindre s'agissant d'accroître les investissements. Il faut néanmoins tenir compte ici de la dimension internationale. Les investissements rentables qui sont très mobiles internationalement—parce qu'ils procurent une rente associée à des actifs intangibles, par exemple, tels que des brevets ou des marques, qui sont facilement transférables d'une juridiction à l'autre—peuvent être sensibles aussi bien à des incitations axées sur les coûts qu'à des incitations basées sur les profits.

Les congés fiscaux tendent à favoriser davantage les activités mobiles (« sans attaches ») que les investissements à long terme. En accordant un allègement d'impôt temporaire aux entreprises profitables, le congé fiscal avantage les activités qui commencent à dégager des profits au début de la période d'exonération temporaire. Cela introduit un biais favorable aux projets à court terme associés à des coûts d'investissement faibles au départ, qui sont parfois le moins susceptibles de générer des retombées positives (du type de celles décrites précédemment) sur l'ensemble de l'économie. Certains investissements de cette nature sont connus pour « plier bagages », autrement dit pour quitter le pays d'accueil dès que le traitement préférentiel prend fin. Dans les branches d'activité où les besoins de capitaux à long terme sont importants et qui sont susceptibles de générer davantage de retombées positives, le congé fiscal peut en réalité dissuader d'investir : une entreprise qui ne compte guère dégager de profit imposable durant la période d'exonération temporaire pourra en effet être encouragée à repousser un investissement au-delà du terme du congé fiscal, de manière à pouvoir bénéficier de la déductibilité fiscale intégrale de ses coûts d'investissement (voir le document de référence).

Critères d'éligibilité

Les incitations fiscales doivent être bien ciblées et basées sur des critères d'éligibilité clairement définis. Le ciblage sert deux objectifs indissociables : i) identifier les types d'investissements que l'État cherche à attirer ; et ii) réduire le coût fiscal des incitations. Les critères suivants sont communément employés—et donnent souvent lieu à un panachage :

- **Envergure spéciale.** Les incitations fiscales sont parfois réservées à de nouveaux investissements (ou investisseurs) dont le montant dépasse un volume prédéfini d'actifs ou qui génèrent au minimum un nombre préétabli de nouveaux emplois. La formule présente évidemment un attrait certain dans le cas d'investissements qui peuvent avoir un effet transformateur sur un pays ou une région, ou lorsque des contraintes financières ou techniques entravent l'investissement. Limiter les incitations aux investissements de grande envergure permet également de réduire les coûts administratifs pour l'État. Cela étant, la discrimination en faveur de gros investissements étrangers peut également donner lieu à des manipulations, des abus et des distorsions. En effet, s'il est relativement facile de satisfaire à des critères de volume sur le papier, il est extrêmement difficile de procéder à un suivi et à des vérifications ex-post. Lorsqu'un investisseur accroît la taille de l'investissement prévu ou encore le nombre d'emplois créés simplement pour bénéficier d'un privilège fiscal, l'utilisation des ressources devient inefficace, avec le risque que les gains marginaux de productivité soient très faibles, voire négatifs. La discrimination peut également fausser la concurrence et brider la croissance

d'entreprises domestiques de plus petite taille qui ne bénéficient pas d'incitations, même si elles sont plus productives¹⁸.

- **Secteurs spéciaux.** Nombre de pays accordent un traitement fiscal préférentiel à certains secteurs de l'économie considérés par les décideurs comme étant les plus attractifs et les plus susceptibles d'être influencés par la fiscalité. Parmi les activités bénéficiant communément d'un traitement favorable, citons le tourisme, les centres financiers « offshore », la production cinématographique et les activités manufacturières, au motif qu'elles généreraient davantage de retombées bénéfiques au plan social. Les incitations sont aussi parfois accordées exclusivement à des activités dites « pionnières », dont la définition est variable, mais qui sont toujours jugées présenter un intérêt stratégique pour l'économie nationale¹⁹. La question reste néanmoins de savoir si un dispositif au service d'intérêts spéciaux est compatible avec l'intérêt général. Mis en situation de concurrence défavorable, les investissements dans d'autres secteurs économiques risquent en effet de ne pouvoir se développer, même s'ils sont plus productifs.
- **Régions/Zones spéciales.** Les incitations fiscales sont parfois ciblées sur des régions, qualifiées en l'occurrence de « zones », spéciales, en vue notamment de remédier à des inégalités géospatiales. Ces zones économiques (ZE)—qui existent sous divers noms et dont la définition varie²⁰—ont rapidement gagné en popularité au cours des 20 dernières années. D'après les estimations de l'Organisation internationale du travail (OIT), on dénombrait 3 500 ZE opérationnelles dans 130 pays en 2007, contre seulement 176 dans 46 pays 20 ans auparavant. Les succès économiques de la RAS de Hong Kong, de Singapour et de la Corée sont souvent attribués aux ZE. En Chine, les ZES ont été utilisées comme un banc d'essai en vue de la libéralisation progressive de l'économie et d'une industrialisation axée sur les exportations. Il est établi que ces ZES ont entraîné une accélération de près de 7 % par an des flux entrants d'IDE (Wang, 2013) et une croissance supplémentaire de 12 % par an de l'activité régionale (Alder et al., 2013). Ces exemples de réussite en Asie de l'Est ont incité un grand nombre d'autres pays en

¹⁸ Nombre de pays offrent des incitations fiscales spéciales aux petites et moyennes entreprises (en général domestiques, parfois en vue de faciliter leur accès à des financements extérieurs), par exemple sous forme de taux d'imposition réduits ou d'abattements spéciaux. Rien toutefois ne permet d'affirmer que les allègements fiscaux ciblés sur les petites entreprises présentent un meilleur rapport coût-efficacité que les allègements généraux consentis aux entreprises (FMI, 2012). Au contraire, ces régimes spéciaux peuvent être préjudiciables à la croissance économique, car ils peuvent dissuader les entreprises de se développer pour préserver leur éligibilité à ce traitement fiscal préférentiel, et créer ainsi un « piège des petites entreprises ».

¹⁹ Les incitations à l'investissement ciblent par ailleurs fréquemment la production axée sur l'exportation. Ce type d'incitation peut cependant contrevenir aux règles de l'OMC—même si l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'OMC prévoit une exemption pour les pays à faible revenu, en vertu de laquelle les 33 PMA membres de l'OMC (et 12 PMA dont l'accession est en cours) bénéficient d'une aide spéciale.

²⁰ Les zones franches pour l'industrie d'exportation (EPZ), par exemple, sont des enclaves dans lesquelles les sociétés étrangères qui fabriquent des biens destinés à l'exportation bénéficient d'un traitement préférentiel (en matière fiscale) comparé à d'autres opérateurs économiques. Les zones économiques spéciales (ZES) offrent de la souplesse en termes de localisation et ont un champ d'application plus vaste que les EPZ, en ce qu'elles accordent des traitements favorables également aux opérateurs nationaux. Il existe plusieurs autres types de zones, ayant chacun leurs particularités. Les incitations accordées dans ces zones économiques sont le plus souvent des avantages non fiscaux, tels que des infrastructures de qualité et des services d'utilité publique peu coûteux, ainsi que des abattements sur les droits de douane, l'impôt sur les bénéfices et d'autres redevances ou taxes (locales).

développement, notamment en Afrique subsaharienne et en Asie, à mettre en place différents types de zones économiques. Mais les résultats obtenus sont, au mieux, mitigés. Dans une étude récente, Zeng (2015) observe que les expériences menées dans les pays africains ont été pour la plupart décevantes, un résultat imputable selon lui à la faiblesse des institutions, à la mauvaise qualité de la gouvernance et au manque d'infrastructures (entre autres). En Inde également, il apparaît que le nombre de ZE par région n'a pas eu d'effet sensible sur la croissance de l'économie régionale (Leong, 2013). Dans ces conditions, il y a un risque évident de manque à percevoir important pour l'État, par effet de redondance, et de nombreux observateurs soulignent également le risque non négligeable que soit mise en place une planification fiscale entre la zone franche et des filiales en dehors de la zone (analogue au risque évoqué dans l'exemple susmentionné à propos de l'Inde).

« La question de savoir si ces zones sont performantes est délicate, dans la mesure où les effets qui leur sont attribuables et ceux résultant d'autres forces économiques sont difficiles à distinguer les uns des autres. Il semblerait toutefois qu'elles se répartissent en trois grandes catégories : quelques réussites éclatantes ; un nombre relativement plus important des zones aux résultats marginalement positifs sur la base des évaluations coûts-avantages ; et une litanie d'échecs, dans des zones qui ne sont jamais devenues opérationnelles, qui ont été mal gérées, ou dans lesquelles les investisseurs ont profité de dégrèvements fiscaux sans véritablement générer d'emplois ni de recettes d'exportation » (The Economist, 4 avril 2015).

