



Secrétariat

Distr.
LIMITÉE

ST/SG/AC.8/2003/L.11/Add.1
17 décembre 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

**Groupe spécial d'experts de la coopération
internationale en matière fiscale
Onzième réunion
Genève, 15-19 décembre 2003**

RAPPORT DES TRAVAUX DU 16 DECEMBRE 2003

– Additif –

Corrélation entre fiscalité, commerce et investissement

1. Deux documents – ST/SG/AC.8/2003/L.4, intitulé «Corrélations entre fiscalité, commerce et investissement», et ST/SG/AC.8/2003/CRP.4, intitulé «Globalization and Tax Competition: Implication for Developing Countries» – ont été présentés. Le commentateur a exposé la problématique décrite dans ces documents, à savoir que la concurrence fiscale entre pays en développement pouvait être un obstacle majeur à la coopération internationale en matière fiscale. Il était relativement facile de bien comprendre la concurrence fiscale et la façon de l’appréhender en évaluant les interactions entre fiscalité, commerce et investissement telles qu’elles ressortaient de l’ensemble des traités fiscaux bilatéraux et des instruments multilatéraux élaborés à l’Organisation mondiale du commerce (OMC).

2. La concurrence loyale et le libre-échange ne pourraient être instaurés par le seul biais d’accords tarifaires, ne serait-ce que parce que des mesures non tarifaires telles que les contingents, les traitements préférentiels et les subventions pouvaient avoir des effets restrictifs sur le commerce. Les structures fiscales directes et indirectes susceptibles de jouer un rôle implicite de subventions à la production et à l’exportation étaient particulièrement préoccupantes. De même, la fiscalité intérieure ne devait pas établir de discrimination entre produits locaux et produits importés, notamment lorsqu’ils étaient utilisés dans un secteur spécifique, car la simple utilisation de ces produits avait alors un effet de subvention. Enfin, la taxation des revenus provenant des investissements étrangers directs à la fois dans le pays d’origine et dans le pays d’accueil pouvait constituer un obstacle fiscal au libre-échange. Les problèmes de double imposition qui se posaient dans ce type de situation étaient atténués par des traités bilatéraux, qui visaient néanmoins à préserver une répartition équitable des recettes dans le contexte de tels flux bidirectionnels de capitaux.

3. Une entreprise multinationale déplaçait des revenus vers des filiales domiciliées dans un paradis fiscal, afin de profiter de taux d’imposition plus faibles. On pouvait distinguer deux catégories de paradis fiscaux: les paradis fiscaux pour la production, qui étaient des pays qui pratiquaient des taux d’imposition extrêmement faibles sur les revenus de la production, et les paradis fiscaux traditionnels, c’est-à-dire des pays qui, à l’image, notamment, des centres financiers, pratiquaient des taux d’imposition avantageux sur le revenu des sociétés dont le siège légal était situé dans le pays. Les traités bilatéraux étaient d’un usage limité, car ils concernaient

principalement des pays développés dotés de structures économiques comparables. Parce qu'ils étaient bilatéraux, ils ne pouvaient résoudre les problèmes posés par le protectionnisme fiscal agressif des paradis fiscaux, qu'il s'agisse des paradis fiscaux pour la production ou des paradis fiscaux traditionnels. Il faudrait donc qu'une organisation multilatérale s'attaque au problème de la concurrence fiscale. L'ONU semblait être l'instance toute désignée pour mettre en place une telle organisation.

4. Au cours de son intervention, le commentateur a observé que les pays en développement luttent contre les pays développés pour obtenir des capitaux. La fiscalité touchait aux racines mêmes d'un pays. La concurrence fiscale constituait un véritable dilemme pour les pays en développement, car les capitaux étaient limités, et cette concurrence pouvait conduire les pays à accorder des avantages fiscaux trop généreux; ils risquaient ainsi d'offrir des exonérations qui ne servaient pas au mieux leurs propres intérêts. Qui plus est, les entreprises ne manqueraient pas de faire pression sur les pays en développement, en menaçant de délocaliser leurs activités, pour qu'ils maintiennent leurs avantages fiscaux. Les pays en développement étaient sensibles aux subventions à l'exportation, car leur industrie devait être protégée. Des mesures devaient être prises concernant la double exonération, car les traités bilatéraux n'étaient pas suffisants. Une institution multilatérale devait être mise en place pour s'attaquer aux problèmes liés à la concurrence fiscale.

