

14.

Le conflit fiscal planétaire

La fiscalité est un élément clé de l'équation économique, jouant sur les incitations des agents, le modèle social, et l'attractivité d'un territoire. C'est un outil majeur des politiques économiques de l'offre, comme de la demande. La fiscalité doit-elle être un outil pour encourager l'investissement? La fiscalité incitative peut-elle réellement favoriser la recherche, l'innovation, le maintien sur le territoire national de certains emplois et des centres de décision? S'agit-il de moins imposer les idées et de désavantager les successions, dont les externalités économiques sont négatives? Pour l'État, quel équilibre entre la logique redistributive et la volonté d'attirer et d'encourager l'investissement? Si la réflexion menée à l'échelon européen doit permettre une union fiscale afin d'éviter le dumping, va-t-on vers un modèle social européen? Ces efforts sont pénalisés par les contournements: comment éviter la fraude et lutter efficacement contre les paradis fiscaux qui réduisent les recettes nationales et faussent le jeu des politiques économiques et fiscales? L'optimisation fiscale de certaines multinationales est-elle antipatriotique?

Introduction du Cercle des économistes

Alain Trannoy

Contributions

Michel Cicurel • Philippe de Fontaine-Vive Curtaz • James Hines

Patrick Hubert • Ashwani Kumar • Felipe Larraín Bascuñán

Philippe Lhomme

Modération

Nicolas Pierron

Investissement et concurrence fiscale à l'échelle européenne

Alain Trannoy

La fiscalité est un élément clé de l'équation économique car elle joue sur les incitations des agents, le modèle social et l'attractivité d'un territoire. C'est un outil majeur des politiques économiques de l'offre comme de la demande. La fiscalité peut-elle constituer un outil pour encourager l'investissement? En particulier, la fiscalité incitative peut-elle réellement favoriser la recherche, l'innovation, le maintien sur le territoire national de certains emplois et des centres de décision? Cette question ne peut plus être abordée seulement dans un contexte national. Elle doit embrasser la question de la concurrence des modèles sociaux et fiscaux qui a pris un tour assez aigu à l'échelon européen, du fait de l'imbrication des économies entraînées par le marché intérieur et de l'utilisation de la même monnaie pour la zone euro. La concurrence fiscale est aujourd'hui très prégnante à l'échelon européen pour l'impôt sur les sociétés et il faut se demander d'abord si c'est un facteur qui favorise l'investissement. Mais l'Europe n'est pas un continent isolé et, de fait, la concurrence fiscale peut s'interpréter comme un conflit fiscal à l'échelle de la planète. En d'autres termes, une situation d'harmonisation fiscale entre les pays européens serait-elle préférable à la course au moins-disant fiscal qui semble pleinement engagée depuis une dizaine d'années? La réponse ne peut qu'être assez nuancée selon nous.

1. En premier lieu, la concurrence fiscale en matière d'impôt sur la société a contribué à une baisse du taux d'impôt facial de cet impôt. Toutes les études convergent pour établir dans ce domaine un lien causal. Le taux effectif a également baissé mais dans une moindre mesure car les bases d'imposition ont été élargies. La moyenne des taux statutaires est ainsi passée de 36% à

23%, une baisse de plus d'un tiers depuis 1995, avec un net ralentissement depuis la crise financière de 2008. Cette baisse, toutes choses égales par ailleurs ne peut qu'être favorable à l'investissement dans le capital car elle augmente mathématiquement la rentabilité de l'investissement marginal.

Toutefois, afin d'encourager l'investissement, les gouvernements accordent généralement des indemnités pour les paiements des intérêts (taxation des sociétés) ce qui génère des distorsions dans le choix d'investissement. Dans le cas des impôts sur les sociétés, les déductions consenties pour le règlement des intérêts génèrent trois sortes de distorsions :

- la réduction de l'assiette d'imposition requiert une hausse des taux, source d'inefficacité dans l'ensemble de l'économie ;
- elles faussent les choix de financement des entreprises, entre dette, capital et bénéfices non distribués. Cela est susceptible d'engendrer des effets de leviers excessifs ;
- elles créent des échappatoires fiscales internationales.

On peut analyser les distorsions de financement en étudiant et en comparant les taux d'imposition réels sur le capital des entreprises selon la nature du financement de l'investissement dans cinq pays de l'Union européenne : Allemagne, Espagne, France, Italie et au Royaume-Uni.

Dans ces cinq pays, le taux d'imposition réel est beaucoup plus bas sur le financement par la dette que sur les bénéfices non répartis ou la levée de fonds en capitaux propres. Le fait que l'impôt sur le financement de la dette soit plus faible encourage les effets de levier. Il est extrêmement difficile de venir à bout de ce type de distorsion dans un contexte peu coopératif.

Cette fois-ci, la concurrence fiscale en Europe est source d'inefficacité.

3. Plus les entreprises sont anciennes et plus elles risquent de devenir obsolètes. Face à des groupes industriels déclinants qui vont subir de plein fouet la montée en gamme des émergents et des groupes de services qui n'ont pas tous pris la mesure de la concurrence d'Internet, il faut miser sur les *start-ups* pour recréer des gisements de croissance. Une constatation a souvent été faite pour différencier l'Europe et les États-Unis. Les poids lourds de la cote sur les grands marchés actions en Europe restent ceux des années 70, alors qu'on a assisté à un profond renouvellement aux États-Unis. La seule politique fiscale innovante accompagnant une telle vision est de faire de la France et plus généralement de l'Europe une terre de franchise fiscale d'IS pour toutes les *start-ups* pendant une longue période, 10 ans au minimum par exemple. Dans une société riche comme la France, ce sont les idées (les bonnes) qui sont rares et donc elles ne doivent pas être taxées. Ensuite, se pose le problème de la transmission ou de la cession. Il est légitime qu'elles soient taxées car les idées voyagent mal d'un individu à un autre et en particulier du fondateur au

repreneur. Selon la loi de Galton, les descendants des personnes talentueuses le sont généralement moins que les ascendants et il n'est pas anormal d'introduire une discrimination fiscale si l'entreprise est cédée à un groupe étranger, parce que le centre de décision quitte très probablement le territoire national. Il s'agit alors d'une sorte d'*exit tax* au niveau de l'entreprise. Cela paraît légitime car cela revient à taxer une externalité intertemporelle. Une telle politique ne peut se concevoir qu'à l'échelle européenne. Il s'en suit qu'il faudrait que les règles de taxation des transmissions et des cessions soient harmonisées en Europe. Commençons à le faire au cœur de la zone euro, Allemagne et Benelux pour que se crée un phénomène de boule de neige.