Dans une étude récente, la BID utilise des micro-données afin d'évaluer les zones franches pour l'industrie d'exportation au Costa Rica, en El Salvador et en République Dominicaine, y compris le rôle spécifique des congés fiscaux. Il ressort de cette étude que i) les zones favorisent en général des projets très rentables qui auraient été réalisés même en l'absence d'incitations ; ii) les projets sont réajustés de manière à conserver les incitations sur la durée ; et iii) l'évasion fiscale internationale est facilitée par l'utilisation de prix de transfert entre filiales dans les zones (Artana, 2015).

Les étapes du cycle de vie

Une fois l'investissement approuvé, l'administration fiscale doit continuer à opérer un suivi des entreprises. Or, cette étape est souvent négligée dans de nombreux pays. Les contribuables, même s'ils bénéficient d'un congé fiscal, doivent être tenus de faire une déclaration d'impôts pour que les autorités puissent évaluer le coût en recettes de l'incitation (un élément central de l'examen des dépenses fiscales). Il convient également que le fisc effectue des audits périodiques pour s'assurer que les incitations fiscales ne font pas l'objet d'une utilisation abusive. Les conditions attachées aux incitations requièrent souvent un suivi permanent—comme, par exemple, l'obligation faite à l'entreprise de conserver un certain nombre d'emplois ou d'exporter un certain pourcentage de la production (ce qui peut exiger le recours à des formulaires fiscaux spéciaux pour les entreprises qui bénéficient de ce type d'incitations). Les cas de non-respect des obligations ou d'abus doivent faire l'objet de sanctions et, en dernier ressort, donner lieu au retrait des privilèges fiscaux.

Le recours à des incitations fiscales temporaires plutôt que permanentes peut présenter un certain intérêt. L'attrait d'une incitation fiscale temporaire réside surtout dans le fait que sa date d'expiration constitue un point naturel d'évaluation, qui peut s'inscrire dans un processus de réexamen périodique visant à déterminer si l'incitation doit être poursuivie, modifiée ou supprimée. Une incitation fiscale temporaire peut également être utilisée comme un instrument contra-cyclique. De fait, une incitation dont il est prévu qu'elle sera éliminée à brève échéance a un effet généralement plus important sur l'investissement qu'une incitation permanente (Département du Trésor des États-Unis, 2010). Des clauses de caducité doivent également figurer dans la loi. En leur absence, les entreprises pourraient reconduire le congé fiscal dont elles bénéficient, soit en négociant une nouvelle durée d'application, soit en créant une nouvelle structure qui pourrait prétendre à en bénéficier. Le congé fiscal deviendrait alors une exonération permanente d'impôts— une pratique qu'il convient d'éviter.

B. Gouvernance

La bonne gouvernance exige que le processus décisionnel des autorités, les politiques publiques et l'administration soient transparents et puissent faire l'objet d'un contrôle et d'une évaluation, de sorte que l'État puisse être tenu comptable de ses actes et que des mesures correctives puissent être prises au besoin. Cela permet de limiter les possibilités de corruption, de renforcer la confiance des investisseurs dans l'administration, et de rassurer le public quant à l'équité de la conception et de la mise en œuvre du système fiscal. La transparence est une condition nécessaire mais pas suffisante de la bonne gouvernance (voir l'Encadré 3). Les organisations internationales ont mis au point une palette d'instruments qui facilitent concrètement l'évaluation de la transparence et des résultats au sens large de l'action des pouvoirs publics dans le domaine des incitations fiscales²¹. Le document de référence présente des modèles qui peuvent servir d'outils d'évaluation. En général, les conditions essentielles à une bonne gouvernance sont les suivantes :

- L'octroi et le suivi des incitations sont régis par l'État de droit, sur la base de critères d'éligibilité clairement définis.
- Le pouvoir d'accorder des incitations fiscales (concernant des impôts nationaux) à l'échelon national relève exclusivement du ministère des Finances, étant entendu que les décisions tiennent compte, en tant que de besoin, des vues des parties prenantes au sein de l'administration.
- Des mécanismes d'administration et d'évaluation efficaces et transparents sont en place.

²¹ Voir par exemple le Code de transparence des finances publiques du FMI (2014), y compris le Pilier IV sur la gestion des recettes des ressources naturelles ; le Manuel sur la transparence fiscale du FMI (2007) ; et « Transparence budgétaire : Les meilleures pratiques de l'OCDE » (2002). Le document de référence présente des modèles récemment mis au point par l'OCDE et la Banque mondiale.

Encadré 3. Transparence

La transparence est fondamentale pour que toutes les parties prenantes—pouvoir législatif, entreprises, société civile et grand public—soient informées des politiques d'incitation fiscale et donc en capacité de tenir l'État comptable de ses décisions. La transparence génère également les informations requises aux fins d'évaluation. La transparence doit être assurée dans trois sphères :

- **Juridique** : les incitations fiscales doivent avoir un fondement juridique dans la législation fiscale en vigueur.
- **Economique** : les raisons justifiant les incitations fiscales doivent être clairement expliquées pour permettre un débat public sur les priorités de l'action gouvernementale dans le pays. Les coûts et les avantages d'un dispositif d'incitation doivent être évalués ex ante et ex post, sur la base d'hypothèses et de méthodologies clairement formulées, et les évaluations doivent être publiées.
- **Administrative** : les critères d'éligibilité doivent être définis en termes clairs, simples, concrets et objectifs, de manière à réduire le pouvoir discrétionnaire des responsables qui octroient les incitations. Le processus décisionnel doit être ouvert, et la liste des incitations accordées doit être publiée.

Comme il n'est pas toujours facile de déterminer les coûts en recettes des incitations fiscales, l'octroi de ces incitations par l'État ne donne souvent lieu qu'à un examen partiel, contrairement à ce qui se passe pour les dépenses directes. La budgétisation par le ministère des Finances des pertes de recettes induites par les incitations fiscales et la publication de cette information encouragent la bonne gouvernance, permettent de prendre des décisions budgétaires éclairées et renforcent l'obligation de rendre compte.

Les multinationales devraient également être tenues de communiquer en toute transparence les avantages dont elles bénéficient. Cela pourrait renforcer leur responsabilité sociale en permettant aux employés, aux clients et aux populations locales de les tenir comptables de leurs décisions, y compris du régime fiscal qui leur est appliqué.

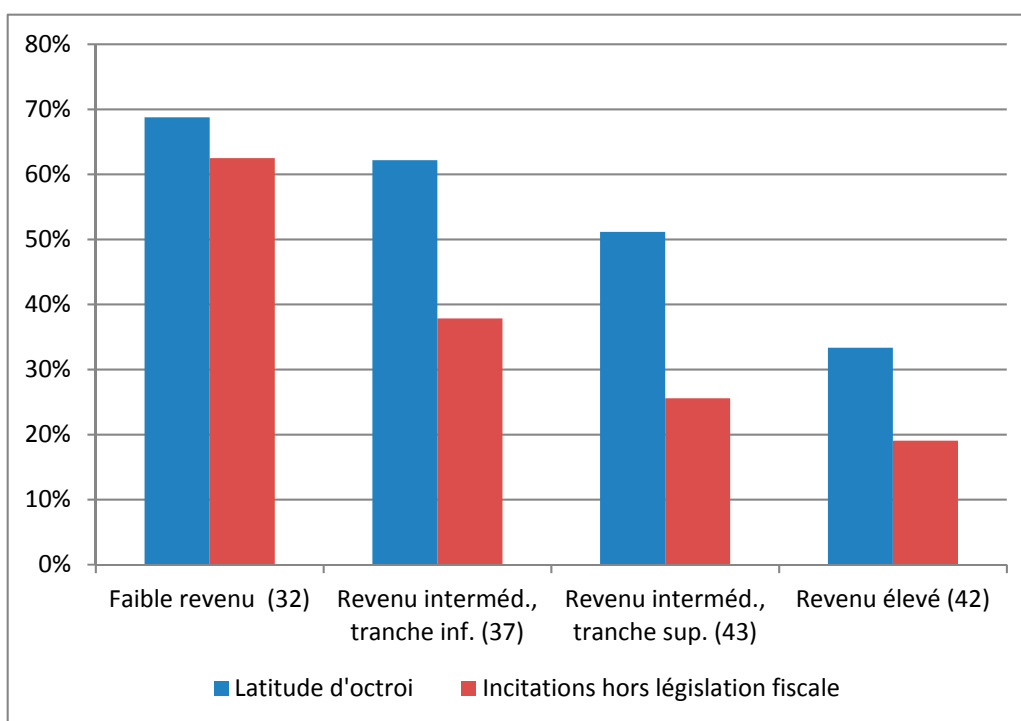
État de droit

Les incitations fiscales doivent être clairement inscrites dans la loi... Cela permet d'assurer que le fondement juridique de l'incitation fiscale a été approuvé par le pouvoir législatif et que le Parlement et le public ont pu en prendre dûment connaissance. En revanche, les incitations fiscales qui sont négociables et accordées par voie de décret, d'accord ou de règlement, entre autres, échappent à tout examen et peuvent donner lieu à un trafic d'influence.