5. Un représentant d'un pays en développement a affirmé la nécessité de travailler sur la question des paradis fiscaux pour le siège des entreprises. À cet égard, il était utile de s'intéresser aux lignes directrices de l'UE sur la concurrence dommageable. Il a également été noté que les pays n'étaient pas prêts à renoncer à leur souveraineté en matière fiscale. Toutefois, les pays en développement risquaient de gaspiller leurs ressources en accordant des avantages fiscaux. Pour des raisons pratiques, de nombreux pays n'étaient pas prêts à supprimer les incitations fiscales, quel que soit le bien-fondé des arguments en faveur d'une telle mesure.

6. Un représentant d'un pays en développement a estimé qu'il y avait contradiction entre les Accords de l'OMC et les traités en matière de fiscalité. Selon lui, l'UE craignait les effets de la concurrence fiscale pour elle-même, mais estimait que celle-ci ne posait aucun problème aux pays extérieurs à sa région. Il a également la préoccupation du Groupe, quant à l'incapacité des traités fiscaux d'éviter les situations de double exonération.

7. Un observateur d'un pays en développement a dit que les politiques de l'OCDE favorisaient les investissements étrangers, ce qui constituait un obstacle majeur au développement des pays en développement. En restant impartiaux, les traités seraient beaucoup plus efficaces. Il a en outre invité le Groupe à s'abstenir d'employer une terminologie de «paradis fiscaux», qui ne signifiait pas la même chose pour tout le monde. Le Groupe devait se contenter de présenter le problème tel qu'il se posait. Par ailleurs, les incitations fiscales étaient largement utilisées par les pays développés dans le cadre de leur propre processus de développement, et la possibilité d'y recourir ne devait donc pas être écartée. Les pays en développement ne disposaient actuellement pas de capitaux suffisants pour leur assurer une croissance économique, ce qui expliquait leur état de stagnation. Les avantages fiscaux constituaient un dernier recours pour stimuler l'investissement. En effet, dans la pratique, il était peu probable que les investisseurs soient attirés en l'absence de mesures d'incitation fiscale. La solution à ce problème résidait dans une harmonisation des incitations fiscales.

8. Un représentant d'un pays développé s'est interrogé sur le type de traité auquel les pays en développement devaient accepter de souscrire. Si ces pays passaient des conventions fiscales, quels devaient en être les termes? Le représentant a estimé qu'il était très important que le Groupe étudie la possibilité de mettre en place des accords détaillés sur l'échange d'informations entre pays.

9. Le Président a observé qu'en matière fiscale, qu'il s'agisse d'exemptions ou de hausses, le dernier mot revenait aux responsables politiques. Au niveau international, la tendance actuelle était de réduire le poids de la fiscalité. Il était donc anormal d'imposer une fiscalité élevée tout en accordant des allègements fiscaux. S'il négociait avec un partenaire puissant, un pays aurait tendance à consentir des avantages fiscaux. Si un pays renonçait à prélever un impôt à la source, qu'obtenait-il en échange? La structure des traités était déséquilibrée, car ces instruments étaient conçus pour des pays développés. Un représentant d'un pays développé s'est interrogé sur cette conclusion, la Convention type des Nations Unies ayant été spécifiquement élaborée à l'usage des pays en développement. Le Président a répondu que le Groupe avait pour tâche de développer la Convention type des Nations Unies, et non de la démanteler. Il était important de promouvoir la circulation des capitaux en éliminant les pressions fiscales internationales excessives, mais cela devait se faire de façon équitable.

10. Un observateur d'un pays en développement a relevé qu'il y avait contradiction entre une imposition élevée du revenu et les exonérations fiscales accordées aux investisseurs étrangers. Cette situation favorisait la fraude fiscale et posait des problèmes de recouvrement. Le recours à la taxe sur la valeur ajoutée était préférable, car il supprimait toute discrimination. Le Président a dit que le recours à un impôt indirect dégressif était obsolète. Bien que prônée par le FMI, la taxe sur la valeur ajoutée était néanmoins trop lourde pour les pauvres.

