

IDE et recettes de l'impôt sur les sociétés

Harmonisation ou concurrence fiscale?

Les pays membres de l'OCDE qui taxent fortement les bénéfices des sociétés sont confrontés simultanément à d'importantes sorties nettes d'investissement direct étranger et à une diminution des recettes issues de l'impôt sur les sociétés. L'identification d'un lien de cause à effet entre les deux phénomènes n'est pas sans conséquences pour le débat opposant harmonisation à concurrence fiscale.

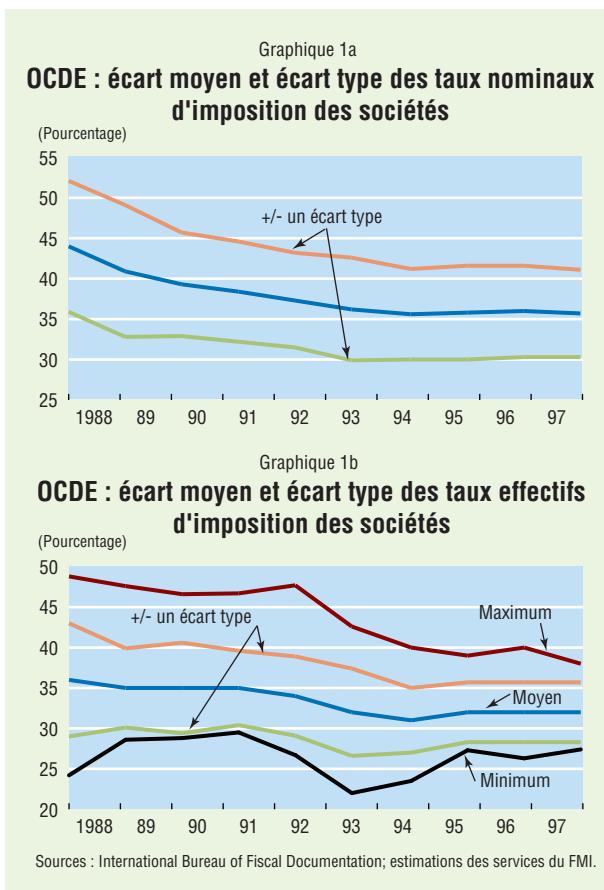
Reint Gropp et Kristina Kostial

LA MONDIALISATION et la mobilité accrue des capitaux qui en a résulté ont ouvert la voie à une concurrence fiscale potentiellement délétère entre les pays désireux d'attirer les investisseurs. Pour réduire leur pression fiscale, les grandes multinationales n'ont qu'à déplacer leurs capitaux mobiles. Cette pratique n'est pas nuisible en soi. Cependant, les difficultés rencontrées par le fisc pour taxer le capital de ces structures peuvent non seulement créer des distorsions du commerce et de l'investissement, mais aussi aboutir à une redistribution de la pression fiscale pénalisant plus fortement les facteurs de production moins mobiles (le travail, en particulier), ou avantageant les multinationales par rapport aux petites entreprises nationales. La possibilité qu'ont les grandes multinationales de réduire au maximum, voire de supprimer, leur assujettissement à l'impôt a des conséquences non négligeables pour la structure des budgets et peut entraîner l'adoption de régimes fiscaux plus régressifs, un creusement des déficits ou une amputation des services publics.

Tendances récentes

La concurrence fiscale autour de l'investissement direct étranger (IDE) peut avoir des effets négatifs sur les recettes de l'impôt sur les sociétés (IS), comme l'atteste sans doute déjà la forte baisse de ces recettes dans certains pays membres de l'OCDE. Fait intéressant, ces pays-là ont aussi les régimes fiscaux les moins attractifs pour les entreprises. Bien que la contraction des recettes s'explique en partie par des fluctuations du cycle économique ou des modifications des codes des impôts, sa prévalence et sa persistance suggèrent l'influence d'autres facteurs, notamment la destination et le volume des flux d'IDE.