Au Nigéria, les incitations fiscales peuvent être accordées par voie législative, de déclarations budgétaires, de notifications/directives gouvernementales, d'accords signés ou de protocole d'accord entre l'État et des entreprises (Nlerum, 2011).

..... **et de préférence regroupées dans la législation fiscale.** La transparence et l'accessibilité des incitations fiscales sont compromises lorsque ces dispositifs sont éparpillés en une multitude de textes législatifs qui s'appliquent à différents secteurs, par exemple. Le mieux est donc que ces incitations soient regroupées et inscrites dans la législation fiscale proprement dite. Cela réduira le risque que des dispositions divergent ou se chevauchent, ce qui pourrait entraîner des incertitudes et des distorsions imprévues, ainsi que des pertes de recettes. Dans les faits, cependant, plus de la moitié de tous les PFR accordent des incitations fiscales en dehors de la législation fiscale (Figure 4).

Figure 4. Gouvernance des incitations fiscales dans les pays, par groupe de revenu /1



/1 Percentage of countries in four income groups that have discretion/provide incentives outside the tax law. Discretion is defined as processes under which the taxpayer can negotiate special incentives, or where approval of a tax incentive can be granted outside of the tax/customs agency.

Source: Calculations based on James (2014)

En décembre 2012, des dispositions fiscales spéciales contenues dans pas moins de 17 lois et textes législatifs ont été abolies ou consolidées dans le Code général des impôts du Sénégal, ce qui a eu pour effet d'améliorer grandement la transparence du système d'imposition. La réforme complète du système de taxation, ainsi que la réduction du nombre de procédures administratives, a instauré un système fiscal simplifié et représenté un réel démantèlement des incitations et des exonérations fiscales (Journal Officiel de la République du Sénégal, 2012)

Les critères d'éligibilité régissant l'octroi des incitations fiscales doivent être clairement définis et aisément vérifiables pour permettre une approche basée sur des règles. La législation (et les textes réglementaires connexes) doivent préciser les conditions que le contribuable doit satisfaire pour être admis au bénéfice d'une incitation fiscale, en laissant le moins de place possible à l'interprétation subjective ou à la négociation. L'octroi d'incitations peut ensuite être largement automatisé suivant un processus de vérification des critères spécifiés. Cela étant, toutes les incitations fiscales ne peuvent pas être accordées automatiquement, notamment parce que la loi ne peut pas toujours prévoir tous les cas de figure en matière d'éligibilité. D'où l'introduction fréquente de certains éléments de discrétion. Cette marge discrétionnaire doit toutefois rester la plus étroite possible dans la mesure où elle pourrait ouvrir la porte à des comportements de recherche de rente de la part des investisseurs et à des pratiques de corruption de la part des responsables publics— une préoccupation majeure dans de nombreux pays²². Une trop grande latitude peut également être le signe d'une gouvernance déficiente et donc constituer un signal d'alarme pour les nouveaux investisseurs. La Figure 4 montre que près de 70 % des PFR autorisent des processus d'octroi qui sont par nature largement discrétionnaires, ce qui est préoccupant.

On peut citer plusieurs exemples de textes laissant une grande latitude d'interprétation. Ainsi, la loi récemment promulguée à Myanmar sur les investissements étrangers, indique vaguement que sont éligibles au bénéfice d'exonérations fiscales pendant une « période appropriée » les entreprises qui présentent « un avantage pour l'État » (Loi sur les investissements étrangers de Myanmar, 2012). En Gambie, l'autorité chargée de promouvoir les investissements confère un statut spécial aux investisseurs, qui se voient ensuite attribuer des certificats spéciaux d'investissement ouvrant droit au bénéfice de paquets d'incitations fiscales ; l'autorité chargée de promouvoir les investissements stipule que « outre ces incitations spécifiques, d'autres mesures peuvent être négociées avec l'Agence en fonction de la nature stratégique de l'investissement » (James, 2014). En Tanzanie, le « statut d'investisseur stratégique » autorise les sociétés qui investissent plus de 20 millions de dollars à négocier des abattements fiscaux particuliers. Ces « concessions spéciales à des sociétés individuelles... n'ont

²² La Banque mondiale définit la corruption comme *l'abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel* ; la recherche de rente s'entend de l'utilisation des ressources de l'entreprise pour obtenir *un avantage économique sans créer de richesse*. Ces deux pratiques peuvent faire obstacle au développement, voir par exemple Abed et Gupta (2002).

jamais été officiellement rendues publiques » (Réseau pour la justice fiscale, 2012). Le Code des investissements haïtien couvre pratiquement toutes les activités économiques, mais ne contient aucune disposition indiquant les critères de sélection à appliquer par la commission interministérielle chargée d'accorder des incitations discrétionnaires, lesquelles comprennent une exonération temporaire d'impôt sur les bénéfices des sociétés d'une durée de 15 ans et un mécanisme d'amortissement accéléré (Loi sur l'investissement d'Haïti, 1989).

Autre élément qui incite à l'optimisme, un public plus sensibilisé et des citoyens militants exhortent désormais les gouvernants à faire la lumière sur des marchés tenus jusque-là secrets. En 2012, le gouvernement sierra léonais a ainsi créé une base de données en ligne sur les contrats miniers, afin de rendre l'information sur les contrats d'extraction des ressources naturelles accessible au public. Dans le même ordre d'idées, des douzaines de contrats d'extraction minière précédemment tenus secrets ont été mis en ligne par les autorités guinéennes (Africa Progress Panel, 2013).

Pouvoir d'octroi

Il est essentiel que les ministères et les organismes impliqués dans l'octroi des incitations fiscales coordonnent leurs activités. Plusieurs instances gouvernementales sont habituellement actives dans le processus d'investissement étranger, notamment l'Agence de promotion des investissements, le Ministère de l'Économie et les ministères en charge de secteurs spécifiques, tels que l'agriculture, le tourisme ou les industries extractives. Ces différents acteurs ont d'ordinaire un domaine de compétence propre, qui peut être utile à la conception des incitations fiscales ou nécessaire pour évaluer les critères d'éligibilité. Mais ils ont aussi souvent des objectifs différents. Ainsi, les agences de promotion des investissements sont généralement favorables aux incitations fiscales, qu'elles considèrent comme un moyen d'attirer les investisseurs, et ne se sentent pas directement concernées par leurs effets sur les recettes publiques. Le ministère des Finances, au contraire, insistera sur la nécessité de collecter des recettes pour pouvoir financer des biens publics, y compris les éléments clés d'un cadre porteur pour les entreprises, comme les infrastructures. À défaut d'une concertation suffisante des différents ministères et d'une centralisation des responsabilités, le risque est que les incitations se chevauchent, qu'elles manquent de cohérence, voire qu'elles aillent à l'encontre les unes des autres. Mettre en place une coordination efficace est une tâche difficile, mais d'une importance capitale.

En dernière analyse, le pouvoir d'instaurer des incitations fiscales à l'échelon national doit être du ressort exclusif du ministre des Finances. Les pays ayant réussi à attirer des investissements sont généralement ceux qui ont opté pour une approche holistique qui replace la politique fiscale dans le cadre plus large d'une stratégie nationale de développement. Il est d'usage qu'un comité d'évaluation interdépartementale regroupant différentes compétences présente des recommandations au ministre des Finances concernant les incitations fiscales. C'est à ce dernier que qu'incombe la décision finale d'instituer les incitations ainsi que la responsabilité de les mettre en œuvre en collaboration étroite avec l'administration fiscale ou par son intermédiaire. Le ministre des Finances est en effet le mieux à même d'évaluer les différentes priorités tout en gardant à l'esprit le

coût des incitations. Lorsque ce pouvoir est confié à d'autres, des intérêts spéciaux peuvent aisément prendre le pas sur l'intérêt général.

Au Ghana, pas moins de dix organismes/agences sont habilités à accorder des incitations fiscales et des exonérations, y compris le Parlement, le ministère des Finances et de la planification économique, les organismes de recouvrement des recettes, la Commission minière, l'Agence de protection de l'environnement, l'Autorité des produits alimentaires et pharmaceutiques, l'Agence de promotion des investissements et la Société nationale du pétrole du Ghana (Amegashie, 2011).