11. Quelques observateurs ont noté que les termes et expressions employés pour désigner les régimes fiscaux qui accordaient divers allègements devaient être choisis de façon à éviter de froisser inutilement les susceptibilités. L'emploi de termes neutres et non péjoratifs faciliterait les débats et contribuerait à la conclusion d'accords sur le fond.

12. Les membres du Groupe ont été unanimes à estimer que les pays en développement devaient élaborer à l'intention des investisseurs des mesures d'incitation fiscale qui ne soient pas dommageables. À cet égard, l'OCDE avait réalisé des travaux intéressants. La communauté internationale n'était pas prête à conclure un accord international sur la concurrence fiscale. Les décisions en matière d'incitations fiscales relevaient de la souveraineté exclusive de chaque pays. Toutefois, le Groupe a pris acte de l'étude actuellement menée par l'OCDE sur la façon d'élaborer des mesures d'incitation fiscale. Par ailleurs, le secrétaire du Groupe a noté que le 5 août 2003, le Secrétaire général avait décidé de renforcer le Groupe en le transformant en comité fiscal intergouvernemental.

Fiscalité et développement du marché des actions

13. Deux documents consacrés à l'analyse des effets de la structure fiscale sur des facteurs économiques tels que la croissance économique et les marchés des actions ont été présentés: ST/SG/AC.8/2003/L.5, intitulé «Fiscalité et développement du marché des actions», et ST/SG/AC.8/2003/CRP.5, intitulé «Economic Equity Market, and Trade Implications of and Interactions with Taxation in a Multinational Setting».

14. Les thèmes abordés dans ces deux documents étant similaires, ils ont fait l'objet d'un seul exposé avec, lorsque cela était nécessaire, indication du document source. Les documents portaient sur trois grands domaines de discussion, à savoir les relations entre la structure fiscale

et 1) la croissance économique et les flux d'investissements, 2) les flux d'investissements et le modèle de décision relatif au transfert de capitaux, et 3) les marchés des actions.

15. L'intervenant a abordé chacun des trois thèmes et a donné les résultats des travaux de recherche correspondants. Dans les trois domaines, les résultats faisaient apparaître un lien entre l'évolution de la structure fiscale et, en particulier, les mouvements de l'économie observés dans les pays concernés par cette évolution ainsi que dans les autres pays de l'échantillon. Les flux d'investissements étrangers directs se déplaçaient entre les pays à fiscalité élevée et les pays à faible fiscalité, ainsi qu'entre les pays qui recouraient à l'exonération pour taxer les revenus étrangers et ceux qui préféraient les déductions pour impôts payés à l'étranger, et en fonction des facteurs liés à l'offre et à la demande qui influuaient sur le développement du marché des actions.

16. D'une façon générale, les résultats ont été qualifiés d'intéressants et, dans certains cas, d'assez révélateurs, mais l'intervenant a mis en garde contre leur utilisation pour deux raisons. En premier lieu, si ces résultats permettaient de tirer certaines déductions, l'utilisateur ne devait pas oublier que ces travaux de recherche avaient une portée limitée du fait que de nombreux facteurs non fiscaux influuaient sur la croissance économique et le développement des marchés, qui n'étaient pas pris en compte dans le modèle. En second lieu, sans une étude approfondie de la façon dont avaient été menées les recherches, il était difficile de savoir si elles ne comportaient pas certains biais, par exemple la seule prise en compte des effets à court terme ou l'absence de distinction entre des allègements fiscaux dommageables, profitables ou sans incidence.

17. Il a toutefois été souligné que, malgré ces réserves, le Groupe d'experts pouvait intégrer des analyses économiques dans ses discussions, mais que l'intérêt de ces analyses dépendait de la mesure dans laquelle les recherches étaient effectuées dans un souci de rigueur et d'exactitude, en veillant à bien cibler les travaux.