Au total la concurrence fiscale en Europe a certainement entraîné un effet positif sur l'investissement mais dans une seconde phase, une politique d'harmonisation qui permettrait de ne plus avantager le financement par la dette et qui basculerait une partie de la taxation de l'IS sur la taxation des cessions et des successions serait très certainement favorable à l'investissement, au progrès technique et à la croissance. D'où trois questions.

a. La fiscalité joue un rôle important dans les incitations des acteurs. Dans quelles mesures doit-elle et peut-elle être un outil d'encouragement de l'investissement? La distinction entre taxation du risque et de la rente est alors essentielle.

b. La fiscalité reste un instrument régalien. Toutefois la mobilité du capital mine la marge d'autonomie, surtout pour les petits pays. La concurrence fiscale a-t-elle jusqu'ici été favorable à l'investissement ou au contraire a-t-elle été principalement la source de distorsions?

c. Dans ce contexte de conflit fiscal planétaire, des zones d'évitement, voire de non droit se développent – paradis fiscaux, double non-imposition. La coopération fiscale doit-elle se borner à de simples accords d'échange d'informations, ou bien doit-elle progresser vers plus d'harmonisation dans l'intérêt même de l'investissement et de la croissance?

Advocating for Fiscal Cooperation

Felipe Larraín Bascuñán

Former Finance Minister, Chile

I would like to tackle these questions with a mix of academic and actual practical experience as Finance Minister. Firstly, in terms of tax incentives, I think the overwhelming majority of studies find that tax incentives have major impacts on the behavior of people, particularly if you are talking about corporate income tax and the effect through investment on growth and employment. For a quick example, the coefficient estimates suggest that a cut in the corporate tax rate by about 10% will raise the annual growth rate by 1% to 2%. You find differences in studies, but you find this as a very consistent result. Cut corporate taxes and you have an increase in growth rate and in investment.

In my own country and based on our own research, an increase of 10% in capital income taxes reduced the investment rate by about 2.5%. I would propose a particular consideration for small businesses. I think that there is a reason to have a differentiated taxation for SMEs, small and medium-sized enterprises, getting either reduced taxation or no corporate tax for reinvested earnings. The reason is that they lack human capital. They lack access to financial markets, so giving them a way to overcome initial obstacles and try to grow would be interesting.

One of the questions that was posed to us is a distinction between income taxation and risk taxation. If financial systemic risk is a negative externality with no special provisions, then there will be too much production of systemic risk. You have two optimal responses –either you put a tax on systemic risk production or you put in some regulation. I think that in terms of the ability to do that, you need a lot of coordination to tax systemic risk and I would favor more regulation than just taxation to cope with these negative externalities.

Then there is a general thing about the progressivity of the tax system. Should we try to redistribute income through the tax system? The answer is yes, but be careful because the incentive structure of the tax system is a big part. The evidence for the OECD countries clearly says that about three-quarters of the redistributive effect of taxes and transfers come from the transfer side and not from the tax side. I would suggest being careful when you try to do too much progressivity on the tax system. You may destroy incentives. There is really a trade-off here.

► **About capital mobility and taxation**

The second issue is about capital mobility and taxation. The overwhelming evidence is that there have been much larger capital inflows in the recent years. There was a dip after the 2008/2009 crisis, but after that there was a recovery of capital inflows and you find increased mobility here, just purely from anecdotal evidence and looking at the data. Also when you look at the effects of variations of host country tax-rates on multinational investment in plant and equipment, it suggests that there is a high sensitivity of investment to tax-rates. The elasticities are around minus 1%. If you increase taxes by 1%, you decrease your investment by 1%, which James Hines talked about on a paper in the 1990s, but there are also the most recent studies, which show the effect to be larger. Most recent estimates are between 1.5% and 3% for elasticity, so investment has gotten more sensitive to taxation in the more recent studies.

There is certainly tax competition. The theory of tax competition with economy agglomeration conclude that tax competition should be less intense among core countries that are characterized by significant economies of agglomeration and much more intense for developing nations that are more peripheral, again this is what you find in the data. Increased capital mobility leads to higher tax competition, meaning that the typical results are when you find a reduction of about 1% in the taxation of your competitors, you reduce your tax rate, and the results are here. If you reduce by 0.7, 1.0 or 1.5, depending on which study you look at, but certainly there is a response. This is a kind of a gain where you respond when your competitors take action and then you take action as well. There is a lot of evidence in terms of the US/European tax competition that there is a very significant response.

► **About fiscal cooperation**

I will talk about fiscal cooperation. Tax engineering takes advantage of exemptions and loopholes to arbitrage the tax regulations of different countries and maximize the benefits of double non-taxation treaties. This is really an area for tax cooperation where I think a lot of the action has taken place recently. There are a couple of things that I would mention. The

OECD programs, the BEPS, (the Base Erosion and Profit Shifting) – there is a whole coordinated action among OECD countries to try to stop base erosion and profit shifting through coordination and through an agreement to exchange information among signatory countries.

I had the privilege of signing the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters for Chile, which allows for the exchange of information. In some places and in some countries, it would be advisable to have an automatic exchange of tax information, but that is not always possible because sometimes it conflicts with the local rules. For example, in many countries in Latin America and in my own country, you cannot just automatically exchange tax information. You either need the consent of the holder of the information legally or you need a judicial order, so you need to do some legal changes in order to have this automatic exchange of information. I think that is where we are going. We are going to a world in which there will be increasing exchange of information. National tax systems and national laws will have to change to allow this automatic exchange of information.

