

La mondialisation et **la termitière** des finances publiques

Vito Tanzi

La mondialisation semble vouée à restreindre sensiblement la capacité des pays à mobiliser des recettes par la voie de leur système fiscal. Quelles mesures ceux-ci peuvent-ils prendre pour faire face à ce problème?

IL EST PROBABLE que la mondialisation et l'intégration internationale qui en résulte, conjuguées au progrès technologique rapide, auront des conséquences à la fois sur la capacité des pays à percevoir les impôts et sur la répartition de la pression fiscale. On peut en outre escompter que la mondialisation aura sur les recettes fiscales des effets de plus en plus sensibles qui se refléteront dans la situation des recettes nationales.

La pression fiscale de l'ensemble des États membres de l'OCDE a considérablement augmenté au cours des trois dernières décennies, passant de 26 % du PIB en moyenne en 1965 à 37 % du PIB en 1997. Cette progression, qui s'est ralenti ou a même cessé dans plusieurs pays depuis quelques années, s'est accompagnée de certains changements dans la composition des recettes fiscales. Tandis que la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a diminué et que celle de l'impôt sur le revenu des sociétés est restée relativement stable, les prélèvements sociaux ont sensiblement augmenté. En même temps, on a observé un net recul des impôts sur des produits spécifiques en faveur d'un impôt général sur les ventes. Dans les années 90, avec la libéralisation des mouvements de capitaux et l'intégration croissante des économies, l'impact de la mondialisation s'est intensifié.

La plupart des pays industrialisés ont davantage de rentrées fiscales aujourd'hui qu'il y a vingt ou trente ans. Mais, en y regardant de

plus près, on détecte ce que l'on pourrait décrire comme des termites qui rongent les fondations de leur système fiscal. Ces termites font partie de l'«écosystème» en mutation de la mondialisation, et il reste à voir si elles finiront par endommager gravement les édifices des finances publiques. Il est possible que la mondialisation débouche sur des innovations dans la manière d'utiliser la technologie et les informations pour accroître les recettes fiscales. Mais il n'en est pas moins nécessaire d'évaluer les effets prévisibles des évolutions actuelles sur la fiscalité. Je me propose d'examiner l'impact de huit termites.

Le commerce et les transactions électroniques

Le commerce électronique, première termite, connaît une expansion très rapide. Une grande partie du commerce mondial (en particulier entre les entreprises) pourrait bientôt se traiter par Internet. D'après *The Economist*, ces transactions ont dépassé 150 milliards de dollars en 1999, mais les projections indiquent qu'elles excéderont 3 billions de dollars en 2003. Aux États-Unis, on estime que certains États pourraient y perdre jusqu'à 4 % de leurs recettes provenant des taxes sur les ventes en 2003. En même temps, il n'y a aucune volonté politique de taxer les transactions sur Internet, du moins dans l'avenir proche.

Plusieurs changements liés au commerce électronique vont présenter un sérieux défi



aux autorités fiscales. Le premier est le passage des transactions «papiers», qui permettent aux autorités de suivre la trace des factures, par exemple, aux transactions virtuelles, dont les traces peuvent être moins identifiables. Un deuxième changement important, d'ordre technologique, est la substitution de la production et de la vente de produits numériques à celles de produits physiques. On peut désormais télécharger directement sur Internet un certain nombre de produits — tels que musique, photographies, conseils médicaux et financiers ou services éducatifs. Cela signifie qu'il sera de plus en plus difficile de définir un «établissement stable» aux fins de l'impôt. Avec une notion vague de la juridiction fiscale, il devient difficile de déterminer qui doit acquitter l'impôt ou le recouvrer.