La part des flux d'IDE dirigés vers des pays non membres de l'OCDE augmente progressivement (d'environ 20 % des flux totaux dans les années 80, elle est passée à 30 % dans la décennie suivante), mais l'essentiel de l'IDE circule dans la zone de l'OCDE. Depuis le milieu des années 80, les pays membres harmonisent leurs régimes d'imposition des sociétés, d'où une réduction et une convergence des taux nominaux et effectifs. Entre 1988 et

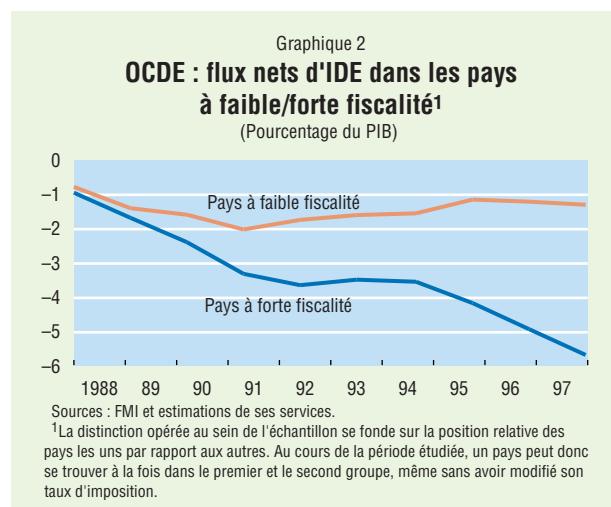


1997, le taux nominal de l'IS est passé de 44 % à 36 % (moyenne OCDE). Signe de convergence encore plus notable, la dispersion autour de la moyenne, mesurée par l'écart type, a également diminué, de 8 % à 5 % (graphique 1a). La même tendance se dessine pour les taux effectifs (graphique 1b), montrant ainsi que la réduction des taux ne s'est pas accompagnée d'un élargissement de la base d'imposition. La réduction des taux nominaux et celle, concomitante, de l'écart type suggèrent une concurrence fiscale importante et la possibilité que les États aient remodelé leur régime fiscal à la fois pour éviter les sorties d'IDE et pour encourager les entrées.

Liens entre imposition et IDE

En matière de fiscalité des entreprises, la politique d'un pays peut avoir des répercussions à l'extérieur. Les contribuables soumis à une pression fiscale relativement forte peuvent opter pour un pays et un régime plus accommodants, entraînant ainsi des sorties d'IDE. À l'inverse, les pays peuvent rivaliser pour attirer les flux d'investissement. La fiscalité peut aussi jouer un rôle prépondérant dans le choix du pays où les multinationales déclarent des bénéfices. On a d'ailleurs observé que celles qui veulent réduire le montant de leur impôt investissent des sommes considérables dans des techniques de détermination des prix de transfert et autres tactiques fiscales impliquant des transactions transfrontières.

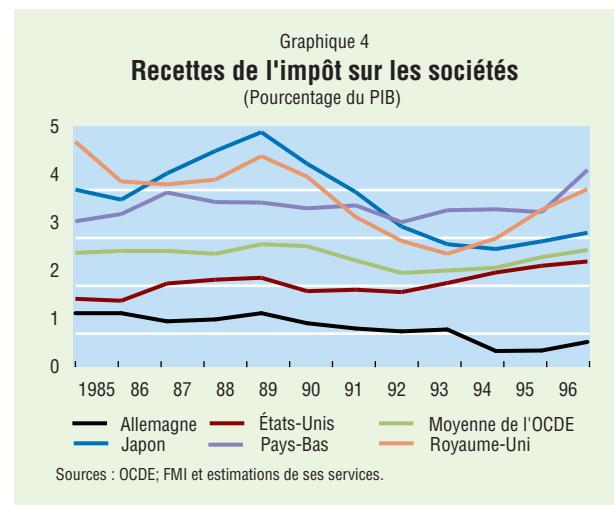
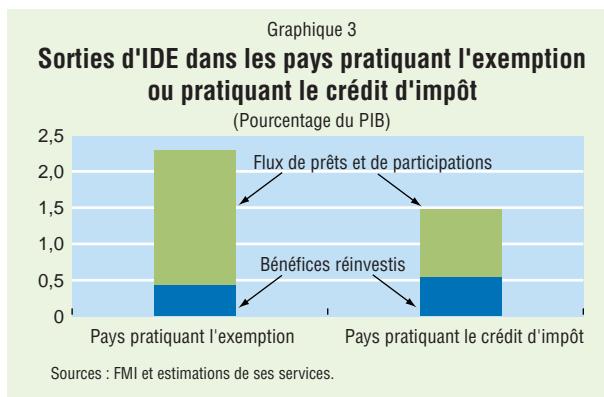
Une comparaison entre des pays à faible fiscalité et des pays à forte fiscalité permet d'établir un lien étroit entre IDE et régime



d'imposition (graphique 2). Sur la période étudiée (1988–97), les pays du premier groupe ont enregistré des sorties nettes d'IDE bien moins importantes — presque deux fois moindres — que celles des pays du second groupe.