I will say also that here is an area that needs a multilateral approach. This is not only to have the automatic exchange of information, but also the double non-taxation agreements so that you do not penalize investment twice. When you have double non taxation, it means that you are credited for the taxes that you have paid in some other country in your own country. It is really a *quid pro quo*. You are trying to avoid base erosion and profit shifting, but on the other hand you are trying not to penalize investment twice through the double non-taxation agreement. In the end, if we are able to control the multinationals and investment from going to tax havens and not paying taxes, we will be able to have lower tax rates with a larger base, and I think that would be desirable.

Éloge de la fiscalité française ?

Michel Cicurel

Cicurel Conseil

Ce serait un éloge de la fiscalité française en particulier par rapport à l'Allemagne. Je vous parle d'un temps que les moins de 60 ans ne peuvent pas connaître. Les taxes en ce temps-là étaient au plus bas et la croissance au plus haut des hauts. Et pourtant, Pierre Poujade amorçait une jacquerie fiscale. Fernand Raynaud évoquait au bar du village son cousin de Paris – qui n'était pas bobo –, répétant inlassablement « impôt, impôts, impôts ». Et le barman de répondre : « Ils boivent beaucoup à Paris, et si nous buvions un pot. » C'était d'ailleurs l'époque où Pierre Mendès-France luttait contre l'abus d'alcool. Il viserait aujourd'hui l'abus d'impôt, car la France est en état de coma éthylique.

Jugez-en : l'Europe et le monde sortent doucement de sept années de vaches maigres. La France est en panne de tout, croissance, consommation, investissement et bien sûr entrées fiscales. Il est impossible de rétablir nos finances sans guérir d'abord notre économie. Les frondeurs du PS ont raison : pas de cure d'austérité pour une économie exsangue. Mais ils se trompent de sens sur les moyens de relancer la croissance. Un soutien de la demande sans compétitivité, c'est de l'emploi chez les autres et le chômage chez nous. À court terme, Keynes est bien mort. C'est une purge de compétitivité fiscale qu'il faut administrer ou plutôt dés-administrer, car l'excès d'État providence massacre notre compétitivité.

Dans le conflit fiscal européen et planétaire, la France ne peut négocier aucun code de conduite sans avoir auparavant corrigé ses propres anomalies. L'institut Rexecode vient de publier un rapport détonnant sur les anomalies fiscales françaises les plus nocives à la croissance. Elles sont au nombre de trois : le niveau de prélèvements, le niveau total, le poids sur les coûts de

production et celui sur le capital, à la fois les revenus qu'ils génèrent et le capital lui-même.

► **Première anomalie : le niveau exorbitant de la dépense publique...**

...et l'overdose fiscale qui en résulte. Cette overdose est désormais notoire. L'opinion française se retourne et choisit clairement moins d'État et plus d'entreprises, moins de prélèvements et d'assistance, plus d'emplois et de revenus d'activité, bref, moins d'économies non marchandes pour plus d'économies marchandes, car l'État providence représente 57 % du produit intérieur brut.

C'est la première marche du podium mondial des pays avancés, à 10 points de plus que l'Allemagne à périmètre comparable. Il y a 200 milliards d'euros de trop, quatre fois le plan Valls pourtant si dur à faire voter. N'envisageant que de traiter le quart du problème, la France continue de diverger au sein de la zone euro. Elle partage avec l'Italie la singularité de prélèvements croissants depuis l'an 2000. Du coup, même la gauche gouvernante est forcée de renoncer à ses dogmes anciens. Il faut le dire : quel formidable revirement du socialisme français que d'annoncer une baisse de la dépense et des prélèvements. Même si les annonces ne seront sans doute pas tenues, cet hommage du vice dépensier rendu à la vertu financière est historique. Si les Français et leurs élus commencent à dessaouler des vapeurs de l'assistance, nous pouvons espérer que nous sortirons guéris de 30 ans de condescendance publique qui nous infantilise sans nous rendre heureux.

À condition d'un traitement énergique, la France pourrait alors dénoncer l'extravagant *patchwork* fiscal européen parfaitement incompatible avec un marché unique, comme l'était d'ailleurs la guerre des devises avant l'euro. Que dire par exemple de l'indolence bruxelloise face au *dumping* fiscal de l'Irlande lorsqu'il a fallu sauver ce pays? C'est à la France qu'appartient de faire le premier pas de la convergence fiscale. S'agissant de l'hyper taxation française, le pire n'est donc pas tout à fait sûr. Sur la structure des prélèvements, en revanche, le consensus est bien loin d'être acquis. Les deux autres grandes anomalies de notre fiscalité concernent en effet sa structure, prélèvements sur les coûts de production et taxation du rendement du capital. Ce sont aussi les plus nocives pour la compétitivité et la croissance. Ces deux excès représentent à eux seuls 200 milliards d'euros, soit la totalité de l'écart de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne. Ces écarts à la hausse sont compensés pour environ la moitié par moins de prélèvements en France sur les ménages, cotisations sociales des salariés et des inactifs. Rexecode estime ainsi à 114 milliards d'euros, près de six points de PIB, l'écart total de fiscalité entre les deux pays.

► **Deuxième anomalie : l'excès de prélèvements sur les coûts de production**

Cet excès de prélèvement fait l'objet du fameux pacte de responsabilité. Le pacte porte sur 16 milliards d'euros bruts, très loin de corriger ce gigantesque handicap pour nos entreprises, sans pour autant convaincre la majorité parlementaire. Pourtant, l'insuffisance de l'investissement est le handicap majeur de l'économie française avec des entreprises peu rentables, moins que la moyenne européenne, et au plus bas depuis 30 ans. Il ne peut redémarrer sans l'apport d'importants financements externes. Comme les banques d'investissement sont désormais ligotées par les règles prudentielles, il ne reste que le recours aux vilains capitalistes.