18. L'intervenant a présenté des observations concernant l'expérience du marché mexicain des actions. Il a souligné le rôle des facteurs non fiscaux dans ce type d'analyse en présentant la façon dont le marché mexicain des actions avait évolué à travers une série de crises économiques et politiques. Ainsi, il a expliqué comment, durant la hausse des cours du pétrole pendant les années 80, le Mexique avait pratiqué des taux d'intérêt plus favorables pour attirer les investissements. Cependant, la chute ultérieure des cours du pétrole avait entraîné

une diminution de la richesse du pays, ce qui avait contraint le Gouvernement à nationaliser les banques. Les crises ayant provoqué une baisse d'activité sur le marché des actions, le Gouvernement avait décidé d'émettre des obligations à fort rendement; ces mesures avaient été prises pour promouvoir la flexibilité et le développement des marchés, mais le centre financier n'avait pas été concerné, d'où des résultats défavorables.

19. Autre exemple, entre 1990 et 1992 la valeur des actions avait augmenté, et cette hausse avait été présentée comme un des effets de l'ALENA et d'autres accords de libre-échange. Cela illustre, d'après l'intervenant, l'importance des facteurs non fiscaux dans l'évaluation de la situation. En résumé, la fiscalité n'était pas le seul facteur à influencer sur les marchés et leur développement. Parmi les autres facteurs figuraient notamment la recherche de sécurité et de stabilité par les investisseurs et le fait, comme dans le cas des instruments financiers dérivés, que le développement de la réglementation fiscale était en retard sur l'évolution du marché des actions. Cette intervention a donné lieu à une série de remarques et d'observations importantes de la part de nombreux membres, observateurs et autres participants.

20. Il a été noté à de nombreuses reprises que les marchés financiers avaient besoin de «*confiance*», de «*transparence*», d'une «*bonne infrastructure*», d'une «*force de travail disponible*», d'un «*gouvernement stable*» et de «*stabilité politique*». De nombreux participants ont également souligné le rôle des incitations fiscales.

21. Plusieurs membres, y compris l'intervenant, ont reconnu que, le monde n'étant pas homogène, les marchés financiers n'étaient pas tous identiques et ne réagissaient pas tous de la même façon. Un membre a même noté que, dans son pays, les décideurs redoutaient tant les conséquences de la création d'une taxe sur les revenus financiers qu'ils s'étaient abstenus de prendre une telle mesure pendant un certain temps. Lorsqu'ils s'y étaient enfin résolus, ils avaient constaté que le marché des actions n'avait quasiment pas réagi.

22. Un autre membre a cité l'exemple de l'Inde, qui avait effectivement institué une taxe sur les gains en capital en limitant la possibilité pour les investisseurs de recourir au chalandage fiscal. Cette mesure avait entraîné une baisse des cours des actions. Il a été estimé que cette expérience montrait à quel point les comportements pouvaient être dictés par la fiscalité.

23. Une bonne partie de la discussion informelle a porté sur l'imposition ou la non-imposition des gains en capital des non-résidents. Par exemple, la Convention type des Nations Unies et le Modèle de convention de l'OCDE ne prévoyaient aucune imposition des gains en capital des non-résidents, mais préconisaient par contre l'imposition des dividendes perçus par ces personnes. Un observateur a laissé entendre que la non-imposition des gains en capital dans le pays source entraînait probablement, dans bien des cas, une double non-imposition.

24. Une observatrice a relaté l'expérience de son pays concernant le marché des actions et l'imposition du capital. Dans les années 90, son pays avait connu un afflux massif de capitaux. Pour éviter un traumatisme trop fort, il avait imposé une taxe à l'entrée des capitaux; autrement dit, la taxe était perçue en amont. Cette taxe n'était actuellement plus prélevée, mais le pays s'était réservé le droit de l'imposer à nouveau à n'importe quel moment. L'observatrice a ensuite estimé que les positions de l'ONU et de l'OCDE concernant la taxation des gains de capital et des dividendes étaient incohérentes. Appuyant cette intervention, un participant a dit que les dividendes pouvaient parfois très facilement être convertis en plus-values et qu'il semblait justifié de restreindre quelque peu les mouvements de capitaux très rapides, compte tenu du gaspillage économique provoqué par les crises de la fin des années 90. Un observateur a noté que la transformation de dividendes en plus-values posait moins de problèmes dans le cas des investissements de portefeuille.