Monnaie électronique

La deuxième termitte réside dans le fait que la monnaie virtuelle finira par remplacer la monnaie réelle dans les transactions des personnes physiques. Les puces intégrées dans les cartes électroniques contiendront les encaisses monétaires des personnes et serviront à régler les paiements et obligations, tendance qui ne fera que compliquer la tâche des autorités fiscales. Ces encaisses électroniques pourraient être accessibles par des systèmes comptabilisés ou non. Dans le premier cas, l'émetteur de monnaie virtuelle maintient une piste de vérification en tenant un fichier central des transactions. Tel ne serait pas le cas d'un système non comptabilisé, sans enregistrement central des transactions. Cette absence de piste de vérification compromettrait le recouvrement de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) et de l'impôt sur le revenu. La possibilité d'effectuer les paiements en monnaie virtuelle par Internet aggravera ce problème.

Commerce intra-entreprises

Le commerce interne des sociétés multinationales ayant des activités dans différents pays est la troisième termitte. Ce problème a pris de l'importance récemment avec l'expansion rapide du commerce mondial, en particulier du commerce interne des entreprises multinationales. Ce commerce est source de difficultés pour les autorités fiscales en raison de l'abus que les entreprises peuvent faire des «prix de transfert», notamment pour ce qui est des prêts, de l'allocation des coûts fixes et de la détermination de la valeur des marques de fabrique et brevets. Il y a lieu de penser que certaines entreprises manipulent les prix pour transférer les bénéfices de juridictions à fiscalité élevée à des juridictions où elle est faible. Les autorités fiscales ont souffert du mal à savoir comment réagir à cette tendance.

Une récente enquête sur les pratiques de plus de 600 entreprises multinationales (domiciliées dans 19 pays) concernant les prix de transfert montre que ces entreprises associent clairement le désir d'éviter la double imposition au recours à ces pratiques (Ernst & Young, 1999). De nombreux pays se sentent aussi poussés à résoudre les questions complexes qui découlent de la mondialisation concernant les transactions et les prix de transfert, compte tenu en particulier de l'attention croissante

«Ces termites font partie de l'«écosystème» en mutation de la mondialisation, et il reste à voir si elles finiront par endommager gravement les édifices des finances publiques.»

qu'elles suscitent de la part des autorités fiscales de divers pays.

Bien des multinationales commencent à se rendre compte qu'une approche mondiale est souhaitable en ce qui concerne l'établissement et la documentation des prix de transfert. Les pays sont de plus en plus nombreux à s'orienter dans ce sens avec des dispositions selon lesquelles les critères d'application du principe de l'entreprise séparée sont définis à l'avance. L'OCDE a récemment publié une annexe à son rapport sur la question, *Transfer Pricing Guidelines*, proposant des moyens d'opérer les arbitrages suivant la procédure dite d'accord amiable (Neighbour, 1999).

Centres financiers offshore

Les centres financiers offshore et paradis fiscaux, quatrième termitte, ont pris de l'importance en tant que conduits des placements financiers. Leur expansion a été stimulée par le flux de l'information numérique qui permet facilement et à peu de frais la circulation en temps réel de l'argent et des connaissances, ainsi que par les dispositifs réglementaires de plusieurs pays. Les dépôts auprès d'entités juridiques telles que des sociétés commerciales internationales et trusts offshore sont estimés à plus de 5 billions de dollars. On ne sait pas exactement dans quelle mesure le revenu de ces dépôts est déclaré aux autorités fiscales. L'ONU a fait valoir que ces entités servent souvent au blanchiment d'argent et à la fraude fiscale. Le Groupe des Sept pays industrialisés a créé le groupe d'action financière et élaboré un cadre réglementaire qui, s'il est dûment appliqué, réduirait la possibilité de blanchiment d'argent. Mais les solutions à ce problème sont complexes du point de vue aussi bien politique que technique.

Produits dérivés et fonds d'arbitrage

La cinquième termitte vient du développement des nouveaux instruments financiers et des dispositifs de canalisation de l'épargne, comme les produits dérivés et les fonds d'arbitrage. Bon nombre des fonds d'arbitrage opèrent à partir de centres offshore et ne sont guère ou pas du tout réglementés. Bien des problèmes cités en ce qui concerne le commerce électronique se posent avec encore plus d'acuité dans le cas des investissements des fonds d'arbitrage. De même, pour ce qui est des gains provenant d'instruments dérivés, l'identification des bénéficiaires, transactions ou juridictions soulève d'énormes problèmes.