Les Îles Salomon ont récemment mis en place un régime juridique complet prescrivant la procédure à suivre pour l'octroi d'exonérations fiscales sur les droits d'importation, les droits d'accise, la taxe sur les biens et services, l'impôt sur les bénéfices, la taxe sur les ventes et les droits de timbre. Lorsqu'une demande d'exonération fiscale est reçue, la Commission d'exonération officielle transmet un avis au ministre du Trésor et des finances. Cette commission est composée de représentants de l'administration fiscale, du ministère du Développement et de la planification et du ministère du Commerce. La loi spécifie également les critères publics clairement définis qui régiront l'octroi des incitations fiscales, et elle impose de publier à la fois la demande d'incitation et la décision rendue (Commission d'exonération de l'Administration fiscale et douanière, Îles Salomon, 2013).

Administration

La responsabilité de la mise en œuvre et du contrôle de l'application des mesures incitatives doit incomber à l'administration fiscale, dans la mesure où elle est la seule autorité à disposer des compétences et de l'expérience requises pour faire appliquer la législation fiscale, dont les incitations font partie. Dans le cas d'incitations fiscales simples et dénuées d'ambiguïté, le montant de l'impôt peut être déterminé par le contribuable, et les procédures de contrôle et d'audit ordinaires s'appliquent. Nombre de mesures incitatives sont néanmoins soumises à l'approbation sous une forme ou une autre de l'administration fiscale. La vérification des faits exige parfois d'obtenir des informations ou des attestations d'autres ministères ou instances gouvernementales spécialisées. Les règles de transparence imposent à l'administration fiscale de publier les décisions et les documents y afférents. Elle peut de la sorte être tenue responsable devant l'État et les contribuables. Cela permet également aux pouvoirs publics (de préférence au ministère des Finances) et à d'autres organisations d'évaluer les coûts et les avantages des incitations fiscales.

C. Réforme

Les organisations internationales conseillent souvent aux pays d'abroger ou de revoir en profondeur leurs incitations fiscales, sachant qu'elles se révèlent souvent inefficaces ou inefficaces, ou que leurs structures de gouvernance sont dysfonctionnelles. Or, l'expérience prouve qu'il est difficile de réformer les régimes incitatifs. Cela s'explique par le fait que d'ordinaire, les incitations fiscales ne sont pas uniquement, ni même principalement, motivées par des

préoccupations économiques rationnelles—qui viseraient à améliorer le bien-être des citoyens—mais qu'elles répondent à des mobiles politiques. Des responsables politiques peuvent en effet être tentés d'instaurer de nouvelles incitations fiscales pour prouver leur sens de l'initiative face à de mauvais résultats économiques ou pour favoriser telle ou telle région. D'autant que le coût fiscal de ces incitations est généralement difficile à mesurer et ne se matérialise sous forme de pertes de recettes qu'avec le temps. En outre, les incitations fiscales créent des intérêts établis parmi les entreprises et au sein de l'administration, ce qui rend leur abrogation difficile, même lorsqu'elles sont inefficaces. De fait, les élites économiques sont parfois en mesure d'influer sur la gouvernance et la conception des incitations fiscales et de manipuler l'opinion publique pour servir leurs objectifs. Lorsqu'elles y parviennent, elles se transforment en puissants groupes de pression qui peuvent confisquer le processus politique pour résister au changement (Moe, 2005). Pourtant, des réformes ont pu être menées à bien :

En 2013, la Jamaïque a lancé une ambitieuse réforme de sa fiscalité, en éliminant un grand nombre d'incitations fiscales généreuses et discrétionnaires. Pour reprendre la déclaration du ministre de la Justice : « Le régime en place d'incitations sectorielles n'a pas servi les intérêts de l'économie nationale. De l'avis général, ces incitations, en encourageant l'affectation inefficace de ressources limitées, pourraient bien être en partie responsables de la morosité de la croissance dans notre pays. » (James, 2013)

En 2009, le ministère indien des Finances a publié un avant-projet de Code des impôts directs et un document de synthèse sur ce projet de loi, qui recommandait que l'Inde cesse d'accorder des incitations fiscales basées sur les profits pour privilégier les incitations basées sur les dépenses. La version définitive du projet a été déposée au Parlement en 2010, avant d'être transmise au Comité permanent sur les finances, qui a publié son rapport en mars 2012. Le Comité partage les conclusions du ministère des Finances, en ce que les incitations basées sur les profits encouragent une planification fiscale artificielle et que ce type de dispositif devrait être abandonné (tandis que les exonérations temporaires d'impôt en vigueur qui avaient été préalablement accordées aux entreprises des zones économiques spéciales continueraient d'être respectées) (Comité permanent des finances 2011–12).

Au milieu de 2005, l'Égypte a adopté une nouvelle loi sur l'impôt sur les bénéfices qui prévoyait l'élimination progressive des exonérations temporaires d'impôt, mais qui maintenait les droits acquis par les bénéficiaires actuels du dispositif. Entre 2005 et 2006, les flux entrants d'IDE en Égypte ont été multipliés par deux (Ken et Mansour, 2010)

En 2006, Maurice a réaligné la taxation des entreprises opérant dans les zones franches pour l'industrie d'exportation sur celle des entreprises actives dans d'autres secteurs et abrogé toutes les dispositions relatives aux crédits d'impôts et aux congés fiscaux (à l'exception de l'exonération temporaire d'impôt sur les bénéfices des petites entreprises). Dans le même temps, le taux d'imposition des sociétés a été progressivement ramené de 25 % à 15 % en 2008 (Ken et Mansour, 2010)

Dans son dernier discours de présentation du budget, le ministre indien des Finances a proposé de ramener le taux d'imposition des sociétés de 30 % à 25 % au cours des quatre prochaines années, et dans le même temps, de rationaliser et de supprimer différentes exonérations et incitations fiscales qui, selon lui, ont abouti à la création de groupes de pression, à des litiges et à des pertes de recettes. Le ministre compte que ces mesures d'élargissement de l'assiette fiscale et de réduction des taux auront pour effet d'accroître les volumes d'investissements, de stimuler la croissance et de créer davantage d'emplois (Gouvernement indien, ministère des Finances, 28 février 2015).

À l'heure de réformer les incitations fiscales, les pouvoirs publics doivent chercher à concilier stabilité fiscale pour les bénéficiaires actuels et équité de traitement des nouveaux entrants sur le marché. Les clauses de caducité sont souvent introduites lorsqu'une réforme a pour effet de réduire le champ d'application des incitations. Dans le cas de la suppression d'une exonération temporaire d'impôt, on peut ainsi s'attendre à ce que les privilèges existants soient maintenus pour les entreprises qui en bénéficiaient jusque-là. Les lois régissant les investissements contiennent parfois même des clauses de stabilité qui protègent les investisseurs contre les effets préjudiciables d'une modification de la législation, en signe de bonne foi de l'État. Ce type de dispositions crée toutefois des conditions de concurrence inégale entre les anciens et les nouveaux investisseurs et peut engendrer d'importantes distorsions. De telles situations ne doivent pas perdurer. D'où parfois la nécessité pour l'État de renégocier les dispositifs existants ou d'accorder des incitations raisonnables, assorties d'échéances, aux nouveaux investisseurs.

COORDINATION INTERNATIONALE

Les régimes incitatifs sont souvent des instruments de concurrence fiscale entre pays, qui comportent le risque que tous soient perdants au bout du compte²³. En attirant des investissements qui, sans elles, auraient été réalisés ailleurs, les incitations fiscales peuvent avoir des retombées au-delà des frontières nationales et affecter négativement le bien-être d'autres pays. Dans la mesure où l'allocation des investissements obéit à des considérations fiscales plutôt que commerciales, il en résulte une allocation inefficace des capitaux à l'échelle planétaire, avec pour conséquence une perte de production collective. En outre, des incitations fiscales dans un pays peuvent susciter des réactions stratégiques qui amènent d'autres pays à offrir des mesures similaires (FMI, 2014). Ce processus de concurrence fiscale peut entraîner une course vers le bas, dans laquelle tous les pays finissent par recouvrer moins de recettes fiscales, sans que cela ait d'effet perceptible sur l'allocation des investissements.

²³ La concurrence fiscale n'est pas nécessairement mauvaise en soi. Certains y voient un bon moyen de contrebalancer un parti pris politique qui favorise des dépenses publiques excessives. Ce point de vue est toutefois moins répandu dans les PFR, qui sont généralement confrontés à un besoin urgent de recettes domestiques supplémentaires pour financer des projets de développement.

L'examen des données relatives à 40 pays d'Amérique latine, des Caraïbes et d'Afrique révèle que la durée des exonérations temporaires d'impôt dans un pays reflète positivement celle de ses voisins (Klemm et Van Parys, 2012).