► **Troisième anomalie : les prélèvements sur le capital**

C'est sans doute la plus grave. Nous croyons rêver tant les chiffres sont extravagants. Dans un univers de liberté des mouvements de capitaux, nous n'attrapons pas le capitaliste avec du vinaigre. Jugez-en. Le rendement sans risque, et nous retenons en général celui de l'emprunt d'État à 10 ans, est à moins de 2 %. Pour un contribuable du genre cadre supérieur parisien taxé à 41 % sur le revenu et à 1 % sur l'ISF, il est imposé à plus de 100 %. Au taux marginal de l'impôt sur le revenu et de l'ISF, nous dépassons les 130 %. Nous pourrions considérer vertueux ce système fiscal qui force les ménages aisés à investir à risque pour obtenir un rendement net positif, sauf que l'investissement à risque est lui-même bien trop sévèrement surtaxé, de sorte que les nantis ne choisissent pas le risque, mais l'ailleurs. La plupart des autres pays européens taxent en effet le rendement du capital autour de 30 %, 30, et 130.

Il faut certes du courage politique pour corriger cette grave anomalie. Mais c'est la première urgence pour restaurer l'investissement, la croissance et l'emploi. Sans doute la gauche est-elle seule capable politiquement de conduire cette pédagogie rédemptrice du capital car la France, en punissant ses riches, ruine ses plus pauvres, les chômeurs de longue durée en sévère augmentation. Il est temps de dissiper les délires alcooliques qui embrument depuis tant d'années l'esprit de nos responsables politiques acharnés à faire payer les riches. À ce propos, Pierre Mendès France aurait dit : « Les parents boivent et les enfants trinquent. »

Fiscalité : communauté, exemplarité, unanimité

Philippe de Fontaine-Vive Curtaz
Banque européenne d'investissement

En termes de fiscalité, il y a trois originalités européennes pour l'aborder : la communauté, l'exemplarité et l'unanimité.

► La communauté

C'est un mot que nous avons un peu oublié en Europe depuis que nous nous appelons Union européenne. Nous sommes dans un destin communautaire. Nous vivons beaucoup de choses ensemble. Je donne un seul exemple sur cet aspect fiscal : la Banque européenne d'investissement, comme toutes les institutions européennes, voit ses dirigeants et ses salariés payer l'impôt sur le revenu. Cela ne vous surprend pas. Pourtant, si vous regardez toutes les autres organisations internationales qui font des rapports aussi savants sur ce qu'il faut faire en matière de fiscalité, ils s'exonèrent tous de l'impôt sur le revenu. Est-ce qu'une des premières recommandations européennes ou d'Aix-en-Provence ne devrait pas être que les organisations internationales, si savantes sur l'imposition, se l'appliquent d'abord à elles-mêmes et le mettent en bien commun, comme vous le faites chaque année ?

► L'exemplarité

J'en viens directement au deuxième mot qui caractérise l'originalité française, l'exemplarité. C'est un exemple, mais cela va plus loin que cela. Felipe Larraín Bascuñán, dans ses fonctions de ministre des Finances du Chili, a évoqué qu'il a signé les accords internationaux et soutenu la lutte contre les paradis fiscaux, que Ashwani Kumar ancien ministre de la Justice d'Inde vous dira être essentielle. Nous en sommes en Europe totalement convaincus, mais comme il y a en Europe toujours ce souci de vouloir être

exemplaire, nous l'avons mis dans nos contrats de prêts. Je ne sais pas ce que font les Banques privées françaises sur ce sujet, mais la Banque européenne d'investissement impose effectivement que les entreprises n'aient pas recours à des paradis fiscaux, notamment pour les fonds d'investissement. Si nous venons à connaître que c'est ce qu'ils font, nous avons mis depuis deux ans déjà une clause d'obligation de relocalisation. Nous créons autrement dit une véritable incitation pratique et nette à ne plus avoir recours à ces 75 paradis fiscaux que mon voisin évoquait à l'instant. Nous devons être exemplaires.

Il faut être d'autant plus exemplaire lorsque le CDE qui établit cette liste des paradis fiscaux implique des pays européens, ce qui a été le cas lors de sa dernière revue au mois de décembre 2013. Il y a eu sous trois mois des engagements pris par ces trois États européens de se conformer sous un an. Nous leur avons donné une période de grâce qui sera non renouvelable. Je peux témoigner que cette pression forte en famille, en communauté, entre Européens, est un outil vraiment efficace pour lutter contre l'évasion fiscale internationale. Cela s'applique à l'Europe, puisque j'insiste sur l'Europe, mais nous pourrions aussi évoquer l'Afrique. Je suis tout à fait prêt à soutenir, par exemple, le développement de Casablanca comme centre financier africain. Vous devez savoir qu'aujourd'hui, tous les fonds d'investissement qui travaillent pour l'Afrique doivent se localiser dans la petite île Maurice... Nous sommes exactement dans une distorsion de compétitivité.

► Unanimité

Le troisième mot qui nous caractérise est «unanimité». C'est très spécifique à l'Union européenne. Nous ne pouvons pas décider ces sujets à la majorité. Cela les rend très difficiles. Nous respectons la souveraineté nationale et après les élections du 25 mai, je crois que nous devons vraiment respecter la souveraineté des peuples. Grâce à cette pression «en famille», ensemble, il est possible de faire des progrès. Ce sera d'autant plus facile si nous nous fixons un objectif commun. Nous avons fait de la fiscalité de l'épargne un grand chantier. Depuis l'origine, nous avons fait de la TVA un outil commun. Peut-être faudrait-il à partir d'aujourd'hui faire d'une intégration sur l'imposition des sociétés – je réponds ainsi à une des questions d'Alain Trannoy – un véritable objectif européen à un taux raisonnable. Devrait-il être de 14 % comme la deuxième tranche d'impôt sur le revenu en France qui s'adresse aux gens qui touchent 1 000 euros par mois?