25. D'autres membres ont estimé que l'expérience précédemment décrite montrait qu'il était préférable de ne pas mettre en œuvre de politique fiscale en temps de crise budgétaire. L'intervenant a approuvé cette remarque, qui d'ailleurs figurait même dans le document.

26. Pour illustrer les différences entre marchés financiers, un autre membre a comparé les marchés des actions des États-Unis et du Royaume-Uni à ceux des pays en développement et des pays en transition. Le marché américain était en recul et le marché britannique n'enregistrait qu'une croissance modeste. Son argument était qu'aucun de ces deux marchés ne permettrait de bien étudier les effets de la fiscalité sur le marché des actions. Tout analyste devait donc bien choisir le marché à étudier.

27. Un autre observateur issu d'un pays en développement a dit que son pays avait récemment ouvert une bourse et adopté des mesures d'incitation fiscale généreuses pour stimuler cette place financière. Une vingtaine de sociétés étaient actuellement cotées et l'indice se situait aux environs de 100. C'était peut-être un bon sujet pour étudier les effets de la fiscalité sur les marchés financiers.

28. Réagissant à cette intervention, le Président a dit que, si le pays en question passait à l'économie de marché, il connaîtrait probablement une forte croissance, qui n'aurait rien à voir avec la fiscalité. Il a estimé que si un pays tentait de proposer des avantages et des mesures incitatives pour attirer des capitaux, il risquait à terme de nuire à son économie. Certains pays imposaient les plus-values et les dividendes, et cela n'empêchait pas leur économie de tourner.

29. L'intervenant a noté qu'en réalité, la taxation des plus-values et la taxation des dividendes étaient deux choses différentes. Dans une large mesure, l'impôt sur les plus-values était un impôt «secondaire»: il était prélevé après que le titre avait été créé par son introduction en bourse. L'impôt sur les dividendes, quant à lui, était un impôt direct sur le revenu qu'une société redistribuait à ses actionnaires. Si la société ne distribuait pas de dividendes, elle conservait la richesse produite. Cette distinction pouvait donc légitimement être invoquée pour traiter les deux notions différemment. Il a toutefois été noté que cette distinction n'était valable que si les dividendes ne pouvaient être convertis en plus-values, comme c'était le cas dans de nombreux pays.

30. Même si on pensait généralement que la fiscalité avait une incidence sur le marché des actions, cette observations ne servait pas à grand-chose en elle-même, car d'autres facteurs devaient être pris en compte. En 20 années de recherches consacrées au comportement des marchés, certains analystes avaient créé une certaine confusion, et les résultats de leurs travaux n'étaient donc peut-être pas fiables.

31. L'intervenant a noté que les marchés des actions n'étaient pas tous identiques. Les marchés les plus matures ne pouvaient être comparés à ceux qui l'étaient moins. La fiscalité n'avait peut-être pas la même importance d'un marché à l'autre.

32. Le secrétaire a évoqué le rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre et le suivi des engagements et accords adoptés à la Conférence internationale sur le financement du développement (A/58/216), et plus particulièrement le paragraphe 167, où il était indiqué que le Groupe spécial d'experts de la coopération internationale en matière fiscale devrait être transformé en organe intergouvernemental.

33. Il a également évoqué l'impact des législations fiscales incitatives sur la concurrence fiscale et a dit que, puisque la fiscalité pouvait jouer un rôle important dans les décisions d'investissement, les politiques fiscales pourraient aussi être utilisées pour promouvoir les investissements étrangers directs et les investissements de portefeuille.

34. Lorsque les autorités fiscales d'un pays craignaient que les allègements fiscaux ne profitent au gouvernement d'un autre pays plutôt qu'aux investisseurs, elles pouvaient déterminer avec leurs homologues de l'autre Partie contractante s'il était possible de recourir à un crédit d'impôt fictif. Le secrétaire a toutefois souligné que, pour attirer des investissements étrangers directs et des investissements de portefeuille, il fallait, par des réformes ambitieuses, créer un environnement favorable au développement du secteur privé et à l'investissement, ce qui pouvait être accompli avec l'appui et le concours de l'ONU, dans le cadre proposé plus haut.