On assiste de toute évidence à une course vers le bas des régimes spéciaux en Afrique, où les taux d'imposition effectifs sont quasiment tombés à zéro dans les branches d'activité où de tels dispositifs sont en place (Abbas et Klemm, 2013).

En 2012, Grenade a annoncé qu'afin d'encourager le complexe hôtelier Sandals à investir dans l'île, le gouvernement avait accepté d'accorder à ce groupe une exonération d'impôt sur les bénéfices d'une durée de 25 ans, de plafonner l'impôt foncier de Sandals pendant 25 ans, et d'exonérer la société de tous droits d'importation également durant une période de 25 ans. Le ministre a annoncé que le pays y gagnerait l'injection de 100 millions de dollars dans son économie et la création de 425 emplois. Cet exemple illustre la férocité de la concurrence fiscale dans l'industrie hôtelière dans les Caraïbes (James, 2013).

La coordination fiscale est un moyen d'éviter ces retombées—mais elle comporte également le risque de susciter d'autres réactions préjudiciables. En principe, une action coordonnée, par exemple convenir d'interdire le recours à certaines incitations fiscales, permet d'éviter que des dispositifs fiscaux conçus en l'absence de coordination produisent des effets mutuellement dommageables. La plupart des formes de coordination internationale n'ont cependant qu'une ampleur et une portée limitées. Ce qui soulève deux questions fondamentales qu'il convient d'examiner attentivement lorsque l'on évalue l'impact de la coordination fiscale :

- **Une coordination qui ne porterait que sur certains aspects des incitations fiscales pourrait intensifier la concurrence à d'autres égards.** Supposons par exemple que des pays conviennent de ne pas offrir de régimes spéciaux pour les activités mobiles (ce qu'ils pourraient souhaiter faire, comme on l'a vu plus haut), mais qu'ils puissent par ailleurs se faire concurrence au niveau du taux général d'imposition qu'ils appliquent. Le résultat pourrait être pire pour tous les pays que si un traitement différentiel était autorisé, dans la mesure où ils se livreraient alors à une concurrence encore plus acharnée au niveau des règles applicables à toutes les branches d'activité, y compris celles associées à des capitaux immobiliers (voir par exemple Kane, 2002). Au regard de quoi il convient toutefois de mettre en balance les inconvénients liés à l'application de traitements différents selon le secteur qui sont exposés plus haut.
- **Une coordination limitée à un sous-ensemble de pays peut intensifier la concurrence fiscale avec les pays extérieurs au groupe— ce qui profite principalement à ces derniers.** La coordination est le plus efficace lorsqu'elle s'instaure entre pays directement concurrents pour attirer des capitaux mobiles. Si elle est d'une portée géographiquement trop limitée, la base d'imposition des pays participants sera plus vulnérable aux pressions de juridictions extérieures moins lourdement taxées : les pays participants s'exposent ainsi à une concurrence accrue des pays non participants, qui ont le plus à y gagner. La portée des accords de

coordination doit donc être suffisamment vaste en termes de couverture géographique²⁴, la difficulté consistant à résister à la tentation de profiter de la situation en ne participant pas à l'accord.

La coordination fiscale internationale peut revêtir diverses formes. Ainsi, des pays peuvent convenir d'un code de conduite non contraignant qui invite à ne pas utiliser certaines incitations fiscales, telles que des exonérations temporaires d'impôt—comme le fait, par exemple, le Code de conduite de l'Union européenne en matière de fiscalité des entreprises. Une formule plus contraignante consiste à adopter un cadre législatif commun, analogue aux règles de l'Union européenne en matière d'aide d'État. Dans les faits, la mise en place d'une coordination fiscale se révèle pourtant difficile dans plusieurs groupements régionaux. La négociation et l'application d'un accord supposent un effort considérable et exigent un cadre de suivi supranational efficace, ainsi que des institutions robustes pour assurer le contrôle d'application—autant d'éléments qui font défaut dans de nombreuses régions. Il est plus réaliste dans ces conditions de commencer par des formes de coopération plus modestes. Certains pays pourraient ainsi convenir d'un cadre commun de déclaration des incitations fiscales et d'échange d'informations pour encourager l'apprentissage mutuel. Cela pourrait renforcer la transparence et les pratiques de gouvernance, et permettre une évaluation ex-post des incitations fiscales.

La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) vise à réduire et, à terme, éliminer la concurrence fiscale qui nuit aux efforts de mobilisation de recettes de la région. Le Protocole sur la finance et l'investissement de la SADC offre un cadre de coopération et de coordination des incitations fiscales dans la région. Les « Lignes directrices pour l'attribution et le traitement des incitations fiscales dans la région SADC » visent à encourager les États membres à éviter de se livrer une concurrence fiscale dommageable ou d'instaurer une législation fiscale qui soit préjudiciable aux activités ou aux politiques économiques d'un autre État membre (SADC, 2012).

Les États membres de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) ont récemment avancé dans le sens d'une coordination de leurs régimes incitatifs au moyen d'un « code de conduite », même si celui-ci n'a pas encore été adopté. Il s'agit de formaliser un arrangement existant, en vertu duquel les ministres des Finances de l'EAC se réunissent chaque année avant de prononcer leur discours de présentation du budget pour examiner leurs projets de budget. Cette rencontre offre aux ministres la possibilité, le cas échéant, de dissuader d'autres États membres de proposer de nouvelles incitations fiscales qui auraient pour effet de mettre d'autres pays dans une situation défavorable (Réseau pour la justice fiscale, 2012).

Les pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ont consenti d'importants efforts pour mettre en place une structure qui s'attaque au problème de la

²⁴ Ou d'autres caractéristiques pertinentes. Des arguments analogues peuvent être avancés à propos, par exemple, de la coopération entre producteurs de certaines ressources naturelles, indépendamment de leur localisation géographique.

concurrence fiscale, via la publication de directives qui encadrent les taux d'imposition pouvant être appliqués par les pays membres. Ce cadre de coordination a abouti à une certaine harmonisation des systèmes fiscaux nationaux, ce qui a eu à son tour un impact positif sur les recettes des États membres. On observe cependant de grandes discordances entre la coordination de jure et son état d'application. L'UEMOA n'ayant pas doté ses structures régionales des moyens nécessaires pour assurer une surveillance efficace, il en est résulté une mise en œuvre inefficace et une coordination peu crédible. En fait, ce cadre permet une concurrence fiscale débridée tant qu'elle se déroule en dehors du champ d'application des principales lois fiscales du pays. Cela a eu pour effet d'opacifier les systèmes fiscaux, d'en accroître la complexité et de contribuer à une culture de négociation fiscale (Mansour et Rota-Graziosi, 2013).

En Amérique centrale, la coordination des incitations fiscales n'est pas une idée neuve. Entre 1962 et 1984, quatre pays (Costa Rica, El Salvador, Guatemala et Nicaragua) étaient parties à une convention sur les incitations fiscales, qui uniformisait les régimes incitatifs et interdisait l'instauration de nouveaux dispositifs. En 2012, le Comité des ministres des Finances d'Amérique centrale, du Panama et de la République dominicaine (COSEFIN) a envisagé l'adoption d'une « Déclaration de bonnes pratiques » en matière d'incitations fiscales à l'investissement, à l'issue d'un vaste exercice d'évaluation du coût des incitations existantes qui visait à développer un argumentaire plus solide en faveur de leur démantèlement. Les discussions sur un code de bonnes pratiques obligatoire se poursuivent (Cebotari et al., 2013).

Les règles fiscales internationales adoptées par les pays avancés et les économies émergentes peuvent influencer sur l'intensité de la concurrence que se livrent les PFR en matière de fiscalité.

Les avantages procurés par les incitations fiscales sont plus importants pour l'investisseur lorsque la société-mère réside dans un pays ayant une taxation territoriale et/ou dans lequel les règles CFC sont déficientes. En effet, dans ce cas (comme indiqué précédemment), la sous-imposition du bénéficiaire de source étrangère dans le pays de résidence préserve l'avantage fiscal obtenu dans le pays hôte. Les pays avancés ou émergents qui ont une taxation mondiale offrent aussi parfois des clauses de crédit d'impôt fictif, comme indiqué dans la note de bas de page 13. Ce dispositif a également pour effet de renforcer l'efficacité potentielle des incitations fiscales. Il peut néanmoins à lui seul intensifier la concurrence fiscale entre les PFR pour attirer les IDE. Au bout du compte, la taxation territoriale et les clauses de crédit d'impôt ne sont peut-être pas la solution pour améliorer collectivement la situation des PFR.

Les incitations fiscales dans le cadre d'accords d'investissements bilatéraux ou multipartites peuvent revêtir diverses formes, et il n'existe pas de modèle type.