Ce n'est quand même pas extravagant d'imaginer un taux de 14 %, mais qu'aucune entreprise en Europe ne puisse ainsi échapper à une imposition minimale de 14 % me paraîtrait être un objectif qui favoriserait la lutte contre l'évasion fiscale et favoriserait le remplacement. Cela nous aiderait aussi de ce fait à relever le déficit de compétitivité européenne, puisque nous aurions

un objectif clair, stable, structurant et commun. Il est clair qu'aujourd'hui, à travers un regard européen sur la fiscalité, nous pourrions essayer de rattraper le déficit d'investissement en Europe qui n'est fondamentalement pas le problème des structures publiques, mais des entreprises privées. Ce sont les Pays-Bas et l'Allemagne, comme le montrera une étude prochaine d'un institut allemand, qui ont un retard d'investissement, plus que des pays comme la Belgique ou la France qui eux, grâce à des investissements publics, ont réussi à soutenir un investissement important. Conclusion: pour plus de compétitivité, il faut être plus communautaire, plus exemplaire, et j'espère un jour, unanime.

Pour le pragmatisme fiscal

Patrick Hubert

Clifford Chance

Je crois qu'il n'y a pas deux outils, harmonisation et coopération entre autorités fiscales. Il y en a trois. Je pense que les problèmes fiscaux internationaux ne sont pas tous liés à la concurrence fiscale. Une partie, oui. Mais il y a d'autres problèmes. Les outils n'ont évidemment pas la même efficacité, la même pertinence. La lutte n'est pas nécessairement aussi justifiée d'un point de vue moral. Il y a d'abord la fraude fiscale et les paradis fiscaux.

Voyageons un peu et allons aux Bermudes. Il a été annoncé en 2013 que les Bermudes allaient être mises sur la liste des paradis fiscaux par les pays développés. Cela veut dire d'énormes pénalités sur les flux financiers entre tous ces pays et les Bermudes. Cela a créé un énorme choc international et les Bermudes vont très vite accepter une transparence avec les autres autorités fiscales pour rétablir leur situation. La coopération entre autorités fonctionne. Elle est efficace. Nous savons comment lutter contre la fraude fiscale et les paradis fiscaux. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de difficultés techniques. Tout n'est pas résolu, mais nous avons un cadre conceptuel. Cela marche notamment à cause d'une raison que nous oublions un peu, qui est que les paradis fiscaux ne sont pas que des paradis fiscaux. Cette histoire des Bermudes a été un choc, car c'est là que se trouve le cœur de l'industrie de la réassurance du monde. Il y a de vrais gens qui font un vrai métier sur la réassurance aux Bermudes. Le fait de mettre les Bermudes sur la liste des paradis fiscaux était donc une catastrophe pour la réassurance mondiale et il a fallu résoudre le problème rapidement.

► **Voyage aux Bermudes... et au Luxembourg**

Passons maintenant des Bermudes à un lieu un peu moins ensoleillé, le Luxembourg. Abordons un deuxième sujet de difficulté internationale en matière fiscale, que j'appellerai «l'anomalie». Ce n'est pas de la fraude. Ce n'est pas de la concurrence fiscale. C'est simplement que les systèmes fiscaux sont tellement compliqués que de temps en temps, il y a des opportunités extraordinaires qui apparaissent. Je vais vous parler de l'une d'elles qui s'appelait le «trou luxembourgeois», qui n'existe plus aujourd'hui. Pour une société luxembourgeoise qui possédait par exemple un immeuble de rapport en France, la convention fiscale franco-luxembourgeoise – qui a été aujourd'hui changée – devait être appliquée. Le juge français disait : «Nous ne pouvons pas taxer en France. Il faut le faire au Luxembourg.» Le juge luxembourgeois disait : «Non. J'interprète la convention, et nous ne pouvons pas taxer au Luxembourg.» Ce n'était donc pas taxé. Le problème n'est pas tant les investisseurs luxembourgeois qui venaient investir en France : tout investisseur qui voulait acheter un immeuble de rapport en France allait créer ce que nous appelons une LuxCo (compagnie luxembourgeoise).

La solution qui a consisté à changer la convention ne me paraît pas très intéressante, parce que c'est facile : on détecte le problème et on change la convention. Ce qui m'intéresse concerne les solutions qui ont été appliquées juste avant que nous la changions. C'est en fait le troisième outil, en dehors de l'harmonisation et de la coopération : c'est le pragmatisme unilatéral. Les autorités françaises ont dit : «Je vais regarder où cet investisseur a fait son travail». Est-ce quelqu'un qui vit vraiment au Luxembourg? – Non, ce sont des spécialistes français de l'investissement. Considérons donc que c'est du français.» Aujourd'hui, de façon beaucoup plus large, les autorités de beaucoup de pays disent que pour être taxés au Luxembourg, il faut prouver qu'on a au Luxembourg une véritable activité avec de vrais gens qui travaillent, comme tout à l'heure aux Bermudes.» Quand vous faites cela, vous avez par exemple des firmes d'avocats comme les miennes qui jouent un rôle de levier, d'intermédiaire car elles vont informer les entreprises à travers le monde. Quand nous créons une LuxCo aujourd'hui, nous créons aussi de la matière au Luxembourg. Nous rétablissons donc une certaine norme éthique.

► **De la concurrence fiscale**

Le dernier problème est celui de la concurrence fiscale. Je vais prendre un exemple concernant la Belgique où nous allons permettre, quand nous investissons en fonds propres dans une société, de déduire des intérêts notionnels, donc des intérêts qui ne sont pas payés, des intérêts théoriques. Cela est très intéressant. Cela conduit à toute une forme d'optimisation fiscale. Faut-il y mettre fin? L'harmonisation fiscale est certainement une

bonne technique pour mettre fin à ce genre de situation. Mais c'est aussi une manière d'interdire à un État d'innover de façon peut-être intéressante, puisque cela va favoriser le financement en fonds propres par rapport au financement en dettes où on déduit des intérêts qui ont été réellement payés. L'harmonisation fiscale a donc un prix. Ce type de situations peut aussi être géré par du pragmatisme unilatéral et de la coopération, en décidant de reconstituer ce qu'aurait été le revenu, si l'administration française ou américaine...» Mais ce n'est qu'une façon de créer de l'anomalie... et du travail pour les firmes d'avocats.