L'un des problèmes que pose l'utilisation d'instruments financiers complexes, comme les produits dérivés, est que l'on peut s'en servir pour échapper à l'impôt en jouant sur les incertitudes et incohérences de leur traitement fiscal. Les distinctions entre le revenu du capital et les plus-values ou moins-values, ou entre les dividendes et les intérêts, deviennent très floues. La prolifération des produits dérivés a rendu impossible la taxation du revenu des investissements à l'étranger par la retenue à la source.

Incapacité de taxer le capital financier

La sixième termitte des finances publiques réside dans le fait que les pays sont de moins en moins capables ou désireux de

taxer le capital financier et les revenus des personnes dotées de compétences particulièrement négociables. Plus les marchés financiers internationaux deviennent intégrés et efficaces, plus il est difficile pour les pays de taxer des capitaux mobiles ou des personnes hautement qualifiées à des taux beaucoup plus élevés que ceux qui sont pratiqués ailleurs. Des taux d'imposition élevés dans un pays ne font qu'inciter les contribuables à transférer leurs capitaux dans des juridictions où la fiscalité est légère ou à s'établir à l'étranger. Ce problème a pris de l'ampleur dans l'Union européenne, et les pays se sont vus obligés d'abaisser les taux marginaux d'imposition sur les personnes physiques ou d'introduire un système double d'imposition du revenu. En conséquence, il sera beaucoup plus difficile, avec la mondialisation, d'appliquer effectivement des impôts globaux à taux marginaux élevés.



Vito Tanzi était Directeur du Département des finances publiques du FMI avant de prendre sa retraite en janvier 2001. Il est à présent Senior Associate au Carnegie Endowment for International Peace à Washington.

Développement des activités internationales

Le développement des activités de personnes hautement qualifiées hors de leur pays de résidence est la septième termitte. Ces activités leur permettent souvent de sous-déclarer — ou de ne pas déclarer du tout — leurs gains à l'étranger aux autorités fiscales de leur pays. En même temps, le nombre de ceux qui investissent leur épargne à l'étranger de manière à éviter de payer des impôts va croissant. Bien que la Commission européenne ait cherché à remédier à ce problème en préconisant un impôt minimum sur le revenu des avoirs financiers, certains pays européens s'y sont vigoureusement opposés.

Achats à l'étranger

L'extraordinaire développement des voyages à l'étranger ces dernières années, permettant aux consommateurs d'acheter là où les taxes sur les ventes sont faibles, est la huitième termitte. Nombre de petits pays ont réduit leurs droits d'accise et autres taxes sur les ventes de produits de luxe pour attirer les acheteurs étrangers. Cela réduit la mesure dans laquelle les pays peuvent imposer des droits d'accise sur des produits faciles à transporter. On peut s'attendre à voir ce problème s'intensifier dans les années à venir, tandis que le nombre des voyageurs continuera d'augmenter. Ils sont déjà nombreux à passer les frontières pour acheter des produits tels que cigarettes ou alcool, ou même des voitures, dans les pays où les taxes sont plus faibles.

Est-il possible d'éliminer les termites des finances publiques?

Il est à prévoir que, si aucune mesure n'est prise pour neutraliser l'action de ces termites ou pour la compenser en relevant les impôts, le ratio des recettes fiscales au PIB diminuera dans bien des pays de l'OCDE, et peut-être même dans certains pays en développement. Il est encore trop tôt pour évaluer cette diminution, et certains experts ont fait valoir qu'une baisse de ce ratio pourrait être bénéfique en termes de bien-être. Mais la communauté mondiale pourrait peut-être trouver des moyens d'atténuer l'effet de ces termites, à défaut

de les neutraliser complètement, ou d'instituer de nouveaux impôts pour compenser les pertes de recettes potentielles.