Les clauses de ces accords renferment souvent des exceptions, qui excluent certains domaines de leur application. Il peut s'agir de questions de fiscalité générale, de questions concernant uniquement les traités de double imposition (qui ne s'appliquent pas aux impôts indirects du type TVA), ou encore de questions relatives à des obligations spécifiques contenues dans les traités d'investissement, telles que la clause de « la nation la plus favorisée ». Lorsqu'une incitation fiscale est attribuée, il importe d'examiner si les traités d'investissement concernés pourraient s'appliquer automatiquement, de manière non intentionnelle, à d'autres contribuables qui ne sont pas censés en bénéficier au départ (comme dans le cas de la clause de la nation la plus favorisée). En outre, des protections au titre du

traité d'investissement (telles les clauses de stabilisation) peuvent rendre difficile de supprimer l'incitation fiscale lorsqu'elle ne sert plus son objectif initial, ou contraindre au versement d'indemnités qui ne seraient autrement pas exigibles. Un autre point important concerne les procédures de règlement des différends qui s'appliqueraient, le cas échéant, à des questions fiscales entrant dans le champ d'application du traité d'investissement (il existe habituellement une clause d'arbitrage contraignante), et ce qu'il convient de faire pour se préparer à une telle éventualité. Le mieux est d'examiner ces questions en collaboration avec les personnes chargées de négocier les traités d'investissement.

CONCLUSIONS

Ce rapport établit que de nombreux PFR ont une marge de manœuvre considérable pour accroître l'efficacité et l'efficience de leurs incitations fiscales à l'investissement. Il propose un certain nombre de pistes pour améliorer la conception et la gouvernance de ces dispositifs, tant à l'échelle nationale qu'internationale. À l'échelon national, il est généralement possible d'améliorer la conception des régimes incitatifs (par exemple, en préférant les dispositifs basés sur les coûts à ceux basés sur les profits, et en ciblant mieux les incitations), de rehausser la qualité de la gouvernance (notamment en insistant sur la transparence, en perfectionnant la législation fiscale et en renforçant le rôle du ministre des Finances), et de conduire des évaluations plus systématiques. À l'échelle internationale, les pays gagneraient à coordonner leur politique d'incitations fiscales à l'échelon régional, de manière à atténuer les retombées négatives induites par la concurrence fiscale.

Les avancées dans ce sens supposent une action concertée de nombreuses parties prenantes.

La réforme nationale des incitations fiscales à l'investissement et la coordination internationale de ces dispositifs se révèlent souvent difficiles à mettre en œuvre, et ce pour diverses raisons. Si l'on veut se rapprocher de l'objectif, il faut que les décisions politiques concernant les incitations fiscales soient fondées sur une analyse rationnelle de leur efficacité et de leur efficience, ce qui exige de la transparence et un effort de collecte et d'évaluation systématique des informations. Pour que des progrès puissent être réalisés, les parties prenantes doivent assumer leurs responsabilités respectives :

- **Les gouvernants des PFR** sont responsables au premier chef de la conception et de la gouvernance des incitations fiscales. Il est essentiel qu'ils puissent être tenus comptables de leurs décisions devant le Parlement, les entreprises, les bailleurs de fonds, les instances régionales et internationales concernées, et le public en général. Le respect de la transparence et le bon fonctionnement du système juridique sont indispensables à cet égard. Il importe également que l'administration dispose des compétences, des outils et des données nécessaires pour conduire des évaluations qui éclairent le processus décisionnel. La publication d'un examen annuel des dépenses fiscales dans le cadre du processus budgétaire marquerait un pas important dans cette direction.
- **La société en général**, y compris les organisations de la société civile (OSC) et les médias, joue un rôle essentiel dans l'examen des décisions gouvernementales, la détection de pratiques dysfonctionnelles et la mobilisation de la voix citoyenne. Elle peut, par exemple, attirer

l'attention sur le manque à gagner résultant des incitations fiscales, qui réduit les ressources disponibles pour le développement, et rendre cette information publique.

- **Les entreprises, y compris les multinationales détenues par des actionnaires étrangers**, qui bénéficient d'incitations fiscales ont une responsabilité sociale notamment envers la population (locale), les États, les employés, les consommateurs et les autres parties prenantes. À ce titre, elles doivent se conformer non seulement à la lettre, mais aussi à l'esprit de la législation fiscale. À l'avenir, les entreprises pourraient élaborer et souscrire à un code de conduite qui leur interdise d'accepter ou de demander des incitations ne respectant pas certaines normes minimales de transparence.
- **Les instances supranationales régionales** sont mandatées par les gouvernements nationaux pour contrôler l'application des engagements convenus en matière de coopération. Les États membres décident de la portée des pouvoirs qui leur sont dévolus. Ces instances supranationales peuvent encourager la transparence en élaborant des normes communes d'établissement de rapports, de collecte d'informations et d'évaluation des incitations fiscales.
- **Les gouvernements des pays donateurs**, y compris du G20, ont une responsabilité s'agissant :
 i) d'assurer que les politiques fiscales qui s'appliquent à leurs propres entreprises sont conçues de manière à ne pas avoir de retombées dommageables pour les PFR (notamment via l'abus des traités) ;
 ii) d'examiner l'aide qu'ils fournissent en qualité de donateurs, laquelle bénéficie souvent des incitations fiscales offertes par les PFR (une pratique qui apparaît de moins en moins clairement justifiée et qui est en cours de réexamen par plusieurs bailleurs de fonds)²⁵ ;
 iii) d'exiger que l'octroi d'incitations fiscales dans les pays auxquels ils apportent une aide en qualité de donateurs soit soumis à certaines conditions, notamment au respect de normes de transparence minimales.
- **Les organisations internationales**, comme celles qui ont co-rédigé ce document, doivent mettre leur riche expérience au service de leurs pays membres à faible revenu pour les aider à se doter de systèmes fiscaux plus efficaces et efficients. Ce soutien prendra la forme d'un appui au renforcement des capacités, de sorte qu'ils sachent utiliser les outils qui leur permettent de mieux analyser les incitations fiscales (tels que les modèles de microsimulation et les modèles de taux d'imposition effectif), et d'évaluations qui contribuent à éclairer le débat (notamment revues des dépenses fiscales, évaluation de la gouvernance et analyses coûts-avantages plus exhaustives)—comme examiné plus en détail dans le document de référence.

Il importe que les PFR réalisent des progrès dans l'utilisation efficace et efficiente des incitations fiscales pour pouvoir obtenir de meilleurs résultats de développement. C'est à partir de là qu'ils pourront concilier accroissement des investissements et mobilisation renforcée des recettes

²⁵ Voir le Dialogue fiscal international (2006).

domestiques, une double nécessité pour financer les programmes de dépenses publiques qui a été définie comme une priorité de développement dans le Programme d'action d'Addis-Abeba²⁶.

²⁶ Projet de résolution de l'Assemblée générale approuvant le Programme d'action d'Addis-Abeba A/69/L.82.

Annexe I. Consultations

Ce document s'inspire de l'expérience tirée de l'assistance technique fournie depuis de nombreuses années par le FMI et la Banque mondiale aux PFR en développement dans le domaine des incitations fiscales, et du dialogue permanent que ces organisations entretiennent avec eux en matière de fiscalité. La préparation de ce rapport a par ailleurs donné lieu à plusieurs discussions, dans le cadre de consultations publiques avec des représentants des pays en développement, des organisations de la société civile, des entreprises et des milieux universitaires. Des événements ont également été organisés en mars-avril 2015 à Paris, Washington et New York. La mise en ligne en juillet-août 2015 de l'avant-projet du document, pour commentaires, a suscité un certain nombre de réactions. Un résumé des principales questions soulevées dans les contributions reçues est présenté ci-après.

Les responsables des pays en développement se montrent très désireux d'approfondir leur analyse des incitations fiscales au moyen des outils décrits dans le rapport, notamment en ce qui concerne les exonérations temporaires d'impôt et les zones économiques. Ils observent pour la plupart que leur pays n'a effectué aucune analyse approfondie des coûts et des avantages des incitations fiscales, alors qu'ils sont souvent confrontés à des pressions de la part des entreprises qui souhaitent bénéficier de tels dispositifs. La crainte de perdre des investissements conduit à accorder de généreux avantages fiscaux, qui entraînent d'importantes pertes de recettes. Dans certaines régions d'Afrique, des pays se concertent pour évaluer les coûts en recettes des incitations fiscales—qui représentent parfois des montants très élevés. Les méthodologies ne sont cependant pas harmonisées, ce qui rend les comparaisons entre études difficiles.

