

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

WT/WGTI/W/64

19 novembre 1998

(98-4651)

**Groupe de travail des liens entre
commerce et investissements**

Original: espagnol

COMMUNICATION DU MEXIQUE

La Mission permanente du Mexique a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, en demandant qu'elle soit distribuée aux Membres.

Les incitations fiscales sont-elles un moyen efficient d'attirer l'investissement étranger direct?

Introduction

1. L'investissement étranger joue un rôle déterminant dans la croissance économique et dans l'adaptation d'un pays à la mondialisation. Augmentation du capital - physique autant que financier -, création d'emplois, transfert d'une meilleure technologie et de meilleures capacités de gestion, ce sont là quelques-uns des éléments qui rendent l'investissement étranger attrayant. Un nombre croissant d'entreprises de pays toujours plus nombreux étendent leurs activités à d'autres pays. Dans ce contexte de mondialisation, la concurrence dont l'objet est d'attirer les flux de capitaux se fait toujours plus vive.

2. La concurrence que se livrent les pays pour attirer les investissements étrangers en a conduit certains à utiliser la politique fiscale - en particulier les incitations fiscales - comme instrument pour augmenter artificiellement le rendement à attendre des capitaux qui viendraient s'investir. De fait, un volume appréciable de capitaux étrangers vont s'investir dans les pays qui offrent des incitations fiscales. Par exemple, on estime que les fonds d'investissement à l'étranger gèrent 1 trillion de dollars EU dans des paradis fiscaux. De même, l'investissement étranger direct (IED) des pays du G7 dans des pays qui offrent des régimes fiscaux particulièrement favorables est passé de 40 milliards de dollars en 1985 à 210 milliards de dollars en 1994.¹ S'il est vrai que ces pays ont procédé à d'importantes réformes structurelles visant à favoriser le bon fonctionnement des marchés - facteur essentiel d'attraction de l'IED - il est néanmoins reconnu que leur régime fiscal accorde diverses facilités en faveur des investissements en provenance de l'étranger.

3. La plupart des publications économiques soutiennent que l'effet des incitations fiscales sur l'IED, s'il y en a un, est généralement limité, comparé à d'autres facteurs comme la taille du marché, les coûts de production, le cadre réglementaire et, de façon générale, la stabilité politique et

¹ Voir OCDE (1998): "Aspects économiques de la concurrence fiscale dommageable" (DAFFE/CFA/WP2(97)18/REV2).

économique du pays d'accueil.² Toutefois, des études montrent que les incitations à l'investissement peuvent constituer une variable marginalement déterminante dans le choix du lieu où l'IED sera réalisé si deux - ou plus de deux - pays ou régions à structures politiques/économiques semblables sont en concurrence et s'efforcent d'attirer l'IED au moyen d'incitations. Les gouvernements sont ainsi de plus en plus tentés de faire usage des incitations à l'investissement.

4. Le présent document démontre que le recours aux incitations fiscales pour attirer l'IED constitue un "optimum de second rang", dans la mesure où il ne se fonde pas sur des critères économiques d'équité ou d'efficacité; il montre aussi que les coûts associés à la concurrence dommageable en matière d'imposition, aux pressions qui pourraient être exercées et à une affectation inefficace des ressources peuvent être supérieurs aux avantages tenant à l'octroi d'incitations; ils soulignent la nécessité pour le Groupe de travail des liens entre commerce et investissements d'étudier plus à fond cette question et d'examiner les solutions qui permettraient d'éliminer les effets de distorsion des incitations.

Arguments en faveur des incitations fiscales

5. Les raisons généralement avancées en faveur de l'octroi d'incitations fiscales pour attirer l'IED sont que de telles incitations constituent un moyen d'augmenter la compétitivité, de favoriser le développement régional, de corriger les imperfections du marché et d'absorber les externalités positives associées à l'IED. Tous ces arguments supposent que les incitations sont incorporées à la fonction objectif de l'investisseur étranger, de sorte qu'elles exercent une influence favorable sur sa décision en matière d'implantation de l'investissement.