Le dernier sujet sur la concurrence fiscale doit être à mon sens traité par un mixte d'harmonisation, de pragmatisme et de coopération. Je pense qu'il y a énormément de travail à faire pour arriver à une solution. Je ne suis pas sûr que nous voyions véritablement la solution, et le prix à payer pour tuer l'innovation fiscale dans les différents pays est un prix élevé. D'autre part, l'harmonisation se fait généralement par traités. Je fais de l'antitrust. La politique européenne antitrust est très critiquée, mais elle est dans un traité. Comment changez-vous un traité? Si vous avez une harmonisation fiscale mondiale, vous allez changer un traité avec 150 pays qui ont dit que le taux serait de 25 %, ou qu'il ne faut déduire que les intérêts sur la dette et non les intérêts notionnels, ce qui est impossible. C'est un sujet très complexe qui mériterait d'être étudié en tant que tel.

Striking the Right Fiscal Balance

Ashwani Kumar

Former Minister of Justice, India

If we were to evaluate the evolution of the history of fiscal legislation in civilized democracies committed to the rule of law, we would notice that we have different phases in the history of the devolution, alternated between two extremes –extremes of high personal and corporate taxation and what is currently the accepted wisdom towards more liberal, low and benign taxation. Which has succeeded? Which has failed? I think we still have to wait to find an ultimate answer, but today the accepted wisdom, in any case, the overwhelming evidence seems to suggest that liberal, stable, benign tax regimes lead over time to greater economic and investment activity and therefore to greater economic growth, enabling us to achieve the distributive equities which all countries are committed to.

► **The rise of tax havens**

However, there is a paradox there. Despite the lowering of taxation rates in most countries of the world, we have evidence that over USD 1 trillion of money every year is transferred from all the developing countries put together into tax havens. We also have evidence that establishes that as against about 25 tax havens that existed in the 1970s, we now have over 75 tax havens. Despite the movement towards a much more liberal, affordable and benign tax regime, the problem of transfers of large chunks of money to tax havens has not been solved.

In the process, developing countries in particular have lost much needed revenues. We have been told by Adam Smith and those who followed him that simplicity, convenience and economy on tax regime is the ultimate panacea, but the same Adam Smith also reminded us that the gaping holes

or the obvious disparities in income, which have created an unaccepted hiatus between those on the top of the pyramid and those at the bottom of the pyramid have been the “vile maxim of the masters of mankind.” The same philosopher who taught us what we need to learn in favor of a liberal tax regime also hinted at the gaping inequalities between two sets of people.

That is why one of the very informative articles written by Joe Stiglitz referring to Mr Piketty’s work said that merely because we want to reverse the climate of greed does not mean that we are embracing the politics of envy, and I could not agree more. All governments have as their first charge the task of reducing income inequalities and therefore whether a liberal tax regime alone will be enough to do that or not, maybe yes, but maybe no because evidence that we have until now suggests that the problems of tax havens laundering of money and the shifting of the tax revenues still remains a formidable challenge.

► **Retrospective legislation: the case of Vodafone**

I would also like to make a point to the effect that there is a great argument launched all over the world that governments should not intervene proactively to reverse the benefits of tax planning against the large multinational corporations who are hunting for the best sources and destinations for investment. In our country recently, we had a very wellknown case of Vodafone, where the government of India has been accused of retrospectively amending the tax laws in order to deny Vodafone the benefit of a court ruling. Now, there are very sharply divided views on this. I personally believe that perhaps government should not have introduced retrospective legislation, but the other point of view is equally compelling. We have been able to secure revenues to the extent of USD 7 billion because the principle applied not only to Vodafone, but also to IBM, Nokia, Shell and various other companies.

The government of the day is duty bound, in my view, to lean in favor of public revenues when clarifying the law, which the retrospective amendment did. It did not change the law. It clarified the law in terms of what its original intent was, which was not a bad thing to do.

► **Google and the right fiscal balance**

Finally, my last point is about the example of Google. In the UK, its income between 2005 and 2011 was UKS 18 billion and it paid a tax of only UKS 16 million. Is this acceptable? That is a question that we need to reflect upon and answer. Therefore the final challenge that all governments and all businesses face is how to work together to arrive at a just balance, a balance that is not only just, but appears to be just and is seen to be just. That will be the challenge and has been the tax debate throughout history, as much as I have learned of it.

Chacun rentre chez soi et rien ne change

Philippe Lhomme

Deficom

Nous parlons d'investissement et de moyens dédiés à l'investissement. Dans les entreprises, je regrette qu'une partie importante des ressources – nous parlons des ressources financières, mais il y a également les ressources humaines – soit dédiée justement à travailler sur cette complexité fiscale ainsi que sur cette obsolescence fiscale. Nous disions tout à l'heure en préparant ce débat, que toutes les semaines sur la fiscalité, nous sommes perdus. Beaucoup d'entreprises n'ont malheureusement pas les moyens de se tenir à jour. Elles consacrent donc des moyens énormes en termes de ressources humaines pour essayer de trouver les moyens de contourner pour optimiser la fiscalité, ou en tout cas les moyens de ne pas se trouver assommées par une fiscalité parfois trop importante.

Ces ressources ne sont malheureusement pas dédiées aux moyens de production et à l'activité propre de l'entreprise. Cela est d'autant plus important que tout ce qui est mis en œuvre au niveau fiscal a bien évidemment une traduction immédiate en cash pour l'entreprise. Cela se traduit donc de façon importante. Les intérêts notionnels dont vous avez parlé en sont un bon exemple. J'ai un de mes amis qui a mis en œuvre récemment une opération sur les intérêts notionnels. Il a calculé que sur cette opération qui lui a pris deux jours de travail avec de bons avocats, les intérêts notionnels, représentaient en termes de contribution au résultat net de son entreprise deux années de chiffre d'affaires. Il n'est pas normal d'en arriver à ce genre de situation.

