

**CONCOURS EXTERNE ET INTERNE POUR L'ACCÈS A L'EMPLOI DE  
CONSEILLERE/CONSEILLER DES AFFAIRES ETRANGÈRES  
(CADRE D'ORIENT)  
AU TITRE DE L'ANNÉE 2022**

---

**ÉPREUVES ÉCRITES D'ADMISSIBILITÉ**

**Jeudi 9 septembre 2021**

**ECONOMIE**

*Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude à l'analyse de données économiques ainsi que des enjeux économiques et de développement internationaux*

Durée totale de l'épreuve : 5 heures  
Coefficient : 3



*Ce dossier comporte 37 pages (page de garde et sommaire non compris)*

**SUJET : Fiscalité des entreprises et compétitivité.**

## SOMMAIRE

Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ?.....	<b>page 1</b>
Cepii Multinationales - L'évitement fiscal des multinationales : le rôle clé des plateformes de vente installées dans les paradis fiscaux.....	<b>page 8</b>
Article France Info - Et si on supprimait l'impôt sur les bénéfices ?.....	<b>page 12</b>
Carbis Bay G7 Summit communiqué.....	<b>page 15</b>
Tax and Economic Growth.....	<b>page 32</b>

# Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets ?

**Les notes du conseil d'analyse économique, n° 54, Novembre 2019**

Le système actuel d'imposition internationale des sociétés, hérité du début du XX<sup>e</sup> siècle, est dépassé. Il permet aux entreprises multinationales d'exploiter la complexité, les failles et les inadéquations des règles fiscales internationales à des fins d'optimisation fiscale et de transférer leurs profits vers des juridictions à fiscalité faible ou nulle. Dans le même temps, les entreprises se plaignent d'actions non coordonnées de lutte contre l'évitement fiscal les exposant à des incertitudes et au risque de double imposition.

Cette *Note* décrit en détail diverses formes de stratégies de planification fiscale agressive suivies par les multinationales et examine les défis actuels et à venir de la réforme de la fiscalité internationale des entreprises. Notre évaluation prudente des pertes annuelles de recettes fiscales en France dues à l'évitement fiscal dans les paradis fiscaux par les multinationales s'élève à environ 5 milliards d'euros.

La remise à plat de la fiscalité des multinationales est désormais une priorité dans les négociations en cours à l'OCDE où plusieurs scénarios de réformes sont examinés. Ses principaux objectifs devraient être d'éviter la double imposition et la non-imposition et de proposer des règles simples pour empêcher les transferts de bénéfices. Cela nécessite des règles harmonisées. Il importe également de pouvoir disposer d'une analyse économique quantitative sur les conséquences des différents scénarios envisagés. Cette *Note* s'appuie sur le modèle quantitatif d'équilibre

général développé par Laffitte, Parenti, Souillard et Toubal (2019), qui permet d'estimer l'impact d'un large éventail de réformes actuellement en discussion à l'OCDE sur les recettes fiscales et l'attractivité relative des pays. Ces estimations tiennent compte des réactions des entreprises aux changements de règles, en termes de lieux de vente, de production et de stratégie de transfert de profits.

Les simulations montrent qu'une règle de répartition des bénéfices pour les redistribuer partiellement aux marchés de destination (pilier 1 de l'OCDE) aurait un impact négligeable sur les recettes fiscales et un impact légèrement positif sur l'attractivité de la plupart des pays non-paradis fiscaux. L'adoption d'un taux d'imposition effectif minimum (pilier 2) réduirait les transferts de bénéfices et généreraient des gains substantiels en recettes fiscales pour tous les pays, avec peu d'effet sur leur attractivité.

Nous recommandons la mise en œuvre d'un taux effectif minimum mondial d'imposition des sociétés et de repenser les propositions actuelles au titre du pilier 1. Ces dernières rendent la détermination des droits taxables plus complexe sans modifier significativement leur répartition. Nous proposons plutôt d'allouer une fraction des bénéfices globaux aux pays de destination des ventes et d'utiliser des mesures anti-abus efficaces. La réforme de la fiscalité exige enfin la mise en place d'un *reporting* pays par pays rigoureux et harmonisé de l'activité internationale des entreprises.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

<sup>a</sup> Institut für Wirtschaftsforschung (IFO) ; <sup>b</sup> ECARES, Université libre de Bruxelles (ULB) et Centre for Economic Policy Research (CEPR) ; <sup>c</sup> École normale supérieure (ENS) de Paris-Saclay et CEPII, membre du CAE.

## Fiscalité des sociétés multinationales

Les systèmes fiscaux actuels traitent les entreprises multinationales (EMN) comme un ensemble d'entités juridiques distinctes, utilisant chacune une comptabilité séparée. Comme les filiales et succursales étrangères sont traitées séparément de leur société mère, leurs bénéfices sont comptabilisés pays par pays. Pourtant, les transactions intra-groupe ont une incidence sur l'endroit où les bénéfices de l'entreprise multinationale sont déclarés et ses impôts payés. La multinationale peut donc ajuster les prix des transactions entre ses filiales (dits « prix de transferts ») pour transférer les bénéfices des pays à fiscalité élevée vers les pays à faible fiscalité<sup>1</sup>.

Le principe de pleine concurrence (*Arm's Length Principle*, ALP) vise à empêcher les multinationales de s'engager dans ce type de transferts : l'ALP stipule que les prix des transactions intra-groupe devraient être identiques à ceux qui auraient été pratiqués pour des transactions similaires entre parties indépendantes<sup>2</sup>. Bien qu'il soit largement accepté dans la plupart des pays, l'ALP soulève de sérieux problèmes. Il est difficile à mettre en œuvre en raison de l'absence d'opérations et situations comparables entre entreprises indépendantes, en particulier dans le cas de transactions portant sur des actifs incorporels. Les méthodes utilisées pour déterminer les prix de pleine concurrence des transactions intra-groupe souffrent ainsi de nombreux défauts, faute de transactions comparables observables, de modes de calcul fiables et de données de bonne qualité<sup>3</sup>. Fondé sur des principes datant de près d'un siècle, le système actuel de fiscalité internationale des entreprises montre ses faiblesses : il est aujourd'hui fortement sujet à l'évitement fiscal et à l'érosion de l'assiette fiscale et a conduit à une course vers le bas du taux légal d'imposition des sociétés au cours des dernières décennies.

### Les principaux objectifs des réformes fiscales

En étudiant les options de réforme de la taxation des multinationales, il faut garder à l'esprit deux fonctions essentielles de l'impôt sur les sociétés (IS). Premièrement, l'IS est un filet de sécurité pour l'impôt sur le revenu des particuliers. En l'absence d'IS, les propriétaires d'entreprises, dont les revenus sont souvent élevés, pourraient faire passer des revenus personnels pour des revenus de l'entreprise. Une telle situation saperaient la progressivité de l'impôt sur le revenu, clef de voûte d'une fiscalité équitable. Deuxièmement, l'IS peut être

considéré comme une contribution des entreprises au financement de biens publics locaux incorporés dans la production et conditionnant leur viabilité. Ces biens comprennent le fonctionnement d'un système juridique, la protection des droits de propriété, la mise à disposition d'infrastructures et les dépenses publiques d'éducation et de recherche et développement. L'évitement fiscal et l'érosion de l'assiette fiscale menacent ces deux fonctions.

Les systèmes fiscaux varient d'une économie à l'autre et sont par ailleurs de plus en plus complexes. Les entreprises peuvent ainsi exploiter les incohérences et les angles morts de ces différentes règles fiscales. Pour être cohérente, une réforme du régime fiscal international devrait ainsi se fonder sur les grands principes suivants :

- faire en sorte que les bénéfices des entreprises et les revenus du capital en général soient imposés une seule fois
  - la double imposition et la non-imposition devraient être évitées pour des raisons d'efficacité et d'équité ;
  - éviter les distorsions néfastes dans le choix et la localisation des investissements ;
  - réduire les transferts de bénéfices entre les juridictions.
- Bien qu'un certain degré de concurrence fiscale puisse être bénéfique en empêchant une imposition excessive, une érosion de l'impôt sur le bénéfice des sociétés n'est clairement pas souhaitable ;
- réduire la complexité et l'insécurité juridique. Au cours des dernières décennies, le système fiscal international est devenu excessivement complexe et risqué, en particulier du fait d'initiatives unilatérales dans la lutte contre l'évitement fiscal. Ceci est coûteux tant pour les contribuables que pour l'administration.

Actuellement, les sociétés multinationales sont imposées là où leurs installations de production sont physiquement présentes. Pourtant, un consensus international se forge sur le fait d'accorder aux pays le droit d'imposer une partie des bénéfices des entreprises qui y vendent leurs biens et services, même en l'absence de présence physique. Cela implique donc un transfert des droits taxables vers les pays de marché. En échange, les pays où les sièges sont implantés espèrent obtenir une plus grande sécurité et stabilité fiscale.

Du point de vue des États membres européens, l'un des objectifs clés de l'intégration européenne est de garantir la mobilité transfrontalière des capitaux et des personnes et d'éviter les discriminations entre les activités économiques nationales et étrangères. Certaines mesures de lutte

Cette Note a largement bénéficié des travaux et commentaires de Clément Carbonnier, Samuel Delpeuch, Sébastien Laffitte, Julien Martin et Baptiste Souillard. Nous remercions également Joachim Englisch, Julien Pellefigue, l'IFO Institute, la Commission européenne, les autorités fiscales française et allemande, la Banque de France et l'OCDE pour leurs contributions.

<sup>1</sup> Par exemple, la société mère de l'entreprise multinationale peut décider de sous-facturer les exportations de ses filiales situées dans des pays à fiscalité élevée pour transférer les bénéfices de ses filiales situées dans des pays à faible fiscalité. Elle peut également décider de surfacturer les importations des filiales situées dans des pays à faible fiscalité. Une des techniques les plus utilisées implique le transfert d'actifs incorporels dont les prix du marché ne sont pas observables.

<sup>2</sup> OCDE (2017) : *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017*, OCDE Paris.

<sup>3</sup> Voir Eden L. (2016) : « The Arm's Length Standard: Making It Work in a 21<sup>st</sup> Century World of Multinationals and Nation States », in *Global Tax Justice*, Pogge et Mehta (eds), Oxford University Press.

contre l'évitement fiscal (comme les « exit tax ») peuvent entrer en conflit avec ces objectifs. Toutefois, la législation communautaire elle-même, en particulier la directive sur les intérêts et les redevances, devrait être alignée sur l'objectif de lutte contre l'évitement fiscal.

## L'évitement fiscal des entreprises multinationales

Comme les entreprises multinationales sont exposées à un grand nombre de régimes fiscaux différents et de conventions fiscales bilatérales visant à limiter la double imposition, elles ont la possibilité de sélectionner les régimes les plus avantageux et exploiter les lacunes et les inadéquations des règles fiscales internationales pour minimiser leurs obligations fiscales. Ces stratégies d'optimisation fiscale des multinationales ont une incidence sur la répartition des assiettes fiscales entre les pays. Par exemple, une société peut décider qu'une filiale dans le pays A fasse un prêt à une autre filiale située dans le pays B, où le taux d'imposition est plus élevé, pour profiter de la déductibilité des paiements d'intérêts et transférer artificiellement les bénéfices du pays B au pays A. La décision d'installer un actif incorporel dans un centre financier *offshore* plutôt que dans un pays où les produits finis sont vendus pourrait certes être motivée par une meilleure protection de la propriété au centre *offshore*. Comme nous l'expliquerons plus loin, il existe cependant de nombreuses preuves empiriques montrant que l'objectif d'évitement fiscal est un facteur important de nombreuses décisions prises par les multinationales, tant pour décider de leurs structures juridiques et financières que des prix de transfert<sup>4</sup>.

L'évitement fiscal des multinationales est critiqué pour plusieurs raisons. D'un point de vue strictement économique, il contrevient aux deux fonctions essentielles de l'impôt des sociétés mentionnées *supra* : la complémentarité à l'impôt sur le revenu des particuliers et le financement des biens publics locaux. En outre, dès lors que les entreprises n'ont pas toutes les mêmes capacités d'éviter l'impôt, ces pratiques entraînent une distorsion de la concurrence et l'émergence d'industries concentrées avec quelques entreprises ayant un pouvoir de marché considérable.

Les principales méthodes utilisées par les entreprises multinationales pour éviter l'impôt sont les suivantes :

- la manipulation des prix intra-groupe pour les transactions standards entre filiales étrangères d'une même entreprise, appelés « prix de transfert » ;
- autres formes de transfert intra-groupe par le biais d'accords de partage des coûts, de production contractuelle (« *contract manufacturing* ») ou de stratégies plus complexes visant à enregistrer les ventes dans les juridictions à faible imposition (« *sales shifting* »)<sup>5</sup> ;
- transfert des bénéfices par le biais de prêts entre filiales nationales et étrangères ou par le biais de dettes externes<sup>6</sup> ;
- la localisation des actifs incorporels dans des pays à faible fiscalité<sup>7</sup>.

Ces techniques peuvent être combinées avec l'utilisation d'angles morts juridiques tels que :

- l'accès à des « conduits » pour faire remonter les profits vers les bénéficiaires ultimes en minimisant les impôts (chalandage fiscal)<sup>8</sup> ;
- l'inadéquation entre la définition de l'établissement stable (base juridique permettant d'établir un lien fiscal avec une juridiction – « *nexus* ») et la présence économique de plus en plus incorporelle des entreprises<sup>9</sup> ;
- le pouvoir de négociation des entreprises qui sont en mesure d'influencer leurs taux d'imposition dans certains pays (rescrits fiscaux)<sup>10</sup> ;
- la relocalisation stratégique du siège social pour contourner les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC) et les taxes de rapatriement (inversion des sociétés)<sup>11</sup>.

Face à des préoccupations internationales de plus en plus importantes vis-à-vis de l'évitement fiscal, les ministres des Finances du G20 ont demandé à l'OCDE d'élaborer un plan d'action sur l'érosion de la base et le transfert des bénéfices (BEPS). Le programme BEPS OCDE/G20 approuvé en 2015 comporte un certain nombre de mesures visant à lutter contre l'érosion de l'assiette fiscale. Certaines d'entre elles sont novatrices, notamment le dispositif mondial de déclaration des bénéfices pays par pays, et d'autres règles viennent renforcer l'existant. C'est, par exemple, le cas des

<sup>4</sup> Pour une étude récente sur l'économie des transferts de bénéfices, voir Beer S., R. de Mooij et L. Liu (2018) : « International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots », *IMF Working Paper*, n° 18/168.

<sup>5</sup> Laffitte et Toubal (2019) montrent que l'essentiel des transferts de bénéfices par les multinationales américaines est réalisé en enregistrant les ventes dans des juridictions à faible fiscalité. Cette tendance à la réorientation des ventes est de plus en plus marquée et visible tant dans le secteur des services que dans le secteur manufacturier. Cette stratégie ne concerne pas seulement les multinationales américaines comme le montre le cas de Kering qui utilise une plate-forme commerciale en Suisse, cf. Laffitte S. et F. Toubal (2019) : « For a Fistful of Dollars? Foreign Sales Platforms and Profit Shifting in Tax Havens », *CEPII Working Paper*, n° 2019-02, janvier.

<sup>6</sup> Huizinga H., L. Laeven et G. Nicodeme (2008) : « Capital Structure and International Debt Shifting », *Journal of Financial Economics*, vol. 88, n° 1, pp. 80-118, avril.

<sup>7</sup> Dischinger M. et N. Riedel (2011) : « Corporate Taxes and the Location of Intangible Assets Within Multinational Firms », *Journal of Public Economics*, vol. 95, n° 7, pp. 691-707.

<sup>8</sup> Sunghoon Hong (2018) : « Tax Treaties and Foreign Direct Investment: A Network Approach », *International Tax and Public Finance*, vol. 25, n° 5, pp. 1277-1320.

<sup>9</sup> Voir, par exemple, Cour administrative de Paris (2019) : *Ministre de l'Action des comptes publics contre société Google Ireland Limited*, Décision n° 17PA03065.