Les experts en fiscalité recommandent depuis longtemps la taxation du revenu mondial. Nombre de pays ont essayé d'instaurer ce système. Une approche radicalement différente pourrait consister à préférer à l'imposition du revenu mondial des impôts cédulaires frappant différemment les divers types de revenu (salaires, loyers, intérêts, dividendes). Une telle approche permettrait d'abaisser les taux d'imposition des revenus mobiles. Cela pourrait soulever des questions quant à l'équité du système fiscal, mais les pays pourraient ainsi limiter leurs pertes de recettes potentielles liées à la fuite des capitaux et à l'émigration induites par les taux élevés d'imposition. Récemment, l'Italie et certains pays nordiques ont

adopté des systèmes doubles d'imposition du revenu, qui conjuguent un impôt progressif sur le revenu (immobile) du travail et des transferts et un impôt proportionnel sur le revenu (mobile) des capitaux financiers. Mais ce changement ne compenserait que partiellement les pressions à la baisse sur les prélèvements.

Les gouvernements pourraient mettre au point des moyens de contrôler le commerce ou la monnaie électronique ou instituer de nouveaux impôts, comme la «taxe à l'octet» ou l'impôt Tobin sur les transactions en devises. Le climat politique, aux États-Unis en particulier, est contraire à l'imposition de nouvelles taxes sur les transactions par Internet, mais on pourrait améliorer la manière de taxer les transactions commerciales électroniques dans le cadre en place. Un certain nombre d'idées ont été envisagées suivant le principe absolu qui est de chercher à ne pas traiter le commerce électronique différemment des autres formes de commerce.

Il est possible que des mesures punitives rigoureuses de la part des pays industrialisés poussent les centres financiers offshore et paradis fiscaux à disparaître. L'OCDE a élaboré des principes directeurs pour l'identification des paradis fiscaux, mettant en évidence leur manque de transparence et l'absence d'échange d'informations avec les autres autorités fiscales. Une approche a consisté à publier une liste des paradis fiscaux comme première mesure pour endiguer le blanchiment d'argent et la fraude fiscale. Bon nombre de petits pays — ainsi que d'autres moins petits — se sont élevés vigoureusement contre cette approche et leur désignation comme des paradis fiscaux.

Avec l'aide des techniques informatiques, les pays pourraient convenir d'un échange illimité d'informations sur les contribuables. La plupart des traités d'imposition bilatéraux contiennent des propositions concernant l'échange d'informations entre les autorités fiscales. Mais le seul volume d'informations et les barrières linguistiques risquent de frustrer cet effort dès que l'échange dépasse un petit nombre de pays.

Les fonds d'arbitrage devraient être soumis à des examens plus approfondis et à une réglementation plus stricte. Le Forum de stabilité financière — créé en avril 1999 afin de formaliser la coordination sur les questions relatives à la stabilité financière internationale —, parmi d'autres instances, a dé-

battu cette question dans le contexte de la réforme de l'architecture financière internationale. Il n'a toutefois guère prêté attention, jusqu'à présent, aux implications d'ordre fiscal des fonds d'arbitrage.

La difficulté d'appliquer un impôt brut retenu à la source à de nombreux dérivés financiers a conduit à préconiser un traitement plus global de l'impôt sur le revenu intégrant un élément fondé sur la résidence pour les transactions financières internationales. Cela pourrait être réalisé au moyen d'un calcul ad hoc du revenu, chaque composante d'un produit dérivé étant définie et traitée séparément avant agrégation de la dette fiscale globale. Mais une telle approche pourrait ne pas être réalisable.

Plusieurs initiatives multilatérales sont aussi en train d'être prises en vue de compenser l'impact négatif de la mondialisation sur les recouvrements d'impôts. L'OCDE a élaboré des principes directeurs sur les moyens de remédier aux effets nuisibles de la concurrence fiscale aux niveaux national et mondial. L'Union européenne est aussi en train d'examiner cette question, notamment la mise au point d'un code de conduite pour l'imposition des entreprises destiné à réduire les distorsions au sein de l'Union. On a aussi avancé la possibilité, peut-être utopique et pour un avenir plus lointain, d'un système de recouvrement international pour certains impôts, ou d'un organisme fiscal mondial chargé de développer et de coordonner les solutions (Tanzi, 1995 et 1999).