Après les dernières élections européennes, nous voyons grandir un sentiment anti-européen en partie suscité par une vraie incompréhension des mécanismes européens. Je pense que la fiscalité européenne est un

sujet rébarbatif pour les citoyens. Nous avons mis sur pied en Belgique un système très intéressant qui s'appelle le *tax shelter* pour les produits audiovisuels, qui a permis de développer une vraie industrie du cinéma en donnant simplement des incitatifs fiscaux. Le mécanisme est simple. Vous investissez dans des produits audiovisuels belges et vous obtenez un avantage fiscal. Pourquoi ne pas essayer de mettre sur pied un incitatif au niveau européen sur l'ensemble de l'industrie culturelle, qui permettrait de la soutenir et de donner l'occasion aux citoyens européens avec leurs impôts de déduire une partie ou la totalité des investissements qu'ils consacraient aux produits culturels à dimension européenne... Ce serait l'utilisation très pragmatique de mécanismes fiscaux pour soutenir une industrie qui en a bien besoin, pour permettre de recréer un esprit européen, peut-être créer une dynamique positive et être un peu pragmatique avec l'impôt. C'est un peu ce que je regrette dans ce genre de débat. Nous parlons beaucoup. Nous faisons de grandes théories. Chacun rentre chez soi et rien ne change.

Blaming Others for your Own Worries

James Hines
University of Michigan

These issues on global fiscalty are controversial issues. They are complicated by strong politics, which is that voters do not like high tax rates. I have been an advocate of higher personal tax rates in the United States and you can see from my face what happened. Voters did this to me¹!

There is a tendency in the environment we are in now to blame foreigners for one's own troubles. I think we should resist this. One of the challenges every high-income government in the world right now faces is difficulties with taxation and with financing government. One of the worries now is that politics will lead to blaming other countries for your own troubles. Most of the time, a country's tax troubles come from its own unwillingness to tax itself or to set up a good tax system, I believe.

► About lower taxes

I think there are three points we should keep in mind in this discussion. The first is that if tax competition leads to lower tax rates, which I believe it does, it is not necessarily a bad thing. It is only a bad thing if tax rates should be higher than they are now. Well, should they? One of the concerns always in international taxation was that countries would have incentives to place tax rates that were too high in order to tax foreigners who were doing business in their country, and if every country does that, then you wind up with across the board tax rates that are too high and they wind up discouraging economic activity, tax rates on business in this case.

1. On that day, James Hines had a small bandage on his brow bone.

What we are seeing now is that tax rates on business are falling. They are going down. The question is whether that is a bad thing. I think people assume it is a bad thing because they assume that what has always been was something that was good, but that is not necessarily the case. In fact, there is a lot of reason to think that a more efficient tax system is one that relies less on business taxes and more on individual taxes. This is not very attractive to voters, but it is consistent with economic principles.

► **If we are concerned about tax competition, what is the remedy?**

A common remedy is to adopt a harmonized tax system, to have an agreement, for example, among European countries, that they would all impose the same business and personal tax rates. Would it be a good idea for all European countries to have the same tax rates? Economic theory resoundingly says no in answer to that question, and the reason is that different countries have different economies. Whatever the best tax configuration for Germany is, it is extremely unlikely to be the same as the best tax configuration for Malta. Whatever is best for France is probably not best for Estonia.

The challenge is if all European countries were to coordinate on the same tax rates, whose rates would they coordinate on? Would it be whatever France wants or would it be whatever Estonia wants? It cannot be both and so that is the challenge. If you do not like competition and you want to have coordination instead, on whose rate will you coordinate and who will bear the cost of having a tax system that is not appropriate for its country?

► **Why are we worried?**

My third point is what exactly is the concern right now? People think they are worried because governments are losing lots of tax revenue to base erosion and profit shifting, as Professor Larraín just mentioned. In my world, which is people who study these issues, base erosion and profit shifting is actually a rather small problem in that governments of OECD countries still collect a substantial amount of revenue from taxing corporations. If it were easy for corporations to hide their money, we would not be collecting a lot of revenue from them. Every corporation would set up an affiliate in the Cayman Islands and shift all of their income there, but they do not. In fact, the evidence that we have is that only a very small fraction even of multinational corporations have any tax haven affiliates.

It is not easy to take money that is earned in the United States or in France and report it to have been earned in the Cayman Islands. The data for German multinational firms is that among German multinational firms, fewer than 20%, fewer than one out of five have any affiliates in any tax

Blaming Others for your Own Worries

haven country. If it were easy to reallocate money to tax haven countries, then the 82% of German companies that do not have any business in tax haven countries would set them up and would reallocate their money there, but they have not, and the reason they have not is because it is a lot harder than the newspaper stories make you think.

The concern today is that we may react to our own problems, our own domestic political problems, our own difficulty of setting up our tax system and because we react that way and blame others for our troubles, we may wind up adopting international agreements that harmonize taxes in a bad way, that limit what is otherwise beneficial competition and that is designed to address a problem that is really a very small problem.

Échanges

Adrien Fabre, *lauréat du concours «La Parole aux étudiants»*

Je ne vais pas demander à Monsieur Hines et à Monsieur Cicurel pourquoi ils proposent de baisser les impôts, alors qu'il est démontré qu'il y a une corrélation entre des forts taux d'imposition et des inégalités faibles. Je vais plutôt poser une question par rapport à la fiscalité internationale. Si l'impôt est avant tout fait pour réduire les inégalités, c'est en grande partie impossible à l'heure actuelle, car les impôts sont nationaux. Je vous pose donc la question : quelle fiscalité internationale mettre en place ? Imaginer un impôt sur les successions internationales pour financer un revenu de base universel. Quelle gouvernance choisir, démocratiquement, pour mettre en place une telle fiscalité ? Y seriez-vous favorables ?