6. Augmentation de la compétitivité. L'investissement étranger, en élevant le rapport capital/travail dans l'économie, induit une augmentation de la productivité du travail. La compétitivité du pays d'accueil tend aussi à augmenter lorsque l'IED incorpore une technologie plus avancée, introduit de meilleures techniques de gestion et suscite une concurrence plus vive à l'intérieur du pays.

7. Développement régional. Les incitations fiscales au niveau sous-fédéral peuvent être conçues de manière à attirer l'IED dans des régions moins développées et possédant, par conséquent, une infrastructure limitée. Cette faiblesse se traduit par des coûts de production plus élevés que dans d'autres régions du pays. L'objectif des incitations est ainsi de dédommager l'investisseur étranger du surcroît de coûts qu'il aura à supporter s'il investit dans des régions économiquement moins avancées.

8. Imperfections du marché et externalités. Dans les cas d'information imparfaite ou d'externalités positives, lorsque le taux de rentabilité sociale est supérieur au taux de rentabilité privée (par exemple, en cas d'IED axé sur la recherche-développement), les incitations fiscales sont une variable utilisée pour corriger à la fois les imperfections du marché et l'externalité en question.

Les incitations fiscales ne constituent pas une politique "optimale"

9. Dans la majorité des cas décrits ci-dessus, le recours à des incitations fiscales ne constitue pas une politique "optimale", mais un "optimum de second rang". Outre que certains coûts sont inhérents aux incitations - ils sont exposés dans la section suivante - il y a, dans chaque cas, des solutions de rechange plus efficaces.

² Pour un résumé de ces études, voir, par exemple, OCDE (1995): "Fiscalité et investissement direct étranger - L'expérience des économies en transition" et OMC (1998): "Effets des incitations à l'investissement et des prescriptions de résultats sur le commerce international" (WT/WGTI/W/56). Voir aussi CNUCED (1996): "Incentives and Foreign Direct Investment" (UNCTAD/DTCI/28).

10. Par exemple, même si l'IED induit une plus forte compétitivité, l'utilisation d'incitations pour promouvoir cette compétitivité reste contestable, car les effets secondaires négatifs des incitations peuvent aller jusqu'à entraîner, pour la compétitivité, un effet contraire à l'effet désiré.³

11. Lorsque les incitations fiscales en faveur de l'IED sont octroyées en vue d'objectifs de développement régional, il serait beaucoup plus efficace, pour atteindre ces objectifs, de consacrer des dépenses sociales plus importantes à l'amélioration du capital (capital matériel et ressources humaines) de la région (par exemple, infrastructure, éducation, santé, etc.).

12. Comme l'implantation de l'IED fait l'objet d'une analyse préalable, les cas d'imperfection de l'information ne sont guère courants. Pour parer à cette éventualité, il suffirait de promouvoir de façon adéquate les avantages associés à la réalisation d'IED dans le pays.

13. Enfin, considérant l'effet minimum sur les prix relatifs et la difficulté d'internaliser les externalités, les incitations à l'investissement sembleraient se justifier dans le cas où une externalité positive serait associée à l'IED. Toutefois, comme il est extrêmement complexe de calculer avec précision les externalités associées à l'IED et de déterminer le niveau approprié des incitations, le risque est que ces incitations soient excessives et finissent par générer des coûts supérieurs aux avantages attendus de l'IED. Ce risque augmente lorsque différents pays sont en concurrence à propos d'un projet déterminé d'investissement.

14. En résumé, dans la majorité des cas, octroyer des subventions ou des réductions d'impôt pour attirer l'IED ne se justifie ni par des critères d'efficience ni par des critères d'équité. Pour attirer l'IED, mieux vaut corriger les imperfections structurelles ou celles de la politique économique, plutôt que de chercher à les compenser.

Coûts des incitations fiscales

15. Parmi les principaux coûts associés aux incitations fiscales visant à attirer l'investissement étranger, on peut citer: leur inefficacité pour ce qui est d'atteindre les objectifs fixés; les pressions qui peuvent s'exercer et se traduire par un jeu à somme négative; et la diminution de l'assiette de l'impôt.