<sup>10</sup> Voir, par exemple, Huesecken B. et M. Overesch (2019) : « Tax Avoidance Through Advance Tax Rulings. Evidence from the LuxLeaks Firms », *FinanzArchiv*, à paraître.

<sup>11</sup> Congressional Budget Office (CBO) (2017) : *An Analysis of Corporate Inversions*, *Congressional Budget Office Report*, Washington, DC.

règles limitant la déductibilité des paiements d'intérêts et des dispositions visant à prévenir les abus des conventions fiscales (chalandage fiscal). Toutefois, bien que les règles en matière de prix de transfert aient été quelque peu renforcées, elles restent fondées sur des concepts fragiles (voir *supra*) et non des critères clairs et objectifs représentatifs du « lieu où l'activité économique a lieu et la valeur créée » qui permettraient de déterminer comment les bénéfices des entreprises multinationales devraient être répartis.

### Quelles pertes de recettes fiscales dues au transfert des bénéfices ? Estimations macroéconomiques tirées de la littérature

De nombreux chiffres sur les transferts de bénéfices et les pertes de recettes fiscales sont mentionnés dans le débat public. Ils sont parfois très différents ce qui peut prêter à confusion. La première source de malentendu potentiel est la distinction entre le transfert des bénéfices et les pertes de recettes fiscales liées à ces transferts. Lorsque 1 euro de bénéfice est transféré, la perte équivalente en recettes fiscales est égale au taux d'imposition qui aurait été payé sur ces bénéfices. La seconde source d'incertitude vient du fait que l'estimation du montant des bénéfices transférés par les sociétés multinationales est intrinsèquement complexe. La plus grande partie des bénéfices transférés se situe dans les centres financiers *offshore* qui affichent généralement de très faibles niveaux de transparence. La disponibilité et l'accès aux données constituent donc un défi crucial tant pour quantifier les transferts de bénéfices que pour mettre en œuvre des réformes et *in fine* prélever des impôts dus par les multinationales.

En dépit de ces difficultés, une littérature économique de plus en plus abondante tente d'estimer les pertes de recettes fiscales dues aux transferts de bénéfices. En comparant la rentabilité des entreprises avec le montant des salaires payés, il est possible d'identifier les « bénéfices excessifs » qui pourraient être causés par l'évitement fiscal. Avec cette méthodologie, Tørslev, Wier et Zucman (2018) trouvent que 36 % des profits des multinationales étrangères ont été transférés artificiellement dans des paradis fiscaux en 2015, ce qui représente une perte de recettes fiscales de 182 milliards de dollars. Toutefois, comme le soulignent Bradbury *et al.* (2018), la quantification du transfert des bénéfices varie considérablement d'une étude à l'autre<sup>12</sup>. Janský et Palanský (2018) utilisent des données bilatérales sur les investissements directs à l'étranger (IDE) et estiment une perte de recettes fiscales

due au transfert de bénéfices à 80 milliards de dollars. Crivelli *et al.* (2016) exploitent les variations entre pays des recettes fiscales des sociétés et des taux d'imposition des sociétés et obtiennent des pertes de 123 milliards de dollars de recettes fiscales dues à des transferts de bénéfices à court terme et de 647 milliards de dollars sur le long terme. Les écarts entre ces estimations sont donc importants, mais toutes ces études ont contribué à créer un consensus sur le fort impact budgétaire global de ces pratiques. Ces études mettent en outre en évidence des profils types quant à l'identité des gagnants et des perdants. Les pays en développement subissent des pertes plus importantes en termes de recettes fiscales en pourcentage du PIB que les pays développés<sup>13</sup>. À l'inverse, les grands gagnants de la situation actuelle sont les paradis fiscaux, caractérisés par de faibles taux d'imposition et de faibles normes de transparence.

Selon deux études récentes, les transferts de bénéfices de la France s'élèvent à 30 à 32 milliards d'euros pour l'année 2015, ce qui correspond à une perte annuelle de recettes fiscales d'environ 10 milliards d'euros<sup>14</sup>. Les données macroéconomiques fournies par les instituts statistiques nationaux ou les organisations internationales ont l'avantage de couvrir de nombreux pays, mais présentent l'inconvénient de contenir des informations limitées et de ne pas être directement comparables. L'utilisation de bases de données microéconomiques permet d'améliorer l'analyse des différents canaux des transferts de bénéfices en prenant en compte la capacité des entreprises à ouvrir des filiales à l'étranger et plus particulièrement dans les paradis fiscaux. Ces bases de données ne sont cependant disponibles que pour quelques pays (Allemagne et, dans une certaine mesure, France, Suède et États-Unis) et sont pour la plupart bilatérales, se limitant à des informations sur la propriété directe sans couvrir l'ensemble des activités d'une multinationale dans plusieurs pays.

### Les pertes recettes fiscales en France : analyse sur données d'entreprises françaises

Nous avons procédé à notre propre estimation en comparant l'impôt sur les bénéfices payé par des sociétés multinationales résidentes en France en exploitant le fait qu'elles possèdent ou non une entité juridique dans un paradis fiscal. En effet, les stratégies de transfert de bénéfices requièrent souvent l'implantation d'une ou plusieurs filiales dans des paradis fiscaux<sup>15</sup>. Ces groupes représentent 39 % de l'emploi total et 30,2 % de l'impôt sur le revenu en 2016. Pour les

<sup>12</sup> Voir Bradbury D., T. Hanappi et A. Moore (2018) : « Estimating the Fiscal Effects of Base Erosion and Profit Shifting: Data Availability and Analytical Issues », *Investment and International Taxation, Transnational Corporations*, Special Issue, vol. 25, n° 2.

<sup>13</sup> Ce résultat se retrouve dans Crivelli E., R. de Mooij et M. Keen (2016) : « Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries », *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, vol. 72, n° 3, pp. 268-301 ; Janský P. et M. Palanský (2018) : « Estimating the Scale of Profit Shifting and Tax Revenue Losses Related to Foreign Direct Investment », *World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER) Working Paper Series*, n° 021.

<sup>14</sup> Tørslev T., L. Wier et G. Zucman (2018) : « The Missing Profits of Nations », *NBER Working Paper*, n° 24701, et Vicard V. (2019) : « The Exorbitant Privilege of High Tax Countries », *CEPII Working Paper*, n° 2019-06, mars.

<sup>15</sup> La liste des paradis fiscaux est plus longue que celle retenue par la Commission européenne, puisque nous considérons également Hong Kong et Singapour et d'autres pays européens comme l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse.

entreprises étrangères en France, ces chiffres sont respectivement de 9 et 16 %. Le nombre de filiales présentes dans un paradis fiscal est relativement faible pour les groupes français (1,36 %) alors que plus de la moitié des groupes étrangers présents sur le territoire français ont au moins une filiale dans un paradis fiscal (1,97 %).

Pour faire cette comparaison, nous effectuons une analyse économétrique au niveau du groupe pour la période 2009-2016<sup>16</sup>. Les bilans des entreprises situées en France sont agrégés au niveau du groupe. Le groupe est l'ayant droit économique ultime des entreprises situées en France et peut être de nationalité française ou étrangère. Nous estimons l'effet de la présence du groupe dans un paradis fiscal sur les taux effectifs moyens d'imposition (TEM) en contrôlant pour plusieurs caractéristiques : la part des actifs incorporels, la taille, la productivité du travail, l'intensité capitalistique et le secteur d'activité (le secteur financier est exclu) ainsi que l'écart non observé et persistant entre l'environnement fiscal en France et dans les pays du groupe lorsque celui-ci est étranger.

Les estimations montrent que le TEM d'une multinationale française avec au moins une filiale présente dans un paradis fiscal est inférieur de 26 % à celui d'une multinationale équivalente mais sans présence dans un paradis fiscal (voir tableau)<sup>17</sup>. L'écart est de 21 % lorsqu'on utilise le ratio de l'IS par rapport à l'emploi<sup>18</sup>. Pour les groupes étrangers, ces différences sont respectivement de 17 et 9 %. Compte tenu de leur poids dans l'emploi en France, les entreprises étrangères contribuent significativement à l'évitement fiscal.

À partir de ces estimations, nous calculons l'impôt sur les bénéfices que le groupe aurait payé en moyenne chaque année s'il n'avait pas été présent dans un paradis fiscal et en déduisons la perte de recettes fiscales (voir tableau)<sup>19</sup>. Avec le TEM, le montant s'élève à 4,6 milliards d'euros. Il s'agit là d'une estimation conservatrice des pertes de recettes fiscales liées aux transferts de bénéfices nettement inférieures aux estimations trouvées dans la littérature. Trois raisons principales peuvent l'expliquer. D'abord, notre stratégie empirique ne tient pas compte des stratégies d'évitement fiscal qui ne passent pas par la présence dans un paradis fiscal. Ensuite, la base de données pourrait sous-estimer la présence dans les paradis fiscaux, car elle repose sur une enquête menée auprès d'entreprises multinationales qui pourrait ne pas cou-

### Estimation de l'impact de la présence dans les paradis fiscaux sur l'impôt sur les sociétés

	Part de l'emploi total (en %)	Taux de taxation effective (en %)	Pertes de recettes fiscales estimées (en milliards d'euros)
Groupes français	79	- 26	3,3
Groupes étrangers	21	- 17	1,3
Total	100	-	<b>4,6</b>

Note : Cette estimation est réalisée sur les entreprises de plus de dix salariés entre 2009 et 2016.

Sources : Fare, Lifi et calcul des auteurs.

vrir toutes les succursales étrangères directes et indirectes. Enfin, la base de données ne contient pas les entreprises qui ont déjà transféré l'entièreté de leurs revenus à l'étranger ou qui n'ont pas d'établissement stable en France. Nous considérons donc ces chiffres comme des bornes basses.

**Constat 1.** Les entreprises multinationales en France réduisent significativement leur montant d'IS en localisant des entités légales dans des paradis fiscaux. L'estimation *a minima* des pertes d'IS résultant de transferts de bénéfices est de 4,6 milliards d'euros par an.

Ces estimations sont utiles pour apprécier l'ampleur du transfert des bénéfices. Malheureusement, les données disponibles ne permettent pas d'effectuer une analyse économétrique détaillée de chacun des canaux par lesquels les entreprises réattribuent leurs revenus aux pays à faible fiscalité, comme nous l'avons mentionné précédemment. Davies *et al.* (2018) ont montré que l'évitement fiscal par la manipulation des prix de transfert des biens est important en France. Hebous et Johannsen (2019) montrent que le commerce des services avec les filiales dans les paradis fiscaux est fortement biaisé en faveur des importations et que les prestataires de services internes dans les paradis fiscaux réalisent des bénéfices résiduels importants<sup>20</sup>.

<sup>16</sup> L'analyse économétrique se limite à l'ensemble des entreprises de plus de dix salariés.

<sup>17</sup> Ce résultat suggère que les sociétés multinationales françaises présentes dans un paradis fiscal ont des rendements anormalement élevés, voir Vicard (2019) *op. cit.*

<sup>18</sup> Voir Laffitte S., M. Parenti, B. Souillard et F. Toubal (2019b) : « Missing Tax Revenues in France: Evidence from French Firm-Level Data », à paraître ; Laffitte S., M. Parenti, B. Souillard et F. Toubal (2019c) : « Profit Shifting in France: Evidence from Firm-Level Administrative Databases », *Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 36-2019, novembre.

<sup>19</sup> Il faut interpréter ces résultats avec prudence ; notre estimation est basée sur un simple exercice de corrélation conditionnelle. Nos résultats ne peuvent être interprétés strictement comme la preuve d'un effet causal de la présence dans des paradis fiscaux, qui est endogène.

<sup>20</sup> Pour une analyse de l'établissement erroné des prix de transfert des marchandises, voir Davies R., J. Martin, M. Parenti et F. Toubal (2018) : « Knocking on Tax Haven's Door: Multinational », *The Review of Economics and Statistics*, vol. 100, n° 1, mars et pour une analyse attentive du rôle des paradis fiscaux dans l'explication du commerce des services, Hebous S. et N. Johannsen (2019) : « At your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services », *CESifo Working Paper*, n° 5414, mars.

## Les entreprises numériques, un problème spécifique ?

Les règles fiscales internationales actuelles prévoient que les bénéfices d'une entreprise étrangère ne sont imposables dans un État que dans la mesure où l'entreprise y possède un « établissement stable », qu'il s'agisse d'une présence physique importante ou mineure. Cependant, dans un monde caractérisé par l'essor du numérique, l'activité économique peut s'effectuer par l'intermédiaire d'une interface numérique dans la juridiction du marché sans aucune présence physique<sup>21</sup>, comme c'est le cas pour la publicité en ligne et les plates-formes de réseaux sociaux par exemple. Les règles actuelles du « nexus » ne s'appliquent qu'à la présence physique et non la « présence numérique » même lorsque cette dernière est significative. En son absence, les entreprises peuvent ainsi éviter de payer l'IS dans le pays.

Ces enjeux découlant de la numérisation de l'économie ont été identifiés comme un sujet essentiel, abordé dans le premier plan d'action BEPS de 2015, qui n'a cependant pas pu déboucher sur des solutions. Selon l'OCDE, les modèles d'entreprises numériques présentent trois caractéristiques :

- une place importante dans l'économie sans forcément de présence physique sur le territoire : les entreprises peuvent utiliser Internet et les plates-formes en ligne pour créer des relations transfrontalières à longue distance avec de nombreux clients et générer un chiffre d'affaires à l'étranger sans y avoir un établissement stable ;
- une très forte dépendance aux intangibles, y compris à la propriété intellectuelle ;
- une logique de marché biface où des utilisateurs et consommateurs finaux participent à la création de valeur en permettant aux entreprises de valoriser leurs données.

Bien que ces éléments puissent caractériser les « *business model* » numériques, ils ne se limitent évidemment pas à ces seules entreprises<sup>22</sup>. La numérisation touche l'ensemble de l'économie et facilite le transfert des bénéfices par deux canaux différents. Premièrement, la forte dépendance à l'égard des actifs incorporels génère des bénéfices qui peuvent être transférés dans des paradis fiscaux à un coût inférieur à celui des bénéfices générés par les actifs corporels. Deuxièmement, l'importance des effets d'échelle et des réseaux pour les entreprises fortement numérisées créent des marchés très concentrés sur lesquels il est difficile d'entrer en raison de barrières comme les droits de propriété intellectuelle et des entreprises très profitables. Les incita-

tions plus importantes conjuguées à des coûts moins élevés pour transférer les profits expliquent pourquoi les entreprises fortement numérisées sont plus enclines à éviter l'impôt.

Pour autant, au-delà des cas individuels bien connus d'entreprises numériques engagées dans une planification fiscale agressive, la quantification de la sous-taxation des entreprises numériques fait débat. En examinant les cent plus grandes entreprises sur la base de leur valeur marchande et les cinq plus grandes entreprises d'e-commerce, la Commission européenne a calculé l'écart de taxation entre les modèles d'affaires numériques et les entreprises traditionnelles. Elle a trouvé que les entreprises numériques ont un taux d'imposition moyen effectif de seulement 8,5 %, contre 20,9 % pour les entreprises classiques<sup>23</sup>. Cependant, cette estimation se fonde sur la méthodologie de Devereux et Griffith (2003)<sup>24</sup> et non sur les paiements d'impôts observés par les entreprises numériques. L'Institut allemand IFO<sup>25</sup> a identifié un écart de taxation beaucoup plus petit sur la base des paiements d'impôts et des bénéfices déclarés dans les données financières des entreprises numériques et non numériques dans la base de données Orbis. Selon cette étude, les entreprises numériques paient 20,9 % d'impôts au total, tandis que les entreprises traditionnelles paient 26,7 %.

**Constat 2.** L'optimisation fiscale est plus importante pour les entreprises centrées sur le numérique que pour le reste de l'économie, mais n'est pas limitée à ces entreprises. Par ailleurs, l'essor du numérique s'applique à l'ensemble de l'économie.

Par conséquent, les réformes ciblées spécifiquement sur les entreprises du numérique pourraient être problématiques. Les pays du G20 et l'OCDE continuent de discuter d'une solution mondiale qui inclurait un nouveau lien (« *nexus* ») indépendant de la présence physique (les piliers 1 et 2, voir *infra*), à l'horizon 2020.