Il est possible que le niveau des taux d'imposition soit corrélé avec d'autres facteurs ignorés ici mais qui contribuent à rendre un pays plus ou moins attrayant pour les investisseurs directs. Il peut s'agir, entre autres, d'un cadre juridique plus favorable aux entreprises ou d'une taxation globalement moins lourde (notamment sur le travail). Si de telles corrélations étaient avérées (par exemple, si un taux d'IS bas (élevé) allait de pair avec une pression fiscale globalement faible (forte) et un environnement plus (moins) favorable aux entreprises), l'impact de l'imposition des entreprises serait surestimé.

Afin de vérifier cette éventualité, nous avons divisé l'échantillon en «pays pratiquant le crédit d'impôt» (un tiers environ des pays de notre échantillon taxent les revenus quelle qu'en soit la provenance, avec un système de crédit pour les impôts payés à l'étranger) et «pays pratiquant l'exemption». Logiquement, l'impact des impôts intérieurs sur les sorties d'investissement devrait être plus fort dans les pays du second groupe puisque les entreprises peuvent échapper à la fiscalité nationale en investissant à l'étranger. *A contrario*, les sorties d'IDE dans les pays pratiquant le crédit d'impôt devraient être moins sensibles aux impôts intérieurs puisque les entreprises ne peuvent pas entièrement y échapper, en tout cas pas si les bénéfices sont finalement rapatriés. Dans le graphique 3 concernant les sorties totales d'IDE, on distingue d'un côté les prêts et participations et, de l'autre, les bénéfices réinvestis des filiales étrangères. Les entreprises résidant dans un pays qui taxe le revenu mondial et n'octroie de crédit que pour les impôts payés à l'étranger ont plus intérêt à réinvestir leurs bénéfices à l'étranger (au lieu de les rapatrier) que celles qui résident dans un pays exonérant les revenus de l'étranger. On s'attendrait donc à ce que les prêts et participations soient plus importants dans les pays à forte fiscalité qui pratiquent l'exemption et à ce que les bénéfices des entreprises résidant dans des pays à forte fiscalité soient plutôt réinvestis dans des pays à forte fiscalité pratiquant le crédit d'impôt étranger; c'est en effet ce qu'indique le graphique 3.



Influence de l'IDE sur les recettes de l'impôt sur les sociétés

C'est principalement par le jeu des prix de transfert que l'IDE peut influer sur les recettes de l'IS. Prenons l'exemple d'une multinationale domiciliée dans un pays à forte fiscalité et produisant un bien avec des intrants en provenance d'une succursale implantée dans un pays à faible fiscalité. Pour ses échanges avec des sociétés du même groupe, une multinationale sera incitée à réduire son obligation fiscale mondiale en surévaluant le prix des intrants, ce qui aura pour effet d'augmenter ses bénéfices dans le pays à faible fiscalité et de les diminuer dans le pays à forte fiscalité. En dépit des règles adoptées par les pays de l'OCDE pour que les entreprises facturent des prix conformes au principe de pleine concurrence (c'est-à-dire des prix sur lesquels un acheteur et un vendeur *non apparentés* s'entendent librement), les prix de transfert restent une réalité du monde de l'entreprise, comme en témoigne le nombre de cabinets de consultants florissants spécialisés dans ce domaine.