16. Inefficacité. Une incitation fiscale atteint son objectif si elle attire un IED additionnel qui, en l'absence d'une telle mesure, n'aurait pas été réalisé dans le pays d'accueil. Si, au contraire, l'IED est un investissement qui aurait été réalisé sans que l'incitation soit nécessaire, celle-ci est redondante et se traduira par un gain en capital inattendu pour l'investisseur étranger.

17. Risque de pressions. Si l'incitation a influé de façon déterminante sur l'implantation de l'IED et si elle était de nature temporaire, il y a des chances pour qu'à la fin de la période pour laquelle elle a été accordée, l'investisseur étranger cherche, par des pressions, à obtenir à titre permanent les avantages de l'allègement fiscal. S'il ne les obtient pas et si le coût de l'installation est réduit, il préférera déplacer ses activités vers un autre pays où il puisse bénéficier d'incitations.

18. De même, si l'incitation est destinée exclusivement à l'investisseur étranger, elle constituera une discrimination à l'encontre de l'investisseur national. Logiquement, ce dernier exercera des pressions pour obtenir la même incitation ou une contrepartie équivalente, ce qui augmentera le coût prévu de l'incitation initiale.

³ Par exemple, une diminution des recettes fiscales qui compromet l'équilibre budgétaire, des pressions d'investisseurs cherchant à obtenir des privilèges semblables, une discrimination à l'encontre de l'investisseur national, etc.

19. Il est possible aussi que l'incitation augmente les recettes d'une entreprise multinationale et que celle-ci ait à payer davantage d'impôts dans son pays d'origine. En ce cas, l'incitation équivaut à un transfert du pays d'accueil au pays d'origine du capital.⁴

20. Diminution de l'assiette de l'impôt. L'incitation fiscale peut engendrer des effets secondaires négatifs. L'un de ces effets est l'amenuisement possible de la base d'imposition, effet particulièrement important lorsqu'il y a concurrence entre pays qui veulent attirer l'IED. Étant donné la plus grande ouverture du commerce et de l'investissement à l'heure actuelle, les effets potentiels de modifications de l'impôt dans un pays auront une répercussion plus forte dans d'autres pays. Ainsi, la concurrence que se font les pays pour attirer l'IED par le biais d'incitations fiscales tend à être dommageable: dès lors qu'un pays réagit en offrant des incitations plus importantes parce qu'un autre pays a augmenté celles qu'il offre, les bases d'imposition des deux pays sont amenuisées.

21. Le jeu non coopératif qui vient d'être décrit implique, en outre, que pour maintenir l'équilibre budgétaire, il sera nécessaire d'augmenter les autres impôts ou de diminuer les dépenses, avec les conséquences sociales que cela entraîne. Si l'équilibre budgétaire n'est pas recherché, la diminution de l'assiette de l'impôt créera des pressions allant dans le sens d'un financement inflationniste par le déficit.

22. Le problème de la concurrence fiscale dommageable peut aussi se poser à l'échelon sous-fédéral, lorsque des États ou des municipalités d'un même pays diminuent les impôts locaux pour attirer l'investissement et créer des emplois sur place. Les résultats sont alors les mêmes qu'en cas de concurrence fiscale entre pays. Toutefois, comme les administrations locales administrent un nombre d'impôts plus réduit, on peut prévoir que la variable qui viendra compenser l'incitation accordée à l'échelon local sera la réduction des dépenses, avec les conséquences négatives que cela comporte.

23. En résumé, l'analyse présentée permet de penser que les coûts associés aux incitations fiscales (inefficacité, augmentation des pressions qui risquent de se traduire par un jeu à somme négative et diminution de la base d'imposition) peuvent être supérieurs aux avantages procurés par l'IED.