En attendant, les pressions politiques en faveur de l'introduction d'une taxe sur les services numériques sont fortes dans de nombreux pays. Certains pays ont récemment pris des mesures unilatérales pour adopter une nouvelle taxe sur les ventes de services liés aux plates-formes numériques et aux modèles commerciaux y étant reliés. En 2018, la Commission européenne a proposé d'introduire de manière transitoire une

<sup>21</sup> Même les serveurs des sites Internet n'ont pas besoin d'être installés localement.

<sup>22</sup> Voir Kothenbuerger M. (2019) : *Taxation of Digital Platforms*, ETH Zürich Mimeo. L'auteur se concentre sur les plates-formes numériques biformes telles que Google et Facebook. Il montre qu'elles sont semblables aux entreprises traditionnelles en ce qui concerne leur préférence en matière d'évitement fiscal, mais qu'elles diffèrent dans d'autres dimensions importantes. Elles capitalisent notamment sur les contributions des utilisateurs en raison d'effets de réseau indirects, ce qui se traduit par des recettes publicitaires importantes.

<sup>23</sup> Commission européenne (2017) : « A Fair and Efficient Tax System in the European Union for the Digital Single Market », *Communication au Parlement européen et au Conseil*, COM(2017) 547 final, Bruxelles, 21 septembre, p. 6.

<sup>24</sup> Cette méthode tient compte d'un projet d'investissement hypothétique avec un bénéfice avant impôt et une structure de biens d'équipement donnés et calcule la charge fiscale qui résulterait de l'application des règles fiscales existantes, cf. Devereux M.P. et R. Griffith (2003) : « Evaluating Tax Policy for Location Decisions », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, pp. 107-126.

<sup>25</sup> Fuest C., V. Meier, F. Neumeier et D. Stöhlker (2018) : « Die Besteuerung der Digitalwirtschaft. Zu den ökonomischen und fiskalischen Auswirkungen der EU-Digitalsteuer », *IFO Institut*.

taxe sur les services numériques (DST) au taux de 3 % dans l'UE qui serait abrogée une fois que les règles relatives à l'établissement stable auront été réformées. Bien que cette proposition ne soit pas parvenue à un consensus, plusieurs États membres (Belgique, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni) ont unilatéralement adopté une taxe sur les services numériques ou s'apprêtent à le faire. Au-delà de l'UE, certains pays s'engagent dans une voie similaire (l'Inde ou la Turquie, par exemple). La DST promulguée en France en juillet 2019 est proche de la proposition originale de l'UE, incluant une taxe de 3 % sur le chiffre d'affaires de certaines activités (services numériques, transmission de données, marché)<sup>26</sup>.

La DST soulève divers problèmes. Tout d'abord, il est difficile de tracer une ligne entre l'« économie numérique » et le reste de l'économie, car la transformation numérique touche presque tous les secteurs. Cela pose aussi la question de l'introduction de la notion d'établissement stable numérique<sup>27</sup>. En outre, s'il est vrai que certains des grands géants américains du numérique semblent utiliser avec succès la planification fiscale pour réduire leur IS, ces problèmes ne se limitent nullement aux entreprises numériques : ils sont surtout facilités par le rôle croissant des actifs immatériels dans divers secteurs économiques. Enfin, une telle taxe risque de générer plusieurs distorsions puisqu'elle s'applique indépendamment des profits réalisés. Elle peut conduire à une double imposition internationale et pose par ailleurs question quant à son incidence. En effet, cette taxe peut en fin de compte être transférée par les géants du numérique aux consommateurs locaux ou aux PME.

## L'évitement fiscal des multinationales : le rôle clé des plateformes de vente installées dans les paradis fiscaux

L'évitement fiscal suscite une attention croissante. La presse s'empare régulièrement du sujet et révèle des pertes colossales de recettes fiscales dues aux stratégies déployées par les multinationales. À partir des données du *Bureau of Economic Analysis* relatives à l'activité des filiales américaines à l'étranger de multinationales, cette *Lettre* éclaire l'une de ces stratégies consistant à installer des plateformes de vente dans les paradis fiscaux pour y localiser les profits et bénéficier ainsi d'une fiscalité avantageuse. D'après nos estimations, ces multinationales déplaceraient entre 67 et 80 milliards de dollars de profits dans les paradis fiscaux par l'intermédiaire des plateformes de vente. Cela représenterait entre 24 % et 29 % de leurs profits totaux réalisés à l'étranger. Les plateformes de vente expliqueraient ainsi plus de 90 % des profits excédentaires dans les paradis fiscaux caribéens. De quoi souligner l'urgence d'une réforme du mode de taxation des groupes internationaux.

L'évitement fiscal désigne des pratiques tant légales (optimisation agressive) qu'illegales (fraude fiscale) qui consistent à mettre en place des stratégies pour réduire les impôts d'une entreprise. Une stratégie majeure consiste à déplacer des profits vers un territoire à basse taxation, voire dans un paradis fiscal. Il s'ensuit des pertes colossales de recettes fiscales pour les États<sup>1</sup>. Selon Tørslov *et al.* (2018), près de 40 % des profits des entreprises multinationales seraient ainsi déplacés vers les paradis fiscaux<sup>2</sup>, soit environ 32 milliards de dollars de profits pour la France en 2015 et 142 milliards pour les États-Unis qui, ce faisant, échapperaient à la taxation des bénéfices dans leurs territoires d'origine<sup>3</sup>. Les géants du numérique sont réputés pour leurs stratégies d'évitement particulièrement agressives. Apple est l'un des cas les plus emblématiques. Ce groupe utilise une entreprise de facturation en Irlande, *Apple Sales International* (ASI), pour y enregistrer ses ventes et donc la plus grande partie de ses profits<sup>4</sup>. Le montage est

simple : ASI rachète les produits Apple à ses fabricants (principalement asiatiques) et les revend à ses distributeurs en Europe, en Afrique et en Asie en y appliquant une marge substantielle. Comme elle détient la propriété intellectuelle des produits, la plateforme de vente ASI retient aussi les bénéfices qui s'y rapportent. Ces plateformes de vente sont généralement des sociétés de facturation qui concentrent les ventes de biens et de services réalisées à l'étranger<sup>5</sup>. Cependant, la mise en place d'une plateforme de vente pour éviter de payer l'impôt n'est pas une stratégie propre aux géants du numérique ou aux entreprises américaines. La presse et de nombreux rapports mentionnent d'autres exemples comme ceux de Caterpillar (Levin, 2014), Kering (Philippin *et al.*, 2018) ou encore BASF (Auerbach, 2016) qui détiennent des plateformes en Suisse<sup>6</sup>. Cependant, et en dépit du retentissement médiatique croissant de ces pratiques, aucune étude n'avait jusqu'à présent cherché à examiner la localisation des plateformes de vente

1. Voir D. Bradbury, T. Hanappi & A. Moore (2018), « Estimating the Fiscal Effects of Base Erosion and Profit Shifting: Data Availability and Analytical Issues », CNUCED (2018), Special Issue on Investment and International Taxation, *Transnational Corporations*, 25(2).

2. L. Tørslov, S. Wier, & G. Zucman (2018), « The Missing Profits of Nations », *NBER Working Paper* n° 24701.

3. Les estimations diffèrent d'une étude à l'autre principalement pour des raisons méthodologiques et d'échantillons, mais s'accordent sur le fait que l'impact fiscal global des stratégies d'évitement est important.

4. L. A. Sheppard (2013), « Apple's Tax Magic (Apple Inc.'s Tax Planning) », *Tax Notes International*, 70:10.

5. Le terme « plateformes de vente » est toutefois préféré ici à « plateformes d'exportation » ou sociétés de facturation, car il s'agit de filiales qui vendent des biens qu'elles n'exportent pas en tant que tels, au sens où il n'y a pas de transaction physique.

6. Caterpillar, Kering et BASF ont notamment fait l'objet de travaux d'investigation ou de rapports officiels : voir C. Levin (2014), « Caterpillar's Offshore Tax Strategy. Permanent Subcommittee on Investigations », U.S. Senate ; Y. Philippin, V. Palagutti & E. Rosenberg (2018), « Le système Pinault: une évasion à 2,5 milliards d'euros », *Médiapart*, 16 mars ; M. Auerbach (2016), « Toxic Tax Deals – When BASF tax structure is more about style than substance », Rapport commandé par le Greens/EFA Group au Parlement européen.

des entreprises multinationales et leur rôle spécifique dans l'évitement fiscal. C'est précisément l'objet de cette Lettre<sup>7</sup>.

## ■ Produire ici, enregistrer ses ventes là-bas !

À l'instar de celle de Dharmapala et Hines (2009)<sup>8</sup>, notre définition des paradis fiscaux ne retient pas pour seul critère les faibles taux de taxe mais tient compte également de l'opacité des règles fiscales. Les paradis fiscaux de notre échantillon incluent ainsi certaines îles caribéennes telles que les îles Caïmans, Montserrat ou les îles Vierges Britanniques, ainsi que des pays européens plus proches tels que l'Irlande, le Luxembourg ou la Suisse.

Notre étude se concentre sur les entreprises multinationales américaines pour deux raisons. D'abord, le *Bureau of Economic Analysis* (BEA) produit des statistiques agrégées publiques sur l'activité des filiales des entreprises américaines à l'étranger qui permettent de capter l'ampleur des stratégies d'évitement fiscal. Ces informations ne sont pas disponibles pour d'autres pays. Ensuite, les entreprises américaines représentent à elles seules près de 33 % des ventes réalisées par les multinationales à l'étranger<sup>9</sup>.

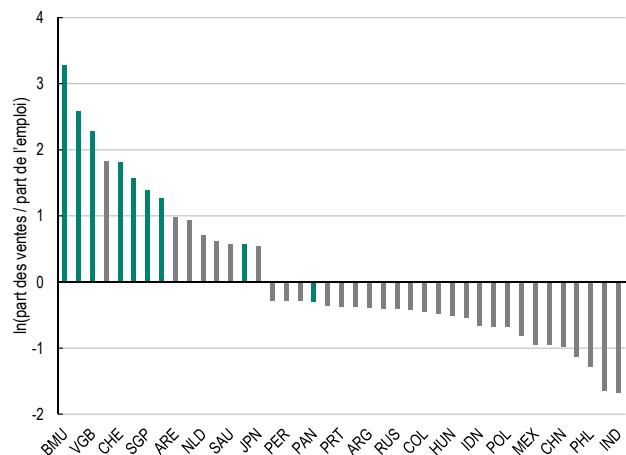
Le BEA recense les activités à l'étranger des filiales détenues à majorité par des entreprises américaines. Ces enquêtes annuelles et de référence (tous les 5 ans) couvrent non seulement le secteur manufacturier, mais aussi le secteur des services (en excluant le secteur financier), encore peu étudié jusqu'à présent<sup>10</sup>. Nous observons l'emploi, le chiffre d'affaires local et à l'étranger de biens et de services, ainsi que les bénéfices avant impôt excluant les bénéfices hors exploitation (charges spéciales, gains ou pertes en capital, etc.). Ces informations sont disponibles pour une période allant de 1999 à 2013, pour 56 pays et 14 industries.

Deux faits stylisés saillants ressortent de leur analyse.

Premier constat, les multinationales américaines de notre échantillon n'enregistrent pas les revenus de leurs ventes là où elles produisent, mais là où il est fiscalement avantageux de le faire. La règle fiscale voudrait que les recettes des ventes soient enregistrées là où la production a lieu<sup>11</sup>. Dans les faits, les entreprises peuvent reporter leurs recettes de vente de biens et de services dans les paradis fiscaux, comme le fait Apple (*sales shifting*).

Pour comparer lieux d'enregistrement des ventes et lieux de production, nous rapportons la part des ventes totales à la part de l'emploi total (approximation de la production) des filiales des entreprises américaines. Les différences entre pays sont significatives<sup>12</sup> : le ratio est positif pour les paradis fiscaux et négatif pour les grands pays manufacturiers comme l'Inde ou la Chine (graphique 1). Les paradis fiscaux enregistrent donc beaucoup de ventes relativement à leur production.

Graphique 1 – Déconnexion entre lieu de production et lieu d'enregistrement des ventes des multinationales



Note : les paradis fiscaux de notre échantillon sont représentés en vert. Il s'agit des Bermudes (BMU), de la Barbade (BRB), des îles caribéennes sous contrôle britannique (ces pays, rassemblés sous le code VGB, sont les îles vierges Britanniques, les îles Caïmans, Montserrat et les îles Turques-et-Caïques), la Suisse (CHE), l'Irlande (IRL), Singapour (SGP), le Luxembourg (LUX), Hong-Kong (HKG) et le Panama (PAN). Par exemple, pour les Bermudes, le ratio de 3,2 signifie que la part des ventes enregistrées aux Bermudes est 26,6 (=  $e^{3,28}$ ) fois plus élevée que la part en emplois (approximant la production). Les pays dont le ratio est supérieur à 0,25 ou inférieur à -0,25 ne sont pas affichés. Le ratio pour la France est de -0,25.

Source : calculs des auteurs à partir des données USDIA (BEA).

## ■ Le rôle clé de la localisation des plateformes de vente

Les entreprises multinationales organisent ainsi leur activité mondiale en enregistrant leurs ventes dans des pays à faible taux d'imposition et en produisant dans d'autres pays. C'est le cas, par exemple, de la filiale suisse de Caterpillar, qui déclare plus de 85 % de bénéfices dans des filiales non américaines du groupe, malgré l'absence d'installations de production sur ces territoires et la présence de seulement 0,3 % du total de ses effectifs mondiaux<sup>13</sup>.

Si les paradis fiscaux sont artificiellement utilisés comme plateformes de vente dans le but de limiter la charge fiscale, cela devrait aussi se traduire par des ventes à l'étranger disproportionnées. C'est ce que nous testons en rapportant les ventes à l'étranger aux ventes totales, relativement à un niveau de référence que nous estimons économétriquement en tenant compte de la fiscalité mais aussi des avantages comparatifs (institutions, culture, etc.) qui sont autant de facteurs influençant l'attractivité relative de chaque pays<sup>14</sup>.

7. Cette Lettre s'appuie sur notre étude S. Laffitte & F. Toubal (2019), « A Fistful of Dollars? Foreign Sales Platforms and Profit Shifting in Tax Havens », Document de travail du CEPII, n° 2019-02.

8. D. Dharmapala & J. R. Hines (2009), « Which Countries Become Tax Havens? », *Journal of Public Economics*, 93, 9–10.

9. Selon les données de A. Rodriguez-Clare, N. Ramondo & F. Tintelnot (2015), « Multinational Production: Data and Stylized Facts », *American Economic Review*, Papers and Proceedings, 105(5), 530-36.

10. Voir S. Hebous & N. Johannessen (2015), « At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services », CESifo Working Paper Series n° 5414 ; V. Bouvatier, G. Capelle-Blancard & A. L. Delatte (2018), « Banks Defy Gravity in Tax Havens », CEPR Working Paper, DP12222.

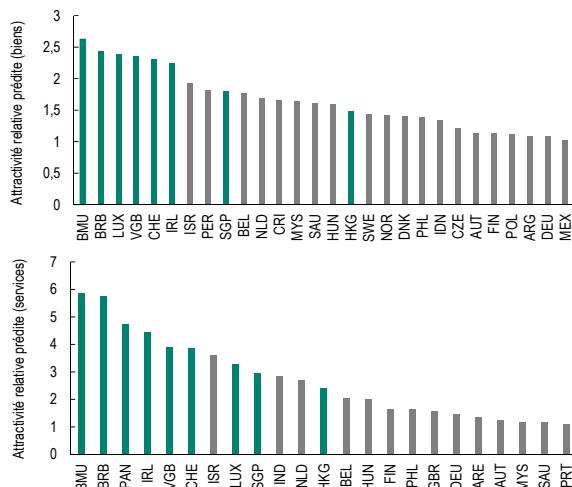
11. P. Antras & S. Yeaple (2014), *Multinationals and the International Organization of Firms*, Handbook of International Economics, Chapter 2.