Les données par pays (graphique 4) permettent d'analyser cette relation. Globalement, après un rapide déclin des recettes

de l'IS au début des années 90, le ratio IS/PIB moyen pour les pays de l'OCDE s'est apparemment stabilisé malgré un accroissement du volume des flux d'IDE. Les données par pays, en revanche, indiquent une autre tendance. Au Japon et en Allemagne — pays où le taux d'imposition des sociétés est relativement élevé, où les entrées d'IDE sont minimales et les sorties importantes —, la baisse des recettes de l'IS semble avoir persisté. Les États-Unis, où la fiscalité est moins lourde et les entrées d'IDE substantielles, ont au contraire enregistré une progression régulière de leurs recettes. Enfin, dans les pays comme les Pays-Bas et le Royaume-Uni, qui ont attiré un volume d'IDE équivalent à leurs investissements à l'étranger, le ratio IS/PIB est demeuré assez stable.

Harmonisation fiscale dans l'Union européenne

La question de l'impact de l'IDE sur les impôts et le débat connexe sur l'harmonisation ou la concurrence fiscale sont particulièrement pertinents dans l'Union européenne (UE), où les

Union européenne : résultats de la simulation portant sur les flux d'IDE et la pression de l'impôt sur les sociétés (IS)

(En pourcentage du PIB annuel; moyenne sur 1990-97)

	Flux nets d'IDE			Élasticité des recettes	Pression de l'impôt sur les sociétés			Pour mémoire : taux effectif (pourcentage) ¹	
	Effectifs	Simulés avant harmonisation	Simulés après harmonisation		Simulée avant harmonisation	Simulée après harmonisation			
Allemagne	-1,12	-0,81	-0,13	1,43	1,45	1,61	2,15	47	
Autriche	0,09	-0,03	-0,17	1,59	1,59	1,60	1,49	32	
Danemark	-0,17	-0,49	-0,44	1,41	1,88	2,35	2,39	36	
Espagne	0,96	-0,08	-0,07	1,46	2,23	2,23	2,23	35	
Finlande	-1,12	-0,15	-0,25	1,53	2,08	2,24	2,26	33	
France	-0,60	-0,29	-0,32	1,52	1,85	1,94	1,91	34	
Irlande	1,79	0,69	-0,65	1,80	2,64	2,52	1,69	10	
Italie	-0,31	-0,74	0,13	1,02	3,92	3,83	5,21	51	
Pays-Bas	-2,35	-1,60	-1,59	1,42	3,62	3,68	3,68	35	
Portugal	1,26	-0,44	-0,19	— ²	2,59	2,43	— ²	40	
Royaume-Uni	-0,47	-0,56	-0,65	1,33	3,15	3,38	3,29	33	
Suède	-0,52	-0,75	-1,00	1,48	2,41	2,54	2,33	30	

Sources : Banque mondiale; OCDE; estimations des services du FMI.

¹Le taux harmonisé est de 35 %.

²Non pris en compte dans la simulation.

échanges ont été libéralisés et de nombreuses normes harmonisées. La concurrence visant à séduire les investisseurs y est donc acharnée et s'est même intensifiée avec l'avènement de la monnaie unique. Les décideurs de l'Union réfléchissent actuellement à l'opportunité d'autoriser la concurrence pour attirer l'IDE ou, au contraire, d'harmoniser les fiscalités. Certains gouvernements craignent qu'en l'absence d'harmonisation les taux descendant à des niveaux dangereux pour les objectifs budgétaires définis dans le Pacte de stabilité et de croissance adopté par les pays de l'UE en juillet 1997.

Pour évaluer l'impact d'une harmonisation des taux d'imposition des sociétés, nous avons réalisé une simulation des flux d'IDE et des recettes pour tous les pays de l'UE, en prenant l'hypothèse d'une harmonisation basée sur le taux moyen européen à partir de 1990. Les simulations s'appuient sur un modèle en trois parties qui établit un lien entre taux d'imposition et IDE, entre IDE et bénéfices, et entre bénéfices et recettes de l'IS. Nous isolons l'impact d'une variation des flux d'IDE sur les recettes, mais nous ne cherchons pas à rendre compte de l'impact des variations de taux sur la base globale d'imposition. La simulation indique qu'une harmonisation des taux aurait un effet modéré sur la position nette de l'IDE dans la plupart des pays (en raison de la très faible modification des taux) et un effet sensible dans les pays dont le taux d'imposition s'écarte substantiellement de la moyenne de l'UE (voir tableau). La position nette de l'IDE de trois pays — Allemagne, Irlande et Italie — varierait de manière significative, car l'harmonisation y serait synonyme de fortes baisses de taux (Allemagne et Italie) ou de fortes hausses (Irlande). L'Italie, par exemple, devrait abaisser son taux de 51 % à 35 %, ce qui se traduirait par un gain net d'IDE égalant presque 1 point de PIB. De déficitaire, sa position d'IDE deviendrait équilibrée. L'économie irlandaise, en revanche, qui, notamment en raison d'une taxation exceptionnellement faible (10 %) de l'IDE dans l'industrie manufacturière, est le premier bénéficiaire des entrées d'IDE dans l'Union européenne, perdrat l'équivalent de plus de 1,3 point de PIB.