Effets des incitations à l'investissement sur le commerce international

24. L'effet de l'IED sur le commerce international est bien connu. D'une part, ayant accès aux facteurs à moindre coût, l'IED peut tirer parti des avantages comparatifs du pays d'accueil et devenir une source importante d'exportations.⁵ D'autre part, en facilitant le développement de chaînes de production, l'IED est aussi un facteur de déclenchement des exportations pour le pays d'origine du capital.⁶ Toute incitation qui stimule l'IED aura donc un effet sur la structure commerciale et sur les courants commerciaux des pays intéressés. Ainsi, si l'incitation entraîne une affectation inefficace des ressources en capital, cela implique indirectement une exploitation inefficace des avantages comparatifs.

⁴ Ce problème est réduit à des proportions minimales si les pays en question ont conclu une convention de double imposition.

⁵ Par exemple, les exportations de filiales des États-Unis, du Japon et de l'Union européenne dans quelques pays d'Amérique latine et du Sud-Est asiatique arrivent à représenter jusqu'à 50 pour cent des exportations totales de ces pays. Voir OCDE (1997): "The role of FDI in economic development".

⁶ Fontagné estime que, pour un échantillon de 14 pays appartenant à l'OCDE, chaque dollar d'IED génère 2 dollars d'exportations et un surplus commercial de 1,7 dollar. (Fontagné, "How foreign investment affects international trade and competitiveness: an international assessment", communication présentée au Comité de l'industrie de l'OCDE, en octobre 1997.)

25. Étant donné l'étroite interaction entre l'IED et le commerce, si l'utilisation d'incitations fiscales ne reflète pas comme il convient les externalités de l'IED et entraîne une affectation inefficace des ressources en capital, cela peut avoir pour conséquence des distorsions dans les structures du commerce international, semblables à celles que provoquent certaines mesures de politique commerciale.

26. Bien plus, dans une situation de concurrence, l'utilisation irrationnelle d'incitations n'aboutit pas seulement à un gaspillage de ressources, elle peut entraîner des répercussions négatives pour la répartition des revenus dans le monde. Lorsque tous les pays qui se font concurrence pour attirer l'IED offrent des incitations, ces incitations s'annulent mutuellement et l'investissement se répartit comme il l'aurait fait initialement, en l'absence d'incitation. En dernière analyse, cela se traduit par un transfert de revenu des pays d'accueil de l'investissement en faveur des investisseurs du pays d'origine du capital.

27. De plus, comme tous les pays n'ont pas les ressources nécessaires pour participer à la concurrence dont l'objet est d'attirer l'IED, l'utilisation des incitations et le détournement des courants d'investissements et d'échanges qui en est la conséquence favoriseront les pays qui disposent de plus de moyens pour financer les incitations, au détriment de ceux qui en ont moins.

28. Les incitations à l'investissement peuvent aussi avoir un effet direct sur le commerce international lorsqu'elles influent sur les activités des entreprises, en amenant ces dernières à adopter certaines conduites (par exemple, les incitations fiscales qui augmentent la rentabilité des productions destinées à l'exportation aboutiront bien à l'augmentation des exportations, mais aussi à celle des importations d'intrants associées à ces exportations).⁷ En pareil cas, les effets sur le commerce sont semblables aux effets entraînés par les prescriptions de résultats. De fait, les mesures des deux types sont généralement appliquées ensemble.

Conclusion

29. En résumé, accorder des incitations fiscales pour attirer l'IED ne se justifie ni par des critères d'efficacité ni par des critères d'équité; en revanche, cela peut impliquer des coûts plus élevés pour les bénéficiaires et entraîner des distorsions dans les courants d'investissements et d'échanges internationaux. Le Mexique considère donc que c'est là un domaine dans lequel la coopération internationale pourrait utilement contribuer à l'étude de la question de la concurrence dommageable qui résulte du recours à de telles incitations.

30. Sans préjudice des dispositions de l'OMC, en particulier de celles qui figurent dans les Accords sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) et sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) qui pourraient être applicables aux incitations à l'investissement, le Mexique suggère que le Groupe de travail des liens entre commerce et investissements étudie plus à fond cette question afin de parvenir à une compréhension et à une évaluation meilleures des conséquences de ces incitations, et qu'il examine les diverses solutions qui permettraient d'en éliminer les effets de distorsion.

⁷ Voir OMC (1998), *op. cit.*