12. Ce ratio est pondéré par le PIB par habitant (exprimé en logarithme) pour tenir compte de la productivité des pays hôtes.

13. C. Levin (2014), *op. cit.*

14. Le niveau de référence pour les ventes à l'étranger (de biens et services) et les profits par employé dans le pays *i*, pour le secteur *k*, à la date *t* pour la période 1999-2013, est calculé à l'aide d'effets fixes pays (pour capturer l'attractivité propre d'un territoire sur l'ensemble de la période), secteur et temps. Nous retenons les prédictions de cette équation pour chaque pays, puis rapportons chacune d'elles à la moyenne de celles des non paradis fiscaux afin d'exprimer l'attractivité relative de chaque territoire (voir Laffitte et Toubal, 2019).

Graphique 2 – Attractivité relative des plateformes de vente



Note : les paradis fiscaux de notre échantillon sont représentés en vert. Les pays en dessous de la moyenne de référence ne sont pas affichés.

Source : calculs des auteurs à partir des données USDIA (BEA).

Cet exercice est réalisé pour les plateformes de vente de biens et celles des services (graphique 2)<sup>15</sup>. Il en ressort, par exemple, que les Bermudes sont un territoire 2,63 fois plus attractif pour les biens et 5,88 fois plus attractif pour les services, que ne l'est la moyenne des non paradis fiscaux. À noter toutefois que les Pays-Bas (NLD), qui ne figurent pas dans notre liste restrictive de paradis fiscaux, affichent une attractivité relativement importante.

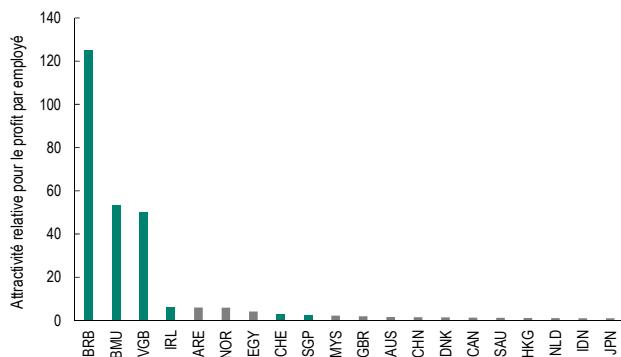
Cela souligne le rôle crucial des plateformes de vente dans l'organisation des multinationales américaines de notre échantillon pour localiser *in fine* leurs profits dans les paradis fiscaux. La concentration des profits dans ces territoires est connue depuis les travaux de Grubert et Mutti (1991) et ceux de Hines et Rice (1994)<sup>16</sup>. L'exploitation des données du BEA nous permet d'en mesurer l'ampleur.

Le ratio des profits rapportés à l'emploi vient compléter l'analyse. Selon la même méthode que précédemment, nous calculons l'attractivité relative des différents territoires d'implantation des multinationales américaines en termes de profits par employé. D'autres études ont déjà montré que les paradis fiscaux affichent un ratio de profits par employé anormalement élevé. Le niveau de référence que nous estimons permet cependant de mesurer l'ampleur des écarts de profitabilité entre les paradis fiscaux et les autres pays. Ainsi, certaines îles caribéennes telles que la Barbade ont un ratio profits par employé 125 fois plus élevé que la moyenne de référence (graphique 3).

## Une estimation du montant des profits déplacés dans les paradis fiscaux grâce aux plateformes de vente

Les paradis fiscaux attirent plus de plateformes de vente que les autres pays et sont le lieu où les entreprises multinationales américaines de

Graphique 3 – Attractivité relative en termes de profits par employé



Note : les paradis fiscaux de notre échantillon sont représentés en vert. L'axe horizontal normalisé à 1 représente la moyenne des ratios d'attractivité des pays qui ne sont pas considérés comme des paradis fiscaux. Les pays en dessous de cette moyenne de référence ne sont pas affichés.

Source : calculs des auteurs à partir des données USDIA (BEA).

notre échantillon concentrent leurs profits. Pour estimer la taille des profits déplacés dans les paradis fiscaux par l'intermédiaire des plateformes de vente, nous estimons une relation faisant dépendre les profits des filiales du statut de paradis fiscal du pays hôte, de la présence de plateformes de vente et d'un ensemble de facteurs propres aux pays hôtes (potentiel des marchés intérieurs et extérieurs, taux de taxe statutaire, traités fiscaux bilatéraux avec les États-Unis, emploi et capital productif ; les autres éléments susceptibles d'influencer les profits étant également pris en compte à l'aide d'effets fixes). Puis nous calculons ce que seraient les profits dans les paradis fiscaux si aucun profit n'était déplacé par l'intermédiaire des plateformes de vente (voir Laffitte et Toubal, 2019). D'après nos estimations, entre 67 et 80 milliards de dollars de profits seraient déplacés dans les paradis fiscaux par l'intermédiaire des plateformes de vente (tableau 1).

Tableau 1 – Profits déplacés dans les paradis fiscaux par les plateformes de vente (en %)

	Méthode 1 Profits > 0	Méthode 2 Profits totaux
Profits déplacés (milliards de dollars)	66,9	80,0
% des profits dans les paradis fiscaux	74,0	88,0
% des profits totaux	24,0	29,0

Note : la méthode 1 utilise le logarithme du profit comme variable dépendante, la méthode 2 utilise la racine cubique du profit. Estimations pour l'année 2013.

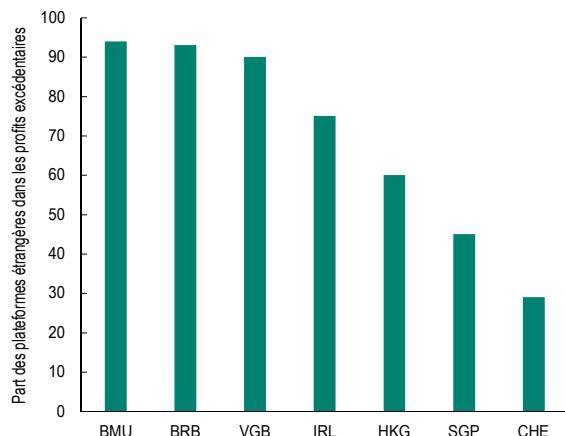
Source : calculs des auteurs à partir des données USDIA (BEA).

L'activité des plateformes de vente correspond à une part substantielle du déplacement total de profits dans les paradis fiscaux. En effet, entre 24 % et 29 % des profits totaux réalisés à l'étranger par les multinationales américaines seraient déplacés dans des paradis fiscaux par l'intermédiaire des plateformes de vente. Ces dernières expliqueraient ainsi plus de 90 % des profits excédentaires dans les paradis fiscaux caribéens et, en moyenne, plus de 50 % des profits excédentaires dans les autres pays (graphique 4).

15. Une décomposition plus détaillée au niveau des secteurs d'activité des plateformes n'est pas possible faute de données.

16. Voir, par exemple, H. Grubert & J. Mutti (1991), « Taxes, Tariffs and Transfer Pricing in Multinational Corporate Decision Making », *The Review of Economics and Statistics*, 73(2), 285-93 ou bien J. Hines & E. M. Rice (1994), « Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business », *The Quarterly Journal of Economics*, 109(1), 149-182.

Graphique 4 – Profits excédentaires expliqués par les plateformes de vente  
(en %)



Note : le Panama et le Luxembourg n'ayant pas de profits excédentaires (cf. graphique 3), ils ne sont pas affichés dans ce graphique.

Lecture : les profits déplacés par les plateformes de vente représentent 94 % des profits déplacés aux Bermudes.

Source : calculs des auteurs à partir des données USDIA (BEA).

en fonction de différents facteurs, facilement observables et difficilement manipulables : les salaires distribués, le capital et les ventes. Ce système de répartition, où chacun des 3 facteurs compterait pour 1/3, peut être illustré par un exemple simple. Supposons une multinationale réalisant 100 de profits mondiaux (consolidés). Si 40 % de ses employés, 50 % de son capital et 60 % de ses ventes sont localisés en France, la France aura le droit de taxer 50 % des profits consolidés de cette entreprise. Cette dernière sera donc redevable à la France de : 33 % (taux d'imposition français) \* (40 % + 50 % + 60 %) / 3 (clé de répartition) \* 100 (profits consolidés), soit 16,5 % de ses profits. Cette répartition a l'avantage de ne pas dépendre du lieu d'enregistrement des profits. Les partisans de cette réforme arguent que si les profits sont manipulables, la localisation des consommateurs ne l'est pas. Ce mode de taxation permettrait donc de limiter l'évitement fiscal des entreprises en rendant la taxation indépendante de l'endroit où sont enregistrés les profits.

Resterait toutefois dans ce cas à surveiller attentivement les pratiques de transferts de ventes (*sales shifting*) dont nous venons d'illustrer l'importance, car une entreprise pourrait toujours par ce biais déplacer sa base fiscale dans les pays à bas taux de taxe<sup>19</sup>. Les mesures à prendre pour en réduire l'usage nécessiteront de meilleures ressources statistiques quant aux structures organisationnelles des entreprises multinationales. La mise en place récente de la déclaration pays par pays (*country-by-country reporting*) dans le cadre du projet BEPS de l'OCDE est un premier pas en ce sens.

## ■ Comment réformer la taxation des groupes internationaux ?

La part substantielle des profits déplacés dans les paradis fiscaux invite à s'interroger sur l'hétérogénéité fiscale et les moyens d'y remédier, ou sur ce qui permettrait, en l'absence d'une fiscalité homogène, de limiter l'évitement fiscal. Récemment, l'Union européenne avec le projet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS<sup>17</sup>), des économistes ainsi que des juristes ont proposé d'appliquer un système de « taxation unitaire » comme solution à l'évitement fiscal<sup>18</sup>. Ce système consisterait à répartir les droits à taxer les profits consolidés mondialement

Sébastien Laffitte & Farid Toubal\*  
farid.toubal@cepii.fr

17. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-cccb\\_fr](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-cccb_fr)

18. Par exemple, R. Avi-Yonah, K. Clausing & M. Durst (2009), « Allocating Business Profits for Tax Purposes: A Proposal to Adopt a Formulary Profit Split », *Florida Tax Review*, 9 et G. Zucman (2014), « Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits », *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 121–48.

19. Voir l'exemple de montage donné par : J. C. Fleming, R. J. Peroni & S. E. Shay. (2014), « Formulary Apportionment in the U.S. International Income Tax System: Putting Lipstick on a Pig? », *Michigan Journal of International Law*, 36(1).

\* Sébastien Laffitte est doctorant à l'ENS Paris Saclay et au CREST ; Farid Toubal est conseiller scientifique au CEPII et professeur d'économie à l'ENS Cachan.

La Lettre du



© CEPII, PARIS, 2019

RÉDACTION :

Centre d'études prospectives et d'informations internationales  
20, avenue de Ségur  
TSA 10726  
75334 Paris Cedex 07

Tél. : 01 53 68 55 00  
[www.cepii.fr](http://www.cepii.fr) – @CEPII\_Paris

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :  
Sébastien Jean

RÉDACTION EN CHEF :  
Jézabel Couppey-Soubeyran  
& Thomas Renault

RÉALISATION :  
Laure Boivin

La Lettre du CEPII  
est disponible en version électronique  
à l'adresse :  
<http://www.cepii.fr/LaLettreDuCEPII>

Pour être informé de chaque nouvelle parution,  
s'inscrire à l'adresse :  
<http://www.cepii.fr/Resterinformé>

ISSN 0243-1947 (imprimé)  
ISSN 2493-3813 (en ligne)  
CCP n° 1462 AD

Mars 2019  
Imprimé en France par le CGSP  
Service Reprographie

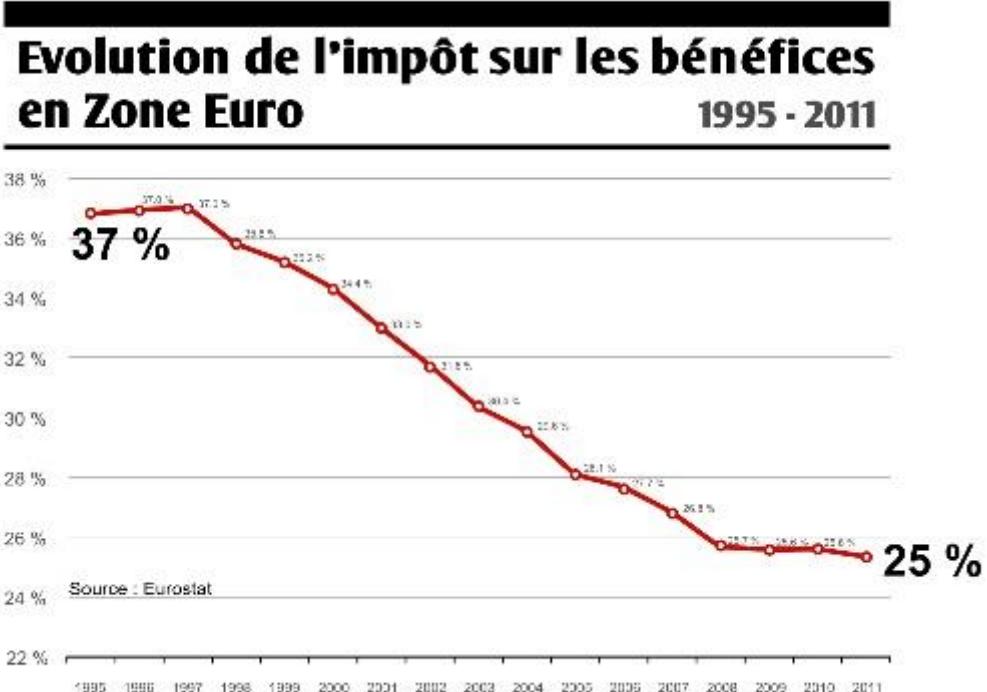
Cette lettre est publiée sous la  
responsabilité de la direction du CEPII.  
Les opinions qui y sont exprimées sont  
celles des auteurs.

RECHERCHE ET EXPERTISE  
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE



Et si on supprimait l'impôt sur les bénéfices ? Par Alexandre Delaigue, professeur d'économie à Lille I

Publié le 3 février 2014



Supprimer l'impôt sur les bénéfices en France ? L'idée vous paraît sans doute saugrenue a priori. Pourtant, cela pourrait avoir énormément d'avantages, pour un coût équivalent à celui du pacte de responsabilité. Revue d'arguments.

#### 1 La force de zéro

A l'heure où le gouvernement fait la danse du ventre pour séduire les investisseurs étrangers, rien de tel qu'une mesure spectaculaire. Les réductions de cotisations sociales discutées pour le pacte de responsabilité se montent à environ 50 milliards d'euros, soit autant que les recettes en France de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Le taux d'impôt sur les bénéfices est un indicateur très suivi, et bien plus explicite que le coût du travail dont la valeur est difficile à déterminer. Un impôt sur les sociétés de zéro est clair et transparent, et immédiatement attractif. Comme l'a décrit Chris Anderson, "zéro" a une force d'attraction bien plus irrésistible que toute autre diminution. Et imaginez les couvertures de la presse financière anglo-saxonne : "la France devient un paradis fiscal".

#### 2 Ca rapporte gros

L'économiste Laurence Kotlikoff a récemment simulé l'impact d'une suppression de l'impôt sur les sociétés aux USA, pour constater un impact très positif sur l'investissement et la croissance économique (8 points de PIB supplémentaires à moyen terme). En effet, le capital est très mobile, contrairement au travail et aux individus ; et il est très sensible aux écarts de rendement déterminés par la fiscalité. La France se retrouverait d'un coup avec l'impôt le plus bas de l'Union Européenne, deviendrait étant donnée sa position centrale un attracteur massif d'investissements. C'est grâce entre autres à un impôt sur les sociétés bas que l'Irlande a connu un miracle économique.

Supprimer l'impôt sur les bénéfices bénéficie aux salaires, à l'investissement, à l'emploi, et supprime les distorsions créées par les techniques d'évasion fiscale des entreprises, selon Kotlikoff; en particulier, les multinationales qui restent assises sur des montagnes d'argent inutilisées parce qu'elles ont bloqué leurs bénéfices dans les paradis fiscaux (comme Apple) seraient alors incitées à réinvestir.