Conclusion

Confrontés à ces termites, ainsi qu'à d'autres qui risquent d'apparaître à l'avenir, de nombreux pays, en particulier ceux qui ont des taux d'imposition élevés, auraient intérêt à se préparer à ce qui pourrait être une forte contraction des recettes fiscales. Ils devraient aussi commencer à réfléchir à la manière dont ils vont tourner la mondialisation et les nouvelles technologies à leur avantage en modifiant les méthodes de recouvrement. L'informatique est un outil de plus en plus utile aux administrations fiscales.

Administrateurs et responsables de la politique fiscale vont avoir à relever des défis qui les amèneront à changer la manière dont les impôts sont calculés et recouverts. Il leur faudra pour cela mobiliser des ressources nouvelles et trouver des solutions imaginatives. Ils devront aussi s'en remettre à des impôts moins susceptibles d'être affectés par les problèmes décrits plus haut — tels que les impôts sur les facteurs ou ressources immobilières — et à l'élaboration de nouvelles techniques de recouvrement. Il serait prudent de ne pas compter sur la disparition de ce problème et raisonnable de supposer que la fiscalité de demain reposera sur une structure différente et, sans doute, des taux plus faibles qu'aujourd'hui. Mais nous verrons bien dans quelle mesure ils seront différents. **F&D**

Cet article est fondé sur une étude de l'auteur intitulée «Globalization, Technological Developments, and the Work of Fiscal Termites», IMF Working Paper 00/181 (Washington: International Monetary Fund, 2000), étude qui doit paraître dans un numéro spécial de la Brooklyn Law Review, publié par la Brooklyn Law School (New York) à l'occasion de son centenaire.

Bibliographie :

The Economist, 2000, "Survey on E-Commerce: Shopping Around the Web," February 26.

Ernst & Young, 1999, "Transfer Pricing 1999 Global Survey: Practices, Perceptions, and Trends for 2000 and Beyond," Tax Notes International, November 15, p. 1907-37.

John Neighbour, 1999, "OECD Issues Guidance on Mutual Agreement APAs," Tax Notes International, November 22, p. 1954-57.

Vito Tanzi, 1995, Taxation in an Integrating World (Washington: Brookings Institution).

_____, 1999, "Does the World Need a World Tax Organization?" in *The Economics of Globalization*, ed. by Assaf Razin and Efraim Sadka (Cambridge and New York: Cambridge University Press), p. 173-86.



**INSTITUTE FOR
DEVELOPMENT POLICY
AND MANAGEMENT**



**THE UNIVERSITY
of MANCHESTER**

Masters Degree in Development Finance

A twelve month postgraduate degree course, covering:

- International Finance for Development
- Financial Sector Policy
- Financial Regulation and Accounting
- Financial Management
- Management Control of Enterprises

This innovative programme is provided jointly by the Institute for Development Policy and Management, the School of Accounting and Finance and the School of Economic Studies. The University of Manchester Graduate School of Social Science is one of the largest UK centres for postgraduate education, and enjoys an international reputation for the excellence of its teaching and research work in development policy, financial management and economic analysis.

IDPM is currently the site of a major DFID funded Research Programme in Finance and Development.

Following a subject review in November 2000 by an independent panel from the UK Government's Quality Assurance Agency, IDPM was awarded the maximum score of 24 - achieving excellence in all aspects of teaching investigated.

Promoting quality teaching and research

<http://www.man.ac.uk/idpm/>
 Email: idpm@man.ac.uk

For further details of IDPM professional development and postgraduate programmes, see our website or contact:

**Julia Humphreys,
IDPM,
Crawford House,
Oxford Road,
Manchester,
M13 9QH, UK**

Tel: +44 (0)161 275 2800
Fax: +44 (0)161 273 8829