Les organisations de la société civile constatent que les incitations fiscales sont souvent inefficaces et inefficentes. Elles soulignent l'importance des « retombées » que les politiques fiscales menées dans un pays peuvent avoir sur d'autres, et donc la nécessité d'instaurer une coopération internationale. Elles font valoir que les pays en développement sont particulièrement vulnérables aux incitations fiscales, qui réduisent les ressources domestiques disponibles pour financer leur propre développement. Elles notent également les difficultés inhérentes à la réalisation d'une analyse coûts-avantages proprement dite, mais elles exhortent cependant les organisations internationales à encourager cette démarche dans les PFR en vue d'améliorer l'information prise en compte dans le processus décisionnel. Enfin, elles soulignent l'importance de la transparence—qui doit être respectée à la fois par les gouvernements et les entreprises. Elles estiment que les pays du G20 doivent collaborer avec les PFR à la mise en place d'une concertation à l'échelle mondiale, dans laquelle les pays en développement seraient sur un pied d'égalité à la table des négociations.

Les entreprises soutiennent que les incitations fiscales peuvent être un instrument efficace pour stimuler l'investissement, mais uniquement si elles sont utilisées dans le cadre d'une stratégie bien conçue et mise en œuvre. Ces dispositifs doivent donc viser des objectifs clairement établis au préalable, être basés sur la loi, et être gérés de manière efficiente. Elles soulignent qu'il est essentiel que le régime fiscal appliqué à l'investissement soit prévisible, efficient et stable. Les entreprises font également valoir que des mesures incitatives ne peuvent pas compenser des structures fiscales

déficiences ou un climat de l'investissement défavorable, qui se caractériserait par exemple par des barrières administratives, des entraves à la concurrence, l'absence d'indépendance du système juridique ou une protection défailante des droits de propriété. Enfin, elles sont d'avis qu'en matière fiscale chaque pays doit pouvoir définir ses propres politiques et allouer ses propres incitations, dans la mesure où il n'existe pas de solution universelle. Une coordination régionale n'est pas jugée utile.

Les contributeurs indépendants offrent des informations et des idées intéressantes. Une contribution fournit des précisions sur les incitations fiscales en vigueur dans dix États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), qui font apparaître que si ces dix pays accordent des exonérations temporaires d'impôt, six autorisent leur reconduction à la date d'expiration. Certains commentateurs mettent également en garde contre les résultats des enquêtes réalisées auprès des investisseurs, qui peuvent donner une fausse idée du véritable comportement des investisseurs. Un autre point important soulevé par les contributeurs concerne le manque de données pertinentes et la nécessité pour les administrations fiscales de collecter plus systématiquement des données. Cela exige un suivi des entreprises, y compris de celles bénéficiant d'exonérations fiscales. L'accent est également mis sur la nécessité d'évaluer l'efficacité des incitations fiscales en tenant compte des réalités propres à chaque pays. D'autres contributeurs notent que les incitations fiscales ne sont pas uniquement répandues dans les pays à faible revenu, et qu'elles sont aussi généralisées dans les pays avancés. Plusieurs soulignent l'importance de budgétiser les dépenses fiscales pour améliorer la transparence.

Références

- Abbas, S. M. Ali, and Alexander Klemm, 2013, "A partial race to the bottom: corporate tax developments in emerging and developing economies", *International Tax and Public Finance*, Vol. 20, pp. 596–617.
- Abed, George T. and Sanjeev Gupta, 2002, "Governance, Corruption and Economic Performance", International Monetary Fund, Washington D.C.
- Adams, Samuel, 2009, "Foreign Direct Investment, Domestic Investment, and Economic Growth in Sub-Saharan Africa", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 31, pp. 939–949.
- Africa Progress Panel, 2013, "Africa Progress Report– Equity in Extractives: Stewarding Africa's Natural Resources for All."
- Aitken, Brian J., and Ann E. Harrison, 1999, "Do Domestic Firms Benefit from Foreign Direct Investment? Evidence from Venezuela", *American Economic Review*, Vol. 89, 605–618.
- Alder, Simon, Lin Shao and Fabrizio Zilibotti, 2013, "The Effect of Economic Reform and Industrial Policy in a Panel of Chinese Cities", Center for Institutions, Policy and Culture in the Development Process, Working Paper 207, University of Zurich.
- Amegashie, Atsu, 2011, "Ghana's Regime of Exemptions from Taxes and Duties: Guidelines for Reform," Department of Economics, University of Guelph, Canada.
- Artana, Daniel, 2015, "The effectiveness of fiscal incentives: The case of the export free zone of Costa Rica, El Salvador and Dominican Republic, in Osmel Manzano, Mario Cuevas and Sebastián Auguste (eds.), *Partners or Creditors? Attracting foreign investment and productive development to Central America and Dominican Republic*," Inter American Development Bank.
- Auriol, Emmanuelle, and Michael Walters, 2012, "The Marginal Cost of Public Funds and Tax Reform in Africa", *Journal of Development Economics*, Vol. 97, pp. 58-72.
- Bird, Richard M., 2000, "Tax Incentives for Investment in Developing Countries," in *Fiscal Reform and Structural Change in Developing Countries*, ed. by Guillermo Perry, John Whalley, and Gary McMahon, Vol. 1, pp. 201-221.
- Bird, Richard M. and Eric M. Zolt, 2008, "Tax policy in emerging countries", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 26, pp. 73-86.
- Blomstrom, Magnus and Ari Kokko, 1998, "Multinational Corporations and Spillovers", *Journal of Economic Surveys*, Vol. 12, pp. 247-277.

- Boadway, Robin W. and Anwar Shah, 1992, *Perspectives on the Role of Investment Incentives in Developing Countries* (Washington: World Bank).
- Bolnick, Bruce, 2004, "Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region", USAID, Technical Report.
- Bwalya, Samuel Mulenga, 2006, "Foreign direct investment and technology spillovers: Evidence from panel data analysis of manufacturing firms in Zambia," *Journal of Development Economics*, Vol. 81, pp. 514-526.
- Cebotari, Aliona, Melesse Tashu, Selcuk Caner, Denise Edwards-Dowe, Brian Jones, Vinette Keene, Robert Mills, and Sumiko Ogawa, 2013, "Enhancing Fiscal Revenue," in *The Eastern Caribbean Economic and Currency Union: Macroeconomics and Financial Systems*, ed. by Alfred Schipke, Aliona Cebotari, and Nita Thacker (Washington: International Monetary Fund).
- Cheng, Leonard K., and Yum K. Kwan, 2000, "What are the Determinants of the Location of Foreign Direct Investment? The Chinese experience," *Journal of International Economics*, Vol. 5, pp. 379–400
- Clark, W. Steven, 2000, "Tax Incentives for Foreign Direct Investment: Empirical Evidence on Effects and Alternative Policy Options," *Canadian Tax Journal*, Vol. 48, pp. 1139-1180.
- De Mooij, Ruud A., and Sjef Ederveen, 2008, "Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 24, pp. 680-97.
- Du, Luosha, Ann Harrison, and Gary Jefferson, 2011, "FDI Spillovers and Industrial Policy: The Role of Tariffs and Tax Holidays," NBER Working Paper No. 16767 (Cambridge, Massachusetts).
- Dunning, John H., 1993, *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Harlow, Addison Wesley.
- Easson, Alexander J., 2001, "Tax Incentives for Foreign Investment, Part I, Recent Trends and Countertrends," *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol. 55, pp. 266-274.
- Easson, Alexander J., 2004, *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, Kluwer Law International.
- Easson, Alexander J. and Eric M. Zolt, 2004, "Tax Incentives", (Washington: World Bank Institute).
- Ebrill, Liam, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, and Victoria Summers, 2001, "The Modern VAT", International Monetary Fund.
- Economist, The, 2015, *Special Economic Zones: Not so Special*, April 4, 2015.