### 3 Ca ne coûte pas si cher que cela

Cela peut sembler impressionnant de supprimer un impôt aussi considérable que l'impôt sur les sociétés. Mais après tout, cela ne fait pas tant que ça. 50 milliards, c'est ce que représentent les promesses du pacte de responsabilité ; et en pratique, les recettes gouvernementales ne diminueraient pas d'autant.

On l'oublie souvent, mais ce ne sont pas les entreprises qui paient des impôts ; ce sont les individus. De la même façon qu'un impôt sur le lait n'est pas payé par les vaches, l'impôt sur les sociétés est en pratique payé par les actionnaires, sous forme de bénéfice réduit ; par les employés, sous forme de salaires plus bas ; ou par les clients sous forme de prix plus élevés. Au bout du compte, ce sont des personnes qui paient les impôts, et les entreprises ne sont pas des individus.

Dès lors, supprimer l'impôt sur les bénéfices ne supprime pas les recettes fiscales mais les déplace. Les dividendes accrus sont taxés, comme les salaires touchés ou la TVA accrue. L'afflux d'investissements enrichirait le trésor public de cotisations sociales supplémentaires. Au total, le coût pour les finances publiques est bien moins important que le montant brut de la recette fiscale perdue.

### 4 De toute façon, on y viendra

Comme l'indique le graphique qui illustre ce post (et dont voici la source) les taux d'imposition des bénéfices des sociétés sont en chute libre en Europe, et cela continue. Tous les pays périphériques cherchent à rétablir leur attractivité en réduisant leur impôt sur les bénéfices, suivis par les autres. L'Europe a organisé la concurrence fiscale, résultat, le capital se déplace là où les impôts sont les plus faibles.

L'actuelle lutte contre les paradis fiscaux risque même d'encourager ce processus. Pour l'instant, Amazon a la possibilité de conserver ses bénéfices au Luxembourg et ses entrepôts en France. Si la première option disparaît, l'entreprise choisira d'installer ses centres logistiques dans les pays européens à la fiscalité la plus légère ; les pouvoirs publics français perdront les cotisations sociales et ne récupéreront rien, et seront obligés de s'aligner sur le

moins-disant fiscal pour continuer d'attirer les capitaux. Le choix européen de réaction face à la crise a été d'obliger les pays à s'ajuster en accroissant leur compétitivité : la disparition de l'impôt sur les bénéfices est inscrite en filigrane dans ce choix.

Ce serait, bien évidemment, un suicide politique pour le gouvernement actuel que de décider de supprimer l'impôt sur les bénéfices. Son image de social-traitre vendu au grand capital auprès de la gauche serait définitivement établie, sans grand bénéfice électoral par ailleurs. Le pays se retrouverait aussi au banc des accusés dans l'Union Européenne pour son dumping fiscal - alors que c'est la logique du système qui y pousse.

Mais il faut se rendre à l'évidence : les ordres de grandeur financiers de la suppression de l'impôt sur les sociétés sont les mêmes que ceux du "pacte de responsabilité". Les actuels allègements de cotisations sociales promis sont du même ordre que la suppression totale de l'impôt sur les sociétés, avec une efficacité bien moins assurée que la suppression immédiate de l'IS - quitte à éléver au passage la fiscalité sur les dividendes en compensation. La suppression de l'impôt sur les sociétés n'est pas à l'ordre du jour pour l'instant ; mais c'est un exercice intellectuel utile pour appréhender les évolutions actuelles.



## CARBIS BAY G7 SUMMIT COMMUNIQUÉ

### Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better

We, the leaders of the Group of Seven, met in Cornwall on 11-13 June 2021 determined to beat COVID-19 and build back better. We remembered everyone who has been lost to the pandemic and paid tribute to those still striving to overcome it. Inspired by their example of collaboration and determination, we gathered united by the principle that brought us together originally, that shared beliefs and shared responsibilities are the bedrock of leadership and prosperity. Guided by this, our enduring ideals as free open societies and democracies, and by our commitment to multilateralism, we have agreed a shared G7 agenda for global action to:

- **End the pandemic and prepare for the future** by driving an intensified international effort, starting immediately, to vaccinate the world by getting as many safe vaccines to as many people as possible as fast as possible. Total G7 commitments since the start of the pandemic provide for a total of over two billion vaccine doses, with the commitments since we last met in February 2021, including here in Carbis Bay, providing for one billion doses over the next year. At the same time we will create the appropriate frameworks to strengthen our collective defences against threats to global health by: increasing and coordinating on global manufacturing capacity on all continents; improving early warning systems; and support science in a mission to shorten the cycle for the development of safe and effective vaccines, treatments and tests from 300 to 100 days.
- **Reinvigorate our economies** by advancing recovery plans that build on the \$12 trillion of support we have put in place during the pandemic. We will continue to support our economies for as long as is necessary, shifting the focus of our support from crisis response to promoting growth into the future, with plans that create jobs, invest in infrastructure, drive innovation, support people, and level up so that no place or person, irrespective of age, ethnicity or gender is left behind. This has not been the case with past global crises, and we are determined that this time it will be different.
- **Secure our future prosperity** by championing freer, fairer trade within a reformed trading system, a more resilient global economy, and a fairer global tax system that reverses the race to the bottom. We will collaborate to ensure future frontiers of the global economy and society, from cyber space to outer space, increase the prosperity and wellbeing of all people while upholding our values as open societies. We are convinced of the potential of technological transformation for the common good in accordance with our shared values.
- **Protect our planet** by supporting a green revolution that creates jobs, cuts emissions and seeks to limit the rise in global temperatures to 1.5 degrees. We commit to net zero no later than 2050, halving our collective emissions over the two decades to 2030, increasing and improving climate finance to 2025; and to conserve or protect at least 30 percent of our land

and oceans by 2030. We acknowledge our duty to safeguard the planet for future generations.

- **Strengthen our partnerships** with others around the world. We will develop a new partnership to build back better for the world, through a step change in our approach to investment for infrastructure, including through an initiative for clean and green growth. We are resolved to deepen our current partnership to a new deal with Africa, including by magnifying support from the International Monetary Fund for countries most in need to support our aim to reach a total global ambition of \$100 billion.
- **Embrace our values** as an enduring foundation for success in an ever changing world. We will harness the power of democracy, freedom, equality, the rule of law and respect for human rights to answer the biggest questions and overcome the greatest challenges. We will do this in a way that values the individual and promotes equality, especially gender equality, including by supporting a target to get 40 million more girls into education and with at least \$2¾ billion for the Global Partnership for Education.

We shall seek to advance this open agenda in collaboration with other countries and within the multilateral rules-based system. In particular, we look forward to working alongside our G20 partners and with all relevant International Organisations to secure a cleaner, greener, freer, fairer and safer future for our people and planet.

## **INTRODUCTION**

1. We, the Leaders of the Group of Seven, met together in Cornwall, United Kingdom on 11-13 June 2021 at a critical juncture for our people and planet.
2. We acknowledge the ongoing impacts of COVID-19 in our own societies and around the world, and that those impacts have not been felt evenly. We remember all those who have died as a result of the pandemic and pay tribute to all those continuing to work to overcome the virus.
3. United as open societies and economies and guided by our shared values of democracy, freedom, equality, the rule of law and respect for human rights, we commit to beating COVID-19 everywhere and building back better for all. We are firmly convinced that these values remain the best foundation for the social and economic advancement of all humanity. We affirm that by investing in our people, tackling inequalities, including gender inequality, promoting dignity and championing freedoms, we will release innovation capable of tackling the great challenges of our time.
4. Our agenda for global action is built on our commitment to international cooperation, multilateralism and an open, resilient, rules-based world order. As democratic societies we support global institutions in their efforts to protect human rights, respect the rule of law, advance gender equality, manage tensions between states, address conflict, instability and climate change, and share prosperity through trade and investment. That open and resilient international order is in turn the best guarantor of security and prosperity for our own citizens.
5. We were joined in Cornwall by the Leaders of Australia, India, the Republic of Korea and South Africa, with whom we have agreed a shared statement on the value and role of open societies. We will continue to work together with these and all our partners in tackling global challenges. We reaffirm our commitment to multilateralism and to working with the G20, UN and wider multilateral system to deliver a strong, sustainable, resilient and inclusive recovery.

## **HEALTH**

6. Our immediate focus is beating COVID-19 and we set a collective goal of ending the pandemic in 2022. The COVID-19 pandemic is not under control anywhere until it is under control everywhere. In an interconnected world global health and health security threats respect no borders. We therefore commit both to strengthen global action now to fight COVID-19, and to take further tangible steps to improve our collective defences against future threats and to bolster global health and health security. This includes strengthening the World Health Organization (WHO) and supporting it in its leading and coordinating role in the global health system.
7. We recognise that the pandemic has left no one untouched, impacting not only physical health but also mental health and social wellbeing. We pay tribute to the extraordinary efforts of first responders, health workers, paid and unpaid care workers, scientists, and manufacturers who have developed and deployed COVID-19 medical tools at a pace few thought possible, opening up a path out of the pandemic. At the same time, we recognise that we have a long way to go to achieve global equitable access to these medical tools, and to manage the risks from new COVID-19 variants which have the potential to reverse our progress.

8. Recognising that ending the pandemic in 2022 will require vaccinating at least 60 per cent of the global population, we will intensify our action to save lives. Our international priority is to accelerate the rollout of safe and effective, accessible and affordable vaccines for the poorest countries, noting the role of extensive immunisation as a global public good. We reiterate our endorsement of the G20 Rome Declaration and the statement agreed by our Foreign and Development Ministers on equitable access. We will work together and with others, leveraging the full spectrum of the capability and capacity we can each deploy to support the global vaccination effort, through finance for and sharing of doses, science, ensuring accessibility through voluntary licensing, manufacturing and ensuring availability through exports, opening supply chains, and supporting final mile delivery.

9. We reaffirm our support for the ACT-A and its COVAX Facility as the primary route for providing vaccines to the poorest countries. Since the start of the pandemic, we have committed \$8.6 billion to the vaccines pillar of ACT-A to finance the procurement of vaccines, including \$1.9 billion since we last met in February. This provides for the equivalent of over one billion doses. We welcome the recent successful COVAX Summit co-hosted by Japan and Gavi which mobilised financing pledges exceeding the COVAX AMC target. Recognising the urgent need to speed up delivery of doses, we are committing to share at least 870 million doses directly over the next year. We will make these doses available as soon as possible and aim to deliver at least half by the end of 2021 primarily channelled through COVAX towards those in greatest need. Taken together, the dose equivalent of our financial contributions and our direct dose sharing mean that the G7's commitments since the start of the pandemic provide for a total of over two billion vaccine doses. The commitments since we last met in February 2021 including here in Carbis Bay provide for one billion doses over the next year. We will work together with the private sector, the G20 and other countries to increase this contribution over the months to come.

10. These commitments build on our wider contributions to the global vaccination effort. These include exports from domestic production, with at least 700 million doses exported or to be exported this year, of which almost half have gone or will go to non-G7 countries, with a commitment to continue exporting in significant proportions; and the promotion of voluntary licensing and not-for-profit global production, which has so far accounted for over 95 per cent of the COVAX supply.

11. We reaffirm our support for all pillars of the ACT-A across, treatments, tests and strengthening public health systems as well as vaccines. As the G7, since our meeting in February, we have committed over \$2 billion in total to the ACT-Accelerator (including vaccines), taking our collective commitment since the start of the pandemic to over \$10 billion. We support discussions regarding the extension of the ACT-A mandate into 2022, noting the planned comprehensive review to optimise its effectiveness and accountability. Efforts on this scale require close monitoring of progress made by ACT-A with reliable, transparent, up-to-date and clear information on procurement and delivery to both donor and recipient countries in close partnership with regional organisations. Progress should be reported to the G20 in Rome.

12. In support of achieving our goal, we commit to an end-to-end approach to boost supply of COVID-19 tools, including vaccines, raw materials, tests, therapeutics, and personal protective equipment (PPE), through more production in more places to sustain a global supply network for this pandemic and the next. This will be based on the principles of open trade and transparency, including through terminating unnecessary trade restrictive measures and supporting open,

diversified, secure and resilient supply chains. It will be backed up by a practical and pragmatic approach to breaking down bottlenecks that are holding back the efficient use of current production capacity, as well as promoting partnerships to increase capacity further. To this end, we will support the ACT-A Facilitation Council Working Group together with the World Health Organisation (WHO), the World Trade Organisation (WTO), Coalition for Epidemic Preparedness Innovations (CEPI), Gavi, UNICEF and other partners such as the Medicines Patent Pool and the private sector, to coordinate a global vaccine supply network to optimise manufacturing capacities for safe and effective vaccines and other pandemic tools, and to share information about supply chains. Emphasising the need for equitable access to COVID-19 vaccines, we will support manufacturing in low income countries and, noting the importance of intellectual property in this regard, we will engage constructively with discussions at the WTO on the role of intellectual property, including by working consistently within the TRIPS agreement and the 2001 Doha Declaration on the TRIPS agreement and Public Health. We note the positive impact that voluntary licensing and technology transfer on mutually agreed terms have already made to increasing global supply. We note the positive impact that voluntary licensing and technology transfer on mutually agreed terms have already made to increasing global supply. We will explore all options to ensure affordable and accessible COVID-19 tools for the poorest countries, including non-profit production, tiered and transparent pricing, and sharing by manufacturers of a proportion of production with COVAX, noting the previous precedent of the 10 per cent target in relation to influenza. We support efforts to accelerate manufacturing capacities of COVID-19 tools on all continents, encouraging new partnerships based on voluntary licensing and technology transfer on mutually agreed terms and in particular will strive to support African efforts to establish regional manufacturing hubs. We will continue to work with partners, regional organisations and recipient countries, including through COVAX, to boost country-readiness, and will maintain our efforts to support vaccine confidence.

13. To get and stay ahead of the virus, we commit to continue our investment in cutting edge research and innovation, seeking to ensure that global vaccines remain effective against variants of concern, and that effective tests and treatments are available. To this end, we will boost global surveillance and genomic sequencing and swift information sharing needed to enable the rapid detection to combat the virus and its emerging variants. G7 countries should extend every effort to achieve, wherever possible, a level of genomic sequencing of at least 10 per cent of all new positive COVID-19 samples during the pandemic phase and share genomic sequencing information with existing global databases.

14. Alongside the above, we will continue and enhance our commitments to support fragile countries in dealing with the pandemic and other health challenges. This includes supporting ACT-A partners such as The Global Fund and Unitaid which have played a crucial role in delivering lifesaving medical and other supplies, including oxygen, tests, therapeutics and PPE, and assisting countries together with WHO to strengthen their health systems, build capacity, manage outbreaks and prevent disease spread. We call on the World Bank Group and the other Multilateral Development Banks (MDBs) to increase the speed of their financial support, and will continue to support ACT-A in this regard.

15. Alongside responding to the current pandemic, we must act now to strengthen the global health and health security system to be better prepared for future pandemics and to tackle long standing global health threats, including Antimicrobial Resistance. We welcome the Rome Declaration, the measures set out within the 'Strengthening WHO preparedness for and response

to health emergencies' Resolution as adopted at the 74th World Health Assembly, acknowledge the bold recommendations of the Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response (IPPPR), and the work of the International Health Regulations Review Committee (IHR Review Committee) and Independent Oversight and Advisory Committee (IOAC). We look forward to continuing to work with the G20, UN, WHO, WTO and other relevant international organisations, in accordance with their mandates and rules for decision making, to make progress in the swift implementation of recommendations, and to seek the necessary multilateral action, including exploring the potential value of a treaty. We look forward to the special session on pandemic preparedness in the Autumn, as agreed at the World Health Assembly.