Dans un contexte de modification des flux d'IDE, notre simulation suggère que, contrairement aux autres, les pays à forte fiscalité enregistreraient des gains de recettes en cas d'harmonisation des taux. L'ampleur du gain (ou de la perte) dépendrait de l'importance de la modification de taux ainsi que de l'élasticité de l'IS par rapport à la base d'imposition (voir tableau). Les recettes de l'IS varieraient peu dans la plupart des pays de l'UE, mais ceux dont la position d'IDE changerait le plus seraient affectés de manière significative. En ramenant son taux de 47 % (moyenne des années 90) à 35 % (c'est d'ailleurs pratiquement le taux arrêté lors de la dernière réforme fiscale), l'Allemagne verrait progresser ses recettes à raison de 0,5 % du PIB par an. L'Italie, où la baisse de taux serait encore plus importante, enregistrerait une augmentation des recettes supérieure à 1 % de son PIB. En revanche, la hausse de taux substantielle requise en Irlande entraînerait une contraction des recettes (d'un petit peu moins de 1 % du PIB).

Les résultats de la simulation amènent deux autres constats concernant l'ampleur de l'effet sur les recettes. Premièrement, les effets simulés sont très importants par rapport à la modification des flux d'IDE, suggérant une forte corrélation entre ces flux et des pratiques non observables d'établissement de prix



Reint Gropp, qui était économiste à la Division de la politique fiscale du Département des finances publiques au FMI lorsque cet article a été rédigé, est à présent économiste principal à la Direction des études de la Banque centrale européenne.

Kristina Kostial, qui était économiste à la Division de la politique fiscale du Département des finances publiques au FMI lorsque cet article a été rédigé, est à présent économiste à la Division Afrique australe III du Département Afrique.

de transfert. Deuxièmement, la simulation n'a pas tenu compte des effets sur les recettes générées par des facteurs sans lien avec l'IDE. Les gains (pertes) de recettes des entreprises qui ne peuvent pas échapper à l'imposition via l'IDE compenseraient partiellement les pertes (gains) de recettes de l'IS consécutives à des modifications des flux nets d'IDE.

Conséquences pour l'élaboration des politiques

En Europe et ailleurs, les décideurs sont confrontés aux nombreux défis nés de la mondialisation, en particulier à la mobilité internationale croissante des capitaux. Le débat animé qui, dans l'Union européenne, oppose partisans et adversaires de l'harmonisation fiscale montre qu'il est opportun de réfléchir au problème et de le résoudre. À ce stade, on ne sait pas vraiment si le fait de laisser jouer la concurrence se traduirait par des taux d'IS inefficaces car trop faibles (et des taux d'imposition du travail inefficaces car trop élevés), ou si l'on constaterait une certaine convergence vers un taux «raisonnable». Toutefois, si les États s'avèrent impuissants à taxer le capital, le fardeau de la fiscalité finira par retomber sur le travail (même si ce facteur est plus mobile qu'il y a dix ans, surtout en Europe), et il faudra peut-être recourir à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et aux taxes sur les ventes ou sur la valeur ajoutée (voire les deux) pour compenser la perte de recettes fiscales.

Le niveau des taux d'imposition n'est à l'évidence qu'un des nombreux déterminants des flux de capitaux. Il faut aussi compter avec les infrastructures, la qualification et la productivité de la main-d'œuvre et les rigidités structurelles. Pour les responsables des politiques, le défi consistera à arbitrer entre des demandes qui sont, à de nombreux égards, contradictoires et à définir un programme qui séduira les entreprises et les investisseurs internationaux sans compromettre la viabilité des finances publiques. **F&D**