- Girma, Sourafel, Holger Görg and Mauro Pisu, 2007, "Exporting, Linkages and Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 41, pp. 320-340.
- Gorodnichenko, Yuriy, Jan Svejnar, and Katherine Terrell, 2007, "When Does FDI Have Positive Spillovers: Evidence from 17 Emerging Market Economies," IZA Discussion Paper No. 3079.
- Government of India, Ministry of Finance (2015), Budget 2015-2016 Speech, New Delhi, February 28.
- Government of Senegal, General Secretariat (2012), Official Journal, Dakar, January 3.
- Griffith, Rachel, Stephen Redding and John van Reenen, 2004, "Mapping the Two Faces of R&D Productivity Growth in a Panel of OECD Countries," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 86, pp. 883-895.
- Grubert, Harry, and John Mutti, 2004, "Empirical Asymmetries in Foreign Direct Investment and Taxation," *Journal of International Economics*, Vol. 62, pp. 337-58.
- Gugl, Elizabeth and George Zodrow, 2006, "International Tax Competition and Tax Incentives in Developing Countries," in *The Challenge of Tax Reform in a Global Economy*, ed. by James Alm, Jorge Martinez-Vazquez, and Mark Rider (Berlin: Springer).
- Haddad, Mona and Ann Harrison, 1993, "Are their Positive Spillovers from Foreign Direct Investment?" *Journal of Development Economics*, Vol. 42, pp. 51-74.
- Haskel, Jonathan E., Sonia C. Pereira and Matthew J. Slaughter, 2007, "Does Inward Foreign Direct Investment Boost the Productivity of Domestic Firms?," *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 89, pp. 482-496.
- IMF, 2007, "Manual on Fiscal Transparency", Washington.
- IMF, 2012, "Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies", Policy Paper (June 15, 2012).
- IMF, 2014, "Spillovers in International Corporate Taxation", Policy Paper (May 19, 2014).
- IMF, OECD, UN and World Bank, 2011, Supporting the Development of More Effective Tax Systems, Report to the G-20 Development Working Group.
- Indian Minister of Finance (Arun Jaitley), 2015, Budget 2015-2016, Presented on February 28, 2015, see <http://indiabudget.nic.in/bspeecha.asp>.
- International Tax Dialogue, 2006, Tax treatment of donor-financed projects, October 3 2006.

- James, Sebastian, 2007, "The Effect of Tax Rates on Declared Income: An Analysis of Indian Taxpayer Response to Changes in Income Tax Rates," Ph.D. diss., Harvard University, Cambridge, Mass.
- James, Sebastian, 2013, "Investment Incentives in Other Geographies", mimeo, World Bank.
- James, Sebastian, 2014, "Tax and non-tax incentives and investments: Evidence and Policy Implications", Investment Climate Advisory Services. World Bank Group, June 2014.
- James, Sebastian, and Stefan Van Parys, 2009, "Investment Climate and the Effectiveness of Tax Incentives," World Bank Group.
- Javorcik, Beata, 2004, "The Composition of FDI and Protection of Intellectual Property Rights: Evidence from Transition Economies," *European Economic Review*, Vol. 48, pp. 39-62.
- Keen, Michael, 2002, "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful," *National Tax Journal*, Vol. 54, pp. 757-762.
- Keen, Michael and Mario Mansour, 2010, "Revenue Mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from Globalization II – Corporate Taxation," *Development Policy Review*, Vol. 28, pp. 573-596.
- Keller, Wolfgang and Stephen R. Yeaple, 2003, "Multinational Enterprises, International Trade and Productivity Growth: Firm Level Evidence from the U.S.," NBER Working Paper No. 9504 (Cambridge, Massachusetts).
- Kenneth, Thomas P., 2011, *Investment Incentives and the Global Competition for Capital* (New York: Palgrave Macmillan).
- Kinda, Tidiane, 2014, "The Quest for Non-Resource-Based FDI: Do Taxes Matter?", IMF Working Paper no. 14/15 (Washington: International Monetary Fund).
- Klemm, Alexander, 2010, "Causes, benefits, and risks of business tax incentives." *International Tax and Public Finance*, Vol. 17, pp. 315-336.
- Klemm, Alexander, and Stefan Parys, 2012, "Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives," *International Tax and Public Finance*, Vol. 19, pp. 393-423.
- Lent, George E., 1967, "Tax incentives for investment in developing countries", *IMF Staff Papers* Vol. XIV, pp. 249-323.
- Leong, Chee, 2013, "Special Economic Zones and Growth in China and India: An Empirical Investigation," *International Economics and Economic Policy*, Vol. 10, pp.549-567.

Mansour, Mario and Grégoire Rota-Graziosi, 2013, "Tax Coordination, Tax Competition, and Revenue Mobilization in the West African Economic and Monetary Union," IMF Working Paper no. 13/163 (Washington: International Monetary Fund).

McLure, Jr., Charles E., 1999, "Tax Holidays and Investment Incentives: a Comparative Analysis," *Bulletin for Int'l Fiscal Documentation*, Vol. 53, pp. 326-339.

Mintz, Jack, 1990, "Corporate Tax Holidays and Investment," *World Bank Economic Review*, Vol. 4, pp. 81-102.

Moe, Terry M., 2005, "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics*, Vol. 3, pp. 215-233.

Myanmar Foreign Investment Law (FIL), The Pyidaungsu Hluttaw Law No. 21/2012. November 2012, Chapter XII, Exemptions and Benefits.
http://export.gov/thailand/static/Foreign%20Investment%20Law_Latest_eg_th_055982.pdf

Nlerum, Francisca E., 2011, "Reflection on the Attitude of the Courts to Tax Incentive Mechanism in Nigeria," *NIALS Journal of Business Law*. Available on the internet: <http://www.nials-nigeria.org/journals/Dr.Francisca%20E.%20Nlerumbus.pdf>

Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001, "Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment," *OECD Tax Policy Study No. 4*.

———, 2002, *Foreign Direct Investment for Development – Maximizing Benefits, Minimizing Costs*.

———, 2006, "Tax Incentives for Investment – A Global Perspective: experiences in MENA and non-MENA countries" in *Making Reforms Succeed: Moving Forward with the MENA Investment Policy Agenda*.

Papua New Guinea Taxation Review (2013-2015), *Issues Paper No.5: An examination of the advantages and disadvantages of tax incentives*, December 2014.

Reside, Renato, 2006, "Fiscal Incentives and Investments in the Philippines", *Economic Policy Reform & Advocacy & United States Agency for International Development* .

Rodrik, Dani, 1993, "Taking Trade Seriously: Export Subsidization as a Case Study in Policy Effectiveness," *National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 4567*.

SADC– Trade, Industry, Finance and Investment (TIFI) Directorate, 2012, *Striving for Regional Integration. Baseline Study on the Implementation of the SADC Protocol on Finance and Investment* (<http://www.giz.de/en/downloads/giz2012-en-implementation-sadc-finance-investment.pdf>)

- Schiffbauer, Marc, Abdoulaya Sy, Sahar Hussain, Hania Sahnoun and Philip Keefer, 2015, *Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*, World Bank Mena Development Reports.
- Shah, Anwar, 1995, *Fiscal Incentives for Investment and Innovation*, Oxford University Press.
- Solomon Islands, 2013, Revenue and Customs Exemption Committee – Non-Statutory exemptions regulations 2013.
- Tanzi, Vito and Howell H. Zee, 2000, "Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries, Working Paper No. 00/35 (Washington: International Monetary Fund).
- Tanzi, Vito and Parthasarathi Shome, 1992, *The Role of Taxation in the Development of East Asian Economies*, in *The Political Economy of Tax Reform*, NBER-EASE Volume 1 Volume Author/Editor: Takatoshi Ito and Anne O. Krueger, editors Volume Publisher: University of Chicago Press.
- Tax Justice Network Africa & ActionAid, 2012, *Tax Competition in East Africa: A Race to the Bottom?*
- UNCTAD, 1996, *Incentives and Foreign Direct Investment*.
- UNCTAD, 2000, *Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey*.
- UNIDO, 2011, *Africa Investor Report: Towards evidence-based investment promotion strategies*.
- U.S. Department of the Treasury, 2010, "The Case for Temporary 100 Percent Expensing: Encouraging Business to Expand Now by Lowering the Cost of Investment – A Report by the U.S. Department of the Treasury's Office of Tax Policy.
- Van Parys, Stefan, and Sebastian James, 2010, "The Effectiveness of Tax Incentives in Attracting Investment: Panel Data Evidence from the CFA Franc Zone," *International Tax and Public Finance* 17, pp. 400-429.
- Wang, Jin, 2013, *The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities*, *Journal of Development Economics* 101, 133-147.
- Wooster, Rossitza B. and Diebel, David S., 2006, *Productivity Spillovers from Foreign Direct Investment in Developing Countries: A Meta-Regression Analysis*.
- Xu, B., 2000, "Multinational Enterprises, Technology Diffusion and Host Country Productivity Growth." *Journal of Development Economics*, Vol. 62, pp. 477-493.

Yudaeva, K. K. Kozlov, N. Melentieva and N. Ponomareva, 2003, "Does Foreign Ownership Matter? The Russian Experience." *The Economics of Transition*, 2, pp. 383-410.

Zee, H., J. Stotsky, and E. Ley, 2002, Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries," *World Development*, Vol. 30, pp. 1497-1516.

Zeng, Douglas Zhihua, 2015, Global Experiences with Special Economic Zones, World Bank Policy Research Working Paper 7240.

Zolt, Eric, 2014, Tax Incentives: Protecting the Tax Base, Paper Prepared for the UN Project: Protecting the Tax Base for Developing Countries.