16. As G7 countries, we acknowledge our particular role and responsibilities in international efforts to strengthen the global health system, and commit to harnessing our unique strengths to support this. We endorse the G7 Carbis Bay Health Declaration and the G7 Health Ministers' Communique, and the concrete actions outlined to ensure all countries are better equipped to prevent, detect, respond to and recover from health crises including in alignment with the International Health Regulations (IHR). We place particular emphasis on:

- Improving integration, by strengthening a "One Health" approach across all aspects of pandemic prevention and preparedness, recognising the critical links between human and animal health and the environment.
- Strengthening transparency and accountability, including reiterating our commitment to the full implementation of, and improved compliance with, the International Health Regulations 2005. This includes investigating, reporting and responding to outbreaks of unknown origin. We also call for a timely, transparent, expert-led, and science-based WHO-convened Phase 2 COVID-19 Origins study including, as recommended by the experts' report, in China.
- Improving the speed of response by developing global protocols which trigger collective action in the event of a future pandemic.
- Ensuring fairness, inclusion and equity, including the empowerment and leadership of women and minorities in the health and care sectors, and addressing the links between health crises and wider social determinants of health such as poverty and structural inequalities, and leaving no one behind by advancing the achievement of Universal Health Coverage.
- Increasing the resilience of global health systems to deal with outbreaks of emerging and enduring pathogens, including by investing in the health and care workforce worldwide to build capacity and keep health care workers safe.
- Strengthening financing models to support longer-term preparedness, sustainable global health and health security, in particular but not limited to the WHO. We will explore options for building consensus this year, around sustainable global health and health security financing, supported by robust financial reporting, increased and defined accountability, and oversight. We ask our Finance Ministers to work with others, the G20 and its High Level Independent Panel (HLIP) to make progress in this regard. We will explore options to strengthen global accountability, tracking and allocation of global health security financing, including the IPPPR recommendation toward a Global Health Threats Council.

17. The G7 has a leading role to play in deploying our collective scientific capabilities as part of an enhanced global health response. Data can play a transformative role in supporting effective early warning and rapid response to health crises. We therefore need to improve the quality and

coverage of international, regional and national pathogen surveillance to enable us to gather, share and analyse data to identify new variants in our fight against the current pandemic, and to detect and monitor future pathogens with pandemic potential. We support the establishment of the international pathogen surveillance network - a global pandemic radar - and welcome the WHO's commitment to work with experts and countries to help achieve this, based on a common framework, including standards and rules for sharing data, that builds on existing detection systems such as the influenza and polio programmes but with greater capacity for genomic sequencing and broader in coverage. We note the report to the Presidency on pathogen surveillance by Sir Jeremy Farrar. To this end we welcome the WHO's Global Hub for Pandemic and Epidemic Intelligence, as well as additional centres as part of this network. This will also need to be supported by capability building at the regional level, thereby increasing global sequencing and pathogen surveillance capacities across the world. We ask that the WHO reports back to Leaders on the progress of the network by the end of this year as part of the G20 process.

18. It is essential that we maintain and build upon the extraordinary innovation, scientific power, and collaboration that we have seen in the response to this pandemic, including the development of COVID-19 vaccines in just over 300 days. As G7 members we have a particular role to play in seeking to make safe and effective diagnostics, therapeutics and vaccines even more quickly available in the future. Recognising the unpredictable nature of future health emergencies, in the event of a future pandemic we will seek to create an adequate framework to have safe and effective vaccines, therapeutics and diagnostics available within 100 days, consistent with our core principles around trade and transparency of equitable access, and high regulatory standards. We thank the UK's Chief Scientific Adviser and his G7 counterparts, the international organisations, industry representatives and expert advisers involved in the partnership on pandemic preparedness convened by the UK Presidency and note their practical proposals. We welcome the 100 Days Mission, and recognise that this will require continued, concerted collaboration between the public and private sectors, and the leadership of international health organisations, to make what has been exceptional during this crisis become routine in the future. We invite G7 Chief Scientific Advisers or equivalents to review progress and report to Leaders before the end of the year.

## **ECONOMIC RECOVERY AND JOBS**

19. Our plans for the recovery from COVID-19 need to put us on a path to strong, sustainable, balanced, inclusive and resilient growth by not only addressing the immediate challenges arising from the pandemic, but also the long-term shifts in the global economy and society, including demographic, technological, and environmental trends, and inequalities between and within countries, many of which have been magnified by the COVID-19 pandemic. Recognising the interconnected nature of these global challenges, we are taking an integrated approach to our shared commitments.

20. To mitigate the impact of the pandemic, we have provided unprecedented support to citizens and businesses, including to retain jobs and support incomes and keep businesses afloat, totalling over \$12 trillion including fiscal support and liquidity measures. We will continue to support our economies for as long as is necessary, shifting the focus of our support from crisis response to promoting strong, resilient, sustainable, balanced and inclusive growth into the future. Once the recovery is firmly established, we need to ensure the long-term sustainability of public finances

to enable us to respond to future crises and address longer-term structural challenges, including for the benefit of future generations.

21. We share key priorities including protecting, supporting and creating decent jobs, and investing in quality infrastructure, innovation, training and skills and addressing inequalities. We will continue to exchange ideas and share best practices to ensure we learn from each other and update our approaches through different phases of the recovery. We thank Lord Nick Stern for his paper on “G7 leadership for sustainable, resilient and inclusive economic recovery and growth” as commissioned by the UK G7 Presidency. At the heart of our agenda for economic growth and recovery is a green and digital transformation that will increase productivity, create new decent and quality jobs, cut greenhouse gas emissions, improve our resilience, and protect people and the planet as we aim for net zero by 2050.

22. We need a tax system that is fair across the world. We endorse the historic commitment made by the G7 on 5 June. We will now continue the discussion to reach consensus on a global agreement on an equitable solution on the allocation of taxing rights and an ambitious global minimum tax of at least 15 per cent on a country-by-country basis, through the G20/OECD inclusive framework and look forward to reaching an agreement at the July meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors. With this, we have taken a significant step towards creating a fairer tax system fit for the 21st century, and reversing a 40-year race to the bottom. Our collaboration will create a stronger level playing field, and it will help raise more tax revenue to support investment and it will crack down on tax avoidance.

23. We recognise the importance to the global economy of safely restarting international travel, by land, air and sea, and multilateral efforts to achieve this, including new public health guidance on international travel by the WHO, International Civil Aviation Organisation and International Maritime Organisation. We recognise that this will need a set of common standards for travel including interoperability and mutual recognition of digital applications, testing requirements, recognition of vaccination status including exemptions and comparable criteria for when responsive measures may be required. We welcome G7 Transport and Health Ministers’ ongoing discussions and ask them to deepen cooperation to support a safe reopening.

24. As leaders accountable to all our citizens, we are determined to ensure our plans for recovery build back better for all including by strengthening education and upskilling, and facilitating labour market participation and transitions to ‘level up’ our economies so that no geographic region or person, irrespective of their gender, age, disability, ethnicity, sexual orientation or economic status, is left behind. We recognise this has not always been the case with recoveries from previous global crises, and are together united in our resolve that this time our response should continue to be different.

25. While our support during the pandemic has helped to keep millions of people in employment, the crisis has meant that many have still lost their jobs, and the impact has not been felt equally, including with respect to young people, women and disadvantaged groups, as well as atypical and low-skilled workers. The crisis has also shown the importance of social protection systems and the critical role and incredible contribution of caregivers in our societies, often unpaid and often disproportionately women, and the importance of improving decent working conditions for these caregivers as part of our recovery plans. At the same time, technological change is profoundly changing our labour markets. We welcome the contributions of the G7 Employment Taskforce on

building back better, greener and more inclusively, including their discussions with social partners and G7 Engagement Groups, including Labour 7, Youth 7, Women 7 and Business 7 covering how we can prepare our labour markets for the future. One of the highest priorities for our ongoing cooperation will be ensuring our labour markets continue to evolve to respond to these changes and deliver decent jobs and equal opportunities for everyone, while fully respecting the ILO Fundamental Principles and Rights at Work, and taking into account relevant international labour standards.

26. The COVID-19 pandemic has illustrated the risk to economic resilience posed by global crises and shocks. These can manifest from acute shocks, for example as a result of pandemics, and chronically, from challenges such as market imbalances and distortions. Our recoveries must ensure we build back more resilient. As we recover, these risks need addressing in a more coordinated way. We will collaborate more strongly between us and with allies on a new approach to economic resilience. We recognise climate change and growing inequalities as key risks for the global economy. We will consider mechanisms and share best practices to address risks to the resilience of the critical global supply chains, in areas such as critical minerals and semiconductors, reflecting on models used elsewhere such as stress-testing. We will also enhance our cooperation on investment security within our G7 Investment Screening Expert Group, to ensure we are resilient in our openness to all, able to tackle risks in keeping with our shared principles of open markets, transparency and competition. Our solutions will be built on our shared principles of openness, sustainability, inclusion, innovation and competition will help retain and reinforce the benefits of open markets; without them, we risk a future of normalised volatility and fragmentation in the global economy. To this end we appreciate the work by the G7 Panel on Economic Resilience, and thank the OECD for its work in support, and we will continue to work on the issues highlighted by the Panel.

## **FREE AND FAIR TRADE**

27. We stand united in our commitment to free and fair trade as foundational principles and objectives of the rules-based multilateral system. We agree on the need for the world's leading democratic nations to unite behind a shared vision to ensure the multilateral trading system is reformed, with a modernised rulebook and a reformed World Trade Organization (WTO) at its centre, to be free and fair for all, more sustainable, resilient and responsive to the needs of global citizens. We will maintain a particular focus on ensuring that the prosperity trade can bring is felt in all parts of our countries and by all peoples across the globe, especially the poor.

28. We support multilateral and plurilateral agendas to address issues in the global trading system itself and shared global challenges. We support G7 Trade Ministers' efforts in this regard, and look forward to further work in the G20. Looking ahead to the 12th WTO Ministerial Conference (MC12) in November, we will work with other WTO members to make progress on immediate issues, including reaching a meaningful conclusion to the multilateral negotiation on fisheries subsidies and advancing negotiations on e-commerce. We also welcome the work undertaken towards the conclusion of the negotiations under the Joint Statement Initiative on Services Domestic Regulation by its participants. We support G7 Trade Ministers' commitments to review our trade policy to ensure it supports women's economic empowerment, and recognise the importance of developing a strong evidence base of gender-disaggregated data and analysis. We invite Trade Ministers to support the wider WTO membership to deliver an ambitious outcome at MC12 to bolster women's participation in trade and economic empowerment. We endorse the

conclusions of G7 Trade Ministers on promoting the transition to sustainable supply chains, and acknowledge the risk of carbon leakage, and will work collaboratively to address this risk and to align our trading practices with our commitments under the Paris agreement. We also welcome G7 Trade Ministers' call to work in the WTO to formulate pragmatic, effective and holistic solutions to support trade in health, as well as their support for open, diversified, secure, and resilient supply chains in the manufacture of COVID-19 critical goods and vaccines and their components.

29. We are concerned by the use of all forms of forced labour in global supply chains, including state-sponsored forced labour of vulnerable groups and minorities, including in the agricultural, solar, and garment sectors. We agree on the importance of upholding human rights and of international labour standards, including those deriving from International Labour Organisation membership, throughout global supply chains and tackling instances of forced labour. We commit to continue to work together including through our own available domestic means and multilateral institutions to protect individuals from forced labour and to ensure that global supply chains are free from the use of forced labour. We therefore task G7 Trade Ministers to identify areas for strengthened cooperation and collective efforts towards eradicating the use of all forms of forced labour in global supply chains, ahead of the G7 Trade Ministers' meeting in October 2021.

30. We will provide the sustained effort and momentum necessary to ensure progress is made in the modernisation of the WTO to promote fair competition and help secure shared prosperity for all. We will work together at the WTO and with the wider WTO membership ahead of MC12 to advance the following points:

- modernisation of the global trade rulebook so that it both better reflects, with new rules, the transformations underway in the global economy, such as digitalisation and the green transition; and strengthens rules to protect against unfair practices, such as forced technology transfer, intellectual property theft, lowering of labour and environmental standards to gain competitive advantage, market-distorting actions of state owned enterprises, and harmful industrial subsidies, including those that lead to excess capacity;
- stronger adherence to the existing and modernised rulebook, including through greater respect for and compliance with transparency obligations, and a strengthened WTO monitoring and deliberating function;
- a fairer approach to countries' different responsibilities under the rulebook, including through addressing the arrangements for special and differential treatment so they reflect developments in the global economy but continue to account for the special needs of the least developed and low-income developing countries;
- proper functioning of the WTO's negotiating function and dispute settlement system, requiring addressing long-standing issues; and,
- support for the interests of the least developed and low-income developing countries, including in the full implementation of WTO rules to integrate into the world trading system, so that any modernisation of the global trading system supports the social and economic growth and development of these countries.

## FUTURE FRONTIERS

31. Future frontiers of the global economy and society - from cyber space to outer space - will determine the future prosperity and wellbeing of people all over the world in the decades ahead.

As we are witnessing an increasing divergence of models, this transformation raises important questions about the interaction between economic opportunity, security, ethics, and human rights, and the balance between the role of the state, businesses and individuals.

32. We will work together as part of an ongoing agenda towards a trusted, values-driven digital ecosystem for the common good that enhances prosperity in a way that is sustainable, inclusive, transparent and human-centric. In doing so we will make it a sustained strategic priority to update our regulatory frameworks and work together with other relevant stakeholders, including young people, to ensure digital ecosystems evolve in a way that reflects our shared values. We commit to preserve an open, interoperable, reliable and secure internet, one that is unfragmented, supports freedom, innovation and trust which empowers people. If used properly, technologies can help us strengthen health capacities, tackle environmental threats, widen access to education and open new economic opportunities. We will leverage these technologies to advance tech for the common good and promote digital literacy worldwide. We will strengthen coordination on and support for the implementation and development of global norms and standards to ensure that the use and evolution of new technologies reflects our shared democratic values and commitment to open and competitive markets, strong safeguards including for human rights and fundamental freedoms. We also affirm our opposition to measures which may undermine these democratic values, such as government-imposed internet shutdowns and network restrictions. We support the development of harmonised principles of data collection which encourage public and private organisations to act to address bias in their own systems, noting new forms of decision-making have surfaced examples where algorithms have entrenched or amplified historic biases, or even created new forms of bias or unfairness.

33. We call on the private sector to join us in our efforts and reaffirm our support for industry-led inclusive multi-stakeholder approaches to standard setting, in line with our values and principles which underpin these standards. As such, we welcome the Presidency's initiative of a 'Future Tech Forum' in September 2021 with the support of the OECD. The Forum will convene like-minded democratic partners to discuss the role of technology in supporting open societies and tackling global challenges. The Forum will support efforts to mitigate the risk of regulatory fragmentation and to facilitate coherency of our emerging technology ecosystems, and it will invite proposals for Leaders to consider in appropriate global fora. We support the aim to facilitate dialogue between governments, industry, academia, civil society and other key stakeholders. As such we will continue to take bold action to build more transparency in our technologies, building on the Open Government Partnership. Building on the work of the Global Partnership for Artificial Intelligence (GPAI) advanced by the Canadian and French G7 Presidencies in 2018 and 2019, we will aim to rally all partners around our open and human centric approach to artificial intelligence looking forward to the GPAI Summit in Paris in November 2021. To support effective standard-setting that reflects our core values and principles, we will strengthen our coordination, including by consulting with industry, with regards to engagement with and appointments to Standard Developing Organisations, where appropriate. We commit to better sharing of information and best practice, including between our national standards bodies, enhanced capacity building and support for multi-stakeholder participation in standard-setting. To this end, we endorse the Framework for G7 Collaboration on Digital Technical Standards.