Michel Cicurel

Je ne vais pas répondre à la deuxième question, mais je voudrais quand même réagir à la première remarque, car je ne voudrais pas que nos futurs agrégés véhiculent de telles idées. C'est complètement faux. Les vrais pauvres en France aujourd'hui, sont les chômeurs de longue durée qui sont de plus en plus longue durée et de plus en plus maltraités. Le problème de ces chômeurs de longue durée est la surfiscalité française, car nous ne créons plus d'emplois. Nos entreprises sont exsangues. Nous n'investissons plus et nous sommes sous-compétitifs. Je m'inscris passionnément en faux contre ce que vous avez dit..

James Hines

It is very difficult to get international agreement on inheritance taxes or estate taxes because if you look around the world, countries have very different tax rates on these things because they disagree. They do not all share the same views of what is appropriate taxation. That is a function of the differing income distributions in different parts of the world, different income levels and different fiscal systems generally. I think one is unlikely to be able to get any international

agreement to harmonize tax rates on any particular thing unless you did everything at once, and I think doing everything at once is impossible because countries simply do not agree. They have different views on what is appropriate taxation and it is not like the philosophers have come up with a single solution either.

There are legitimate points of view on every side. It does have the effect of making it difficult sometimes to collect some of these taxes if you are in a competitive environment, but honestly, it is difficult to make profits selling pizzas if other companies are also selling pizzas. We do not want to limit competition in selling pizzas because we think competition is a good thing, and having businesses compete with each other and then whoever makes the best pizza will get the business. The question is why we do not feel that way in taxation. I think we should.

Ashwani Kumar

I do not think we can really seriously deny that tax policy is an instrument of national policy. I do not think we can dispute the fact that as long as levels of development in different countries are not similar, as long as the core objectives at a given point in time of a particular country are not similar to the others, the issue of harmonizing the laws in a particular manner will pose difficulties.

One of the fundamental objectives of tax policies always has been and will be to ensure some kind of distributive equities. One can argue that a liberal tax regime leads to greater investment, greater economic activity, therefore greater jobs and therefore greater reduction of disparities. It is one view that has received very large acceptance, but I do not think the contrary view is to be dismissed completely because as we said, evidence proves that despite liberal tax regimes, the gap between the people at the very top and the people at the bottom of the pyramid has not been bridged significantly, so you have got to look to some other solutions as well.

Finally, as we all know and it is not that we have invented it today, the Roman philosopher Plutarch said that one of the challenges of human civilization has been to reduce inequalities of wealth amongst people. Now, whether inheritance tax will do that or a higher wealth tax or an income tax would do that, I think these are specific issues that need to be addressed, given the specific realities of the countries concerned. One jacket does not fit all. That is the rule. Broadly conceptually you can agree on a particular course of action, but this will have to be tempered and toned by the realities in a given country.

Felipe Larraín Bascuñán

I have a few thoughts on this. Tax cooperation is not only desirable, but feasible and is happening. Tax harmonization is much more difficult. To agree on tax rates and get them similar is not clearly desirable and is extremely difficult

because there is a big incentive for one party to reduce its tax. If everyone else has a tax rate, then you reduce your tax slightly and then you are different and that basically is a complication of this tax harmonization.

Let me say that what I think is a more fundamental thing in terms of taxes and equity. The idea that higher tax rates would produce more equitable income distribution has a fundamental limitation, which is that first, the higher the tax rates beyond a limit –and this is an issue that is maybe is not so clear in your part of the world, but it is clear in the developing world– the larger the informal sector. By pushing up tax rates, you are increasing the informal sector in many parts of the world. That is a limitation. You do not want to push people to the informal sector where there are no contracts, no social security, and I think that is a limitation.

The second issue is that you believe that inheritance tax is the way to proceed. I understand that that is from Professor Piketty's book, but I think there is a fundamental limitation to that and a fundamental problem. The fact is that people can choose where to live, and we know that. They choose where to establish themselves for tax reasons, but even if not, even if you are still in your own country, there are many ways in which resources can be passed from one generation to the other without going through inheritance tax. Try not to believe the simplicity that higher taxes mean higher equity. There is a trade-off here with informality and with the many ways in which people can avoid taxes.

Nicolas Pierron, Radio Classique

James Hines, que pensez-vous du succès du livre de Thomas Piketty?

James Hines

There is a great deal of concern. Believe it or not, there is a lot of concern in the United States over income inequality, and believe it or not, I share that concern. We are worried about the consequences of the lower-income Americans and what the future will hold. The truth is nobody knows what the future will hold, but I share the view of Piketty's book. I think it is going to be grim. In G7 countries, it is going to be grim in the future for people with not very much education, for the half of the country that does not have very much education and training, and that should be our concern. We have to figure out what to do about that. I think we should probably do many things at once and indeed do some things on the tax system, but it has to go way beyond taxation. It has to include education and business development and a lot of other things.

Alain Trannoy

Je voulais reprendre au vol les propos de Monsieur Fontaine-Vive Curtaz qui a parlé de communauté, d'exemplarité et d'unanimité.

Échanges

Communauté: je trouve intéressant d'avoir des points de vue différents d'économistes, de banquiers, de juristes, d'hommes politiques, de fonctionnaires internationaux et d'entrepreneurs, qui ont chacun éclairé la même question. Exemple, parce que nous avons appris que nous payons tous des impôts autour de cette table. Nous sommes donc tous exemplaires. Nous n'avons par contre pas été tous unanimes sur l'importance macro économique de la question de base sur l'optimisation fiscale permise par le fait que les régimes et que les taux d'imposition sont différents. Y aurait-il simplement quelques exemples d'arbres qui cacheraient la forêt? Une forêt d'entreprises qui seraient finalement soumises à des régimes certes différents, mais dont les distorsions au total ne seraient pas très importantes d'un point de vue macro-économique? Nous ne sommes pas d'accord apparemment sur ce constat. Cela veut dire qu'il doit y avoir encore plus de recherches économiques pour qu'une fois le constat empirique établi, nous puissions aborder des solutions, peut-être là avec des points de vue idéologiques éventuellement différents.