34. We will support cooperation on specific areas in relation to the evolution of future frontiers. Based on the work of our Digital and Technology Ministers, we agree the focus of our cooperation for this year will be a structured dialogue around specific areas:

- Championing data free flow with trust, to better leverage the potential of valuable data-driven technologies while continuing to address challenges related to data protection. To that end we endorse our Digital Ministers' Roadmap for Cooperation on Data Free Flow with Trust.
- Enabling businesses to use electronic transferable records in order to generate efficiencies and economic savings to support the global economic recovery. In support of this aim we endorse the Framework for G7 Collaboration on Electronic Transferable Records.
- Taking further steps to improve internet safety and counter hate speech, while protecting human rights and fundamental freedoms, including free expression. We will protect our citizens online and offline, including children and vulnerable at-risk groups, and especially women and girls. We therefore endorse our Digital Ministers' Internet Safety Principles which aim to set out common approaches to improving online safety. We invite Interior Ministers to work on a G7 agreement on sharing of information and best practice on tackling existing and emerging online forms of gender-based violence, including forms of online abuse. We affirm our support of the Christchurch Call, emphasising the need for respecting freedoms of speech and peoples' reasonable expectation of privacy and further invite G7 Interior Ministers to continue work on preventing and countering Violent Extremist and Terrorist Use of the Internet begun in Ischia in 2017 and continued in Toronto in 2018 and Paris in 2019. We commit to work together to further a common understanding of how existing international law applies to cyberspace and welcome the work of our Foreign Ministers to promote this approach at the UN and other international fora. We also commit to work together to urgently address the escalating shared threat from criminal ransomware networks. We call on all states to urgently identify and disrupt ransomware criminal networks operating from within their borders, and hold those networks accountable for their actions.
- Securing supply chains. Recognising the foundational role that telecommunications infrastructure, including 5G and future communication technologies, plays and will play in underpinning our wider digital and ICT infrastructure we will promote secure, resilient, competitive, transparent and sustainable and diverse digital, telecoms, and ICT infrastructure supply chains.
- Deepening cooperation on Digital Competition in order to drive innovation across the global economy, enhancing consumer choice. We recognise that there is increasing international consensus that participants with significant market power can exploit their power to hold back digital markets and the wider economy. Therefore, building on the 2019 French Presidency's common understanding on 'Competition and the Digital Economy', we will work together through existing international and multilateral fora to find a coherent way to encourage competition and support innovation in digital markets.

35. Beyond these priorities, we will review whether other areas of collaboration with respect to future frontiers are appropriate. We are committed to the safe and sustainable use of space to support humanity's ambition now and in the future. We recognise the importance of developing common standards, best practices and guidelines related to sustainable space operations alongside the need for a collaborative approach for space traffic management and coordination. We call on all nations to work together, through groups like the United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space, the International Organization for Standardization and the Inter-Agency Space Debris Coordination Committee, to preserve the space environment for future generations.

36. Underpinning all of these future frontiers, and wider challenges of the coming century, is the importance of scientific discovery and its deployment. We will therefore work together to promote stronger collaboration on research and development, and promote principles of research security and integrity and open science building off the historical levels of collaboration seen in the past year to internationally beneficial results. Central to this should be building a diverse and resilient science and research community, inclusive for all groups including women. Domestically we will seek to redress the imbalance in women's and girls' under-representation in science, technology, engineering and mathematics (STEM) which acts as a barrier to access to these growing industries. We will explore how existing and potential new mechanisms and initiatives can support risk reduction, prevention and response to future systemic crises, natural disasters and pace of technological change. As such we endorse the G7 Compact on Research Collaboration and its commitment to: support policies, legal frameworks and programmes to promote research collaboration; promote sharing of research data; explore enhancements to research assessment and rewards for collaboration and knowledge sharing; and develop a common set of principles which will help protect research and innovation ecosystem across the G7 to open and reciprocal research collaboration.

## **CLIMATE AND ENVIRONMENT**

37. The unprecedented and interdependent crises of climate change and biodiversity loss pose an existential threat to people, prosperity, security, and nature. Through global action and concerted leadership, 2021 should be a turning point for our planet as we commit to a green transition that cuts emissions, increases adaptation action worldwide, halts and reverses biodiversity loss, and, through policy and technological transformation, creates new high quality jobs and increases prosperity and wellbeing. Ahead of the 15th Conference of the Parties of the Convention on Biological Diversity (CBD COP15), the 26th UN Climate Change Conference of the Parties (UNFCCC COP26) and the fifteenth session of the Conference of the Parties to the UN Convention to Combat Desertification (CCD COP15), we commit to accelerating efforts to cut greenhouse gas emissions and keep the 1.5°C global warming threshold within reach, strengthening adaptation and resilience to protect people from the impacts of climate change, halting and reversing biodiversity loss, mobilising finance and leveraging innovation to reach these goals. We welcome and encourage business, civil society and regional commitments to global climate and biodiversity ambition through science based targets, including the Race to Resilience and Race to Zero campaigns. Together we welcome the active role and participation of vulnerable communities, underrepresented groups and will work towards achieving equality, including gender equality, in the climate and environment sector. We will continue our efforts to progress the Equal by 30 Campaign for gender equality in the energy sector.

38. As G7 members, we all reaffirm our commitment to the Paris Agreement and to strengthening and accelerating its implementation through robust national policies and measures and scaled up international cooperation. To this end we collectively commit to ambitious and accelerated efforts to achieve net zero greenhouse gas emissions as soon as possible and by 2050 at the latest, recognising the importance of significant action this decade. In line with this goal, we have each committed to increased 2030 targets and, where not done already, commit to submit aligned Nationally Determined Contributions (NDCs) as soon as possible ahead of COP26, which will cut our collective emissions by around half compared to 2010 or over half compared to 2005. We also commit to submit 2050 Long Term Strategies (LTSs) by COP26 and to regularly update these as needed in line with the Paris agreement to reflect the latest science, technological advances and

market developments. Recognising the importance of adaptation in our own national planning, we also commit to submitting adaptation communications as soon as possible, and if feasible by COP26. In fulfilling these commitments we will continue to increase our efforts to keep a limit of 1.5°C temperature rise within reach and chart a G7 pathway towards Net Zero economies. We call on all countries, in particular major emitting economies, to join us in these goals as part of a global effort, stepping up their commitments to reflect the highest possible ambition and transparency on implementation under the Paris Agreement. We also note the value of supporting international initiatives such as the OECD's International Programme for Action on Climate Mechanism (IPAC).

39. To be credible, ambitions need to be supported by tangible actions in all sectors of our economies and societies. We will lead a technology-driven transition to Net Zero, supported by relevant policies, noting the clear roadmap provided by the International Energy Agency and prioritising the most urgent and polluting sectors and activities:

- In our **energy sectors**, we will increase energy efficiency, accelerate renewable and other zero emissions energy deployment, reduce wasteful consumption, leverage innovation all whilst maintaining energy security. Domestically, we commit to achieve an overwhelmingly decarbonised power system in the 2030s and to actions to accelerate this. Internationally, we commit to aligning official international financing with the global achievement of net zero GHG emissions no later than 2050 and for deep emissions reductions in the 2020s. We will phase out new direct government support for international carbon-intensive fossil fuel energy as soon as possible, with limited exceptions consistent with an ambitious climate neutrality pathway, the Paris Agreement, 1.5°C goal and best available science. To be credible, ambitions need to be supported by tangible actions in all sectors of our economies and societies. We will lead a technology-driven transition to Net Zero, noting the clear roadmap provided by the International Energy Agency and prioritising the most urgent and polluting sectors and activities.
- Recognising that **coal** power generation is the single biggest cause of greenhouse gas emissions, and consistent with this overall approach and our strengthened NDCs, domestically we have committed to rapidly scale-up technologies and policies that further accelerate the transition away from unabated coal capacity, consistent with our 2030 NDCs and net zero commitments. This transition must go hand in hand with policies and support for a just transition for affected workers, and sectors so that no person, group or geographic region is left behind. To accelerate the international transition away from coal, recognising that continued global investment in unabated coal power generation is incompatible with keeping 1.5°C within reach we stress that international investments in unabated coal must stop now and we commit now to an end to new direct government support for unabated international thermal coal power generation by the end of 2021, including through Official Development Assistance, export finance, investment, and financial and trade promotion support. This transition must also be complemented by support to deliver this, including coordinating through the Energy Transition Council. We welcome the work by the Climate Investment Funds (CIFs) and donors plan to commit up to \$2 billion in the coming year to its Accelerating the Coal Transition and Integrating Renewable Energy programs. These concessional resources are expected to mobilize up to \$10 billion in co-financing, including from the private sector, to support renewable energy deployment in developing and emerging economies. We call on other major economies to adopt such commitments and join us in phasing out the most polluting energy sources, and scaling up investment in the technology and infrastructure to

facilitate the clean, green transition. More broadly, we reaffirm our existing commitment to eliminating inefficient fossil fuel subsidies by 2025, and call on all countries to join us, recognising the substantial financial resource this could unlock globally to support the transition and the need to commit to a clear timeline.

- In our **transport sectors**, we commit to sustainable, decarbonised mobility and to scaling up zero emission vehicle technologies, including buses, trains, shipping and aviation. We recognise that this will require dramatically increasing the pace of the global decarbonisation of the road transport sector throughout the 2020s, and beyond. This includes support for accelerating the roll out of necessary infrastructure, such as charging and fueling infrastructure and enhancing the offer of more sustainable transport modes, including public transport, shared mobility, cycling and walking. We commit to accelerate the transition away from new sales of diesel and petrol cars to promote the uptake of zero emission vehicles.
- In our **industrial and innovation sectors** we will take action to decarbonise areas such as iron and steel, cement, chemicals, and petrochemicals, in order to reach net zero emissions across the whole economy. To this end, we will harness our collective strengths in science, technological innovation, policy design, financing, and regulation including through our launch of the G7 Industrial Decarbonisation Agenda to complement, support and amplify ambition of existing initiatives. This includes further action on public procurement, standards and industrial efforts to define and stimulate demand for green products and enhance energy and resource efficiency in industry. We will focus on accelerating progress on electrification and batteries, hydrogen, carbon capture, usage and storage, zero emission aviation and shipping, and for those countries that opt to use it, nuclear power. We therefore fully support launching Mission Innovation phase two and the Clean Energy Ministerial third phase.
- In our **homes and buildings**, and also industry, we recognise the need for an urgent step change in the deployment of renewable heating and cooling and reduction in energy demand. This complements required shifts in building design, sustainable materials and retrofits. We therefore welcome the Super-Efficient Equipment and Appliance Deployment (SEAD) initiative's goal of doubling the efficiency of lighting, cooling, refrigeration and motor systems sold globally by 2030.
- In our **agricultural, forestry and other land use sectors**, we commit to ensuring our policies encourage sustainable production, the protection, conservation, and regeneration of ecosystems, and the sequestration of carbon. We welcome the opportunity to discuss these issues at the COP26 Transition to Sustainable Agriculture Policy Dialogue and UN Food Systems Summit in September.

40. Achieving our collective ambitions of a global green and resilient recovery offers the greatest economic opportunity of our time to boost income, innovation, jobs, productivity and growth while also accelerating action to tackle the existential threat of climate change and environmental degradation. To close the gap between the funds needed and actual finance flows requires mobilising and aligning finance and investment at scale towards the technologies, infrastructure, ecosystems, businesses, jobs and economies that will underpin a net-zero emissions resilient future that leaves no one behind. This includes the deployment and alignment of all sources of finance: public and private, national and multilateral. We recognise the particular challenges of financing the transition to net zero economies poses for developing countries and stand by our bilateral and multilateral commitments to support these partners, in the context of meaningful and transparent decarbonisation efforts. We reaffirm the collective developed country goal to

jointly mobilise \$100 billion per year from public and private sources, through to 2025 in the context of meaningful mitigation actions and transparency on implementation. Towards this end, we commit to each increase and improve our overall international public climate finance contributions for this period and call on other developed countries to join and enhance their contributions to this effort. We welcome the commitments already made by some of the G7 to increase climate finance and look forward to new commitments from others well ahead of COP26 in Glasgow. This increase in quantity and predictability is complemented by improved effectiveness and accessibility, and includes more finance contributing to adaptation and resilience, disaster risk and insurance, as well as support for nature and nature-based solutions. We are committed to further enhance synergies between finance for climate and biodiversity and to promote funding that has co-benefits for climate and nature and are working intensively towards increasing the quantity of finance to nature and nature-based solutions. We welcome efforts of the MDBs to scale up their climate and nature finance, urge them to mobilise increased finance including from the private sector, and call on them, Development Finance Institutions (DFIs), multilateral funds, public banks and relevant agencies to publish before COP26 a high-level plan and date by which all their operations will be fully aligned with and support the objectives of the Paris Agreement and the multilateral environmental agreements we support.

41. We also support the transformation underway to mobilise further private capital towards these objectives in particular to support developing countries and emerging markets in making the most of the opportunities in the transition; whilst mitigating and adapting to climate change. We call upon the MDBs and our DFIs to prioritise capital mobilization strategies, initiatives and incentives within their operations. The G7 commits to leverage different types of blended finance vehicles including through our greater strategic approach to development finance, greater collaboration between our DFIs and billions worth of planned commitments towards CIF and Green Climate Fund, all of which will mobilise billions more in private finance. We also encourage further development of disaster risk finance markets. Towards this, G7 members have committed hundreds of millions worth of new financing for early action, disaster risk and insurance in line with the InsuResilience Global Partnership and Risk-Informed Early Action Partnership (REAP). We commit to establishing the necessary market infrastructure for private finance to support and incentivise the net zero transition. Developing the global green finance market will help mobilise private sector finance, and reinforce government policy to meet our net zero commitments. We support the recently launched Glasgow Finance Alliance for Net Zero, and call on swift, robust delivery of their commitments to reduce real economy emissions. We emphasise the need to green the global financial system so that financial decisions take climate considerations into account. We support moving towards mandatory climate-related financial disclosures that provide consistent and decision-useful information for market participants and that are based on the Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD) framework, in line with domestic regulatory frameworks. We also look forward to the establishment of the Taskforce on Nature-related Financial Disclosures and its recommendations. These initiatives will help mobilise the trillions of dollars of private sector finance needed, and reinforce government policy to meet our net zero commitments. We recognise the potential of high integrity carbon markets and carbon pricing to foster cost-efficient reductions in emission levels, drive innovation and enable a transformation to net zero, through the optimal use of a range of policy levers to price carbon. We underline their importance towards the establishment of a fair and efficient carbon pricing trajectory to accelerate the decarbonisation of our economies, to achieve a net zero global emissions pathway. In all this, we will develop gender-responsive approaches to climate and nature financing, investment and policies, so that women and girls can participate fully in the

future green economy.

42. Biodiversity loss is an intrinsically linked, mutually reinforcing, and equally important existential threat to our planet and our people alongside climate change. In this context, we acknowledge as the G7 our contribution to the decline of biodiversity and pledge to play our part in its restoration and conservation. We support an ambitious post-2020 global biodiversity framework to be adopted by parties at CBD COP15 which sets ambitious goals, strengthens implementation, and enhances regular reporting and review. We acknowledge our responsibility to support the world in reversing the trajectory of the loss of biodiversity and the natural environments that support it, alongside ensuring that the impact on nature is fully taken into account in our policy decision making.

43. In support of strong outcomes for nature at the Convention on Biological Diversity COP-15 in Kunming and COP26 this year, and noting the Leaders' Pledge for Nature launched at the 75th session of the UN General Assembly 2020, we adopt the G7 2030 Nature Compact in support of the global mission to halt and reverse biodiversity loss by 2030. The Nature Compact commits us to take action across four key pillars:

- First, we commit to champion ambitious and effective global biodiversity targets, including conserving or protecting at least 30 per cent of global land and at least 30 per cent of the global ocean by 2030. We will contribute by conserving or protecting at least 30 per cent of our own land, including terrestrial and inland waters, and coastal and marine areas by 2030 according to national circumstances and approaches. These actions will help stem the extinction crisis, safeguard water and food supplies, absorb carbon pollution, and reduce the risks of future pandemics. We also fully support the commitment of the Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) to develop a representative system of Marine Protected Areas (MPAs) in the Convention area in the Southern Ocean based on the best available scientific evidence.
- Second, we will support the transition to sustainable management and use of natural resources, and use appropriate levers to address unsustainable and illegal activities negatively impacting nature, and therefore livelihoods. This includes stepping up action to tackle increasing levels of plastic pollution in the ocean, including working through the UN Environment Assembly (UNEA) on options including strengthening existing instruments and a potential new agreement or other instrument to address marine plastic litter, including at UNEA-5.2.
- Third, we will work intensively towards increasing investment in the protection, conservation and restoration of nature, including committing to increase finance for nature based solutions through to 2025, maximising synergies of climate and biodiversity finance, and ensuring prominence of nature in both policy and economic decision-making.
- Finally, we will prioritise strengthened accountability and implementation mechanisms of Multilateral Environmental Agreements to which we are parties. We will implement the Compact and review our progress against it regularly through existing G7 mechanisms, including at the G7 Leaders' Summit in five years when we will review options to ratchet up our action and ambition, as needed, to ensure delivery of our 2030 vision. Those G7 members party to the CBD will also champion successful implementation of the post-2020 global biodiversity framework to be agreed at COP15.

## TAX AND ECONOMIC GROWTH

By Åsa Johansson, Christopher Heady, Jens Arnold, Bert Brys and Laura Vartia<sup>1</sup>

### **1. Summary and conclusion**

1. Tax systems are primarily aimed at financing public expenditures. Tax systems are also used to promote other objectives, such as equity, and to address social and economic concerns. They need to be set up to minimise taxpayers' compliance costs and government's administrative cost, while also discouraging tax avoidance and evasion. But taxes also affect the decisions of households to save, supply labour and invest in human capital, the decisions of firms to produce, create jobs, invest and innovate, as well as the choice of savings channels and assets by investors. What matters for these decisions is not only the level of taxes but also the way in which different tax instruments are designed and combined to generate revenues (what this paper will henceforth refer to as *tax structures*). The effects of tax levels and tax structures on agents' economic behaviour are likely to be reflected in overall living standards. Recognising this, over the past decades many OECD countries have undertaken structural reforms in their tax systems. Most of the personal income tax reforms have tried to create a fiscal environment that encourages saving, investment, entrepreneurship and provides increased work incentives. Likewise, most corporate tax reforms have been driven by the desire to promote competition and avoid tax-induced distortions. Almost all of these tax reforms can be characterised as involving rate cuts and base broadening in order to improve efficiency, while at the same time maintain tax revenues.

2. This paper focuses on the effects of changes in tax structures on GDP per capita and its main determinants. Focusing on tax structures rather than levels is desirable because cross-country differences in overall tax levels largely reflect societal choices as to the appropriate level of public spending, an issue that is beyond the scope of tax policy analysis. Conversely, investigating how tax structures could best be designed to promote economic growth is a key issue for tax policy making. Yet, in practice, it is hard to completely separate the analysis of the overall tax burden from that of tax structure: countries that have a relatively high level of taxes may also have a tax structure that differs from that of other countries, and the response of the economy to a change in the tax structure varies across countries, depending on their tax level. Even more importantly, fully disentangling the revenue raising function of the tax system from its other objectives, *e.g.* equity, environmental or public health matters is difficult. In order to make the assessment of the effects of the tax structure on economic performance manageable, these objectives are not dealt with in great detail in this study, except when there is a clear trade off between them and tax

---

<sup>1</sup> Corresponding authors are Åsa Johansson (Email: [Asa.Johansson@oecd.org](mailto:Asa.Johansson@oecd.org)) at the OECD Economics Department and Christopher Heady (Email: [Christopher.Heady@oecd.org](mailto:Christopher.Heady@oecd.org)) at the OECD Centre for Tax Policy and Administration. This work has benefitted greatly from important contributions from Stefano Scarpetta. The authors would also like to thank Jørgen Elmeskov, Giuseppe Nicoletti, Jeffrey Owens, Jean-Luc Schneider and Cyrille Schwellnus for their valuable comments and Ana Cebreiro-Gomez for helpful inputs as well as Irene Sinha for excellent editorial support. The views expressed in this paper are those of the authors and do not necessarily reflect those of the OECD or its member countries.

reforms aimed at raising GDP per capita. Nevertheless, the ways in which governments use the tax system to achieve these other objectives have been extensively studied by the OECD (for instance, see OECD, 2005c, on equity and OECD, 2006d, on the environment).

3. Most of the discussion on the link between changes in the tax structure and economic performance focuses on the effects on GDP levels. This paper, however, recognises that in practice it may be difficult to distinguish between effects on levels and growth rates. Indeed, any policy that raises the level of GDP will increase the growth rate of GDP because effects on GDP levels take time. Also, transitional growth may be long-lasting, and so it has not proved possible to distinguish effects on long-run growth from transitional growth effects, although some elements of the tax system are likely to have a bearing for long-run growth. For instance, it is possible that taxes that influence innovation activities and entrepreneurship may have persistent long-run growth effects, while taxes that influence investment also can have persistent effects on growth but these will fade out in the long-run. In contrast, taxes affecting labour supply will mainly influence GDP levels. In this spirit, this study looks at consequences of taxes for both GDP per capita levels and their transitional growth rates, with a large part of the empirical analysis devoted to assessing the effects of different forms of personal and corporate income taxation on total factor productivity growth.

4. In open economies the design of a national tax system will need to consider the design of tax systems in other countries, since countries are increasingly using their tax systems to improve their ability to compete in global markets. Globalisation may also increase the opportunities for tax avoidance and evasion especially as concerns mobile capital income tax bases. Therefore, the mobility of the tax base plays some part in the design of tax reforms at the national level, and increased international tax policy cooperation among countries may allow for efficiency gains in some areas (for a discussion on this see Box 1).

5. However, there are important issues that this study addresses only cursorily. First, optimal taxation, or how to minimise the excess burden of taxation, is an important topic that is largely outside the scope of this project, although some references are made to the main insights provided by research in this area. Likewise, tax incidence, or who bears the burden of a tax, is not explicitly addressed in this work, except when it has implications for the way the tax structure affects the determinants of growth.

6. Second, the transition costs of tax reform are not considered. These include not only the costs to the public administration but also the costs to businesses in adapting to policy changes. In some circumstances, it might also include the costs of ‘grandfathering’ some of the old tax provisions (or some other form of compensation) if taxpayers have made substantial investments based on the expectation that these provisions would be maintained. The existence of these costs implies that tax reform will only be attractive if it can be expected to produce offsetting gains in economic performance.

7. Against this background, the analysis in the paper is organised as follows. First, it reviews tax structures and general trends in taxes that are particularly relevant for growth. Second, drawing on theory, existing and new evidence, and the practical experience of member countries, it investigates how the structure of the tax system can have an impact on GDP per capita through its components, labour utilisation and labour productivity. Taking a bottom-up approach, the impact on performance of each of the main categories of taxes (consumption, property, personal and corporate taxation) is discussed and some conclusions are drawn concerning efficient tax design in each of these areas. Third, in the light of this discussion, the final section sketches possible reform avenues for moving towards an overall tax structure that may enhance aggregate economic performance, conditional on the specificities of each country. The proposed framework for describing the main channels through which tax structures affect GDP per capita could in the future be used to identify tax policy priorities in the context of the “Going for Growth” exercise.

## ***1.1 Main findings***

### *General tax trends*

- Despite cross-country differences in the tax structure, most OECD countries rely on three main sources of tax revenues: personal and corporate income taxes, social security contributions and taxes on goods and services. During the past three decades there has been a reduction in the share of tax revenues accounted for by personal income tax while the revenue shares of corporate income taxes and social security contributions have increased. The share of consumption taxes in total revenues has declined, with the mix of taxes on goods and services changing noticeably towards greater use of general consumption taxes (mainly VAT) and away from taxes on specific goods and services. The share of property taxes and environment-related taxes has been fairly constant over time.
- In many OECD countries a change towards flatter personal income tax schedules has occurred, with one of the most pronounced changes in personal income taxation being the reduction in the top statutory income tax rates. In contrast, average workers have not seen their taxes being cut to the same extent. A number of countries have introduced various in-work tax measures to encourage work incentives of marginal workers.
- The reduction in the personal income tax rates has been accompanied by cuts in the corporate income tax rate, partly financed by base broadening in many countries. Likewise, the overall top marginal rate on dividends has decreased mainly as a result of the reduction in the corporate income tax rate. Several countries have introduced tax incentives for investment in research and development.

### *Broad policy options for reforming the overall tax mix*

8. The tax policy changes that are most likely to increase growth in any particular country will depend on its starting point, in terms of both its current tax system and the areas (such as employment, investment or productivity growth) in which its current economic performance is relatively poor. The discussed reforms should be seen as small tax changes rather than suggesting that shifting the revenue base entirely to one particular tax instrument provides more of a growth bonus since it is probable that there are diminishing growth returns to adjusting taxes.

9. The analysis in this paper suggests some general policy options that could be considered:

- The reviewed evidence and the empirical work suggests a “tax and growth ranking” with recurrent taxes on immovable property being the least distortive tax instrument in terms of reducing long-run GDP per capita, followed by consumption taxes (and other property taxes), personal income taxes and corporate income taxes.
- A revenue neutral growth-oriented tax reform would be to shift part of the revenue base from income taxes to less distortive taxes. Taxes on residential property are likely to be best for growth. However, the scope for switching revenue to recurrent taxes on immovable property is limited in most countries both because these taxes are currently levied by sub-national governments and because these taxes are particularly unpopular. Hence, despite the advantages of drawing on an immovable tax base in a period of globalisation, few countries manage to raise substantial revenues from property taxes, with returns on housing generally taxed more lightly than returns on other assets.

- In practical policy terms, a greater revenue shift could probably be achieved into consumption taxes. However, with consumption taxes being less progressive than personal income taxes, or even regressive, a shift in the tax structure from personal income to consumption taxes would reduce progressivity. Similarly, shifting from corporate to consumption taxation would increase share prices (by increasing the after-tax present value of the firm) and wealth inequality as well as increasing income inequality by lowering capital income taxation. Such tax shifts therefore imply a non-trivial trade-off between tax policies that enhance GDP per capita and equity, which is likely to be evaluated differently across OECD countries.
- However, changing the balance between different tax sources should not be seen as a substitute for improving the design of individual taxes. Indeed, the reform of individual taxes can complement a revenue shift. For example, broadening the base of consumption taxes is a better way of increasing their revenues than rate increases, because a broad base improves efficiency while a high rate encourages the growth of the shadow economy. More generally, most taxes would benefit from a combination of base broadening and rate reduction.
- Looking within income taxes, relying less on corporate income relative to personal income taxes could increase efficiency. However, lowering the corporate tax rate substantially below the top personal income tax rate can jeopardize the integrity of the tax system as high-income individuals will attempt to shelter their savings within corporations.
- Focusing on personal income taxation, there is also evidence that flattening the tax schedule could be beneficial for GDP per capita, notably by favouring entrepreneurship. Once again, this implies a trade-off between growth and equity.

*Possible avenues for tax reforms to enhance the performance of the various drivers of GDP*

Labour utilisation

10. Reforms of labour income taxation will generally have to differ depending on whether the aim is to raise participation or hours worked. Reducing average labour taxes could be desirable for raising participation, while lowering marginal rates may be preferable for increasing hours worked. Any such reform should, however, take into account joint effects with existing benefits, which could affect the effective average and marginal tax rates, particularly for low-skilled workers or second-earners. Also, reductions in the marginal tax rate will lead to greater income inequality. Moreover, the effects of changes in labour taxes on employment are also likely to be dependent on labour market institutions, such as wage-setting mechanisms and minimum wages, which affect the pass through of taxes on to labour cost.

11. There may also be gains, both in the quantity and the quality of labour supply, from reducing the progressivity of the personal income tax schedule. Estimates in this study point to adverse effects of highly progressive income tax schedules on GDP per capita through both lower labour utilisation and lower productivity (see below) partly reflecting lesser incentives to invest in higher education. Again, this implies a potential trade-off between growth-enhancing tax policies and distributional concerns. However, there may be win-win labour tax reforms in this area. For example, “in-work benefits” increase the income of low-income households, thus reducing inequality, and may also improve efficiency if the gain in labour force participation outweighs the adverse incentives on hours worked by job-holders (as benefits are withdrawn) and on human capital formation (as the returns from up-skilling are reduced) as well as the distortionary costs of the tax increases that are needed to finance the in-work benefits.

## Investment

12. Reducing corporate tax rates and removing special tax relief can enhance investment in various ways.

- Especially, if the primary aim is to reduce distortions that hold back the level of domestic investment and to attract foreign direct investment, reducing the corporate tax rate may be preferable to reducing personal income taxes on dividends and capital gains.
- Evidence in this study suggests that favourable tax treatment of investment in small firms may be ineffective in raising overall investment.
- Lowering the corporate tax rate and removing differential tax treatment may also improve the quality of investment by reducing possible tax-induced distortions in the choice of assets.
- Providing greater certainty and predictability in the application of corporate income taxes may lead to higher investment, which in turn, could enhance growth performance.

## Productivity

13. There are several ways in which tax policy can influence productivity:

- One option is to reduce the top marginal statutory rate on personal income since it has an impact on productivity via entrepreneurship by affecting risk taking by individuals. While empirical research has pointed to conflicting ways in which entrepreneurship could be affected, in this study a reduction in the top marginal tax rate is found to raise productivity in industries with potentially high rates of enterprise creation. Thus reducing top marginal tax rates may help to enhance economy-wide productivity in OECD countries with a large share of such industries, though the trade off with equity objectives needs to be kept in mind. It is also possible that cutting top marginal tax rates could increase economy-wide productivity through composition effects, by increasing the share of industries with high rates of enterprise creation.
- A second option is to reform corporate taxes, as they influence productivity in several ways. Evidence in this study suggests that lowering statutory corporate tax rates can lead to particularly large productivity gains in firms that are dynamic and profitable, *i.e.* those that can make the largest contribution to GDP growth. It also appears that corporate taxes adversely influence productivity in all firms except in young and small firms since these firms are often not very profitable. One possible implication is that tax exemptions or reduced statutory corporate tax rates for small firms might be much less effective in raising productivity than a generalised reduction in the overall statutory corporate tax rate. This reduction could be financed by scaling down exemptions granted on firm size as they may only waste resources without any substantial positive growth effects.
- A widely-used policy avenue to improve productivity is to stimulate private-sector innovative activity by giving tax incentives to R&D expenditure. This study finds that the effect of these tax incentives on productivity appears to be relatively modest, although it is larger for industries that are structurally more R&D intensive. Nonetheless, tax incentives have been found to have a stronger effect on R&D expenditure than direct funding.
- Lower corporate and labour taxes may also encourage inbound foreign direct investment, which has been found to increase productivity of resident firms. In addition, multinational enterprises

are attracted by tax systems that are stable and predictable, and which are administered in an efficient and transparent manner.

Again, it needs to be emphasised that policymakers will need to examine very carefully the trade-off between these growth-enhancing proposals and other objectives of tax systems – particularly equity.

## 2. Broad trends in taxation in the OECD

14. The level and mix of taxation vary markedly across OECD countries but there have been a number of common trends. Many countries have cut personal and corporate tax rates while broadening the tax base and increasing social security contributions. Meanwhile, there has been increased use of Value-Added Taxes (VAT) and a general trend to higher VAT rates. The data presented in this section and throughout the paper refer to taxes levied by all levels of government.

### 2.1 *The level of taxation*

15. Between 1975 and 2006, there has been a persistent and largely unbroken upward trend in the ratio of tax to GDP across the OECD area increasing on average in the OECD by over six percentage points of GDP (Figure 1, see Annex 1 for Tables and Figures and Annex 2 for a description of the tax indicators), followed by some more recent signs of stabilisation in the tax revenue in the OECD as a whole. Several countries deviate from this trend. Iceland, Italy, Portugal and Spain all increased their tax to GDP ratios by more than ten percentage points over the period (although all starting from lower than average tax levels), while the increase for the United States was less than three percentage points and the Netherlands experienced a fall in the ratio of over one percentage point. In addition, the Czech Republic, Hungary and the Slovak Republic have reduced their ratios since joining the OECD. Measures of total tax to GDP ratios are routinely used for international comparisons of overall tax burdens, but these measures can be influenced by measurement issues. For example, in some countries transfers to households (such as benefits) are taxed in the same way as earnings, in others they are taxed at reduced rates, consequently affecting the measure of the tax to GDP ratio.<sup>2</sup> Despite these conceptual and statistical problems, it is useful for policy analysis to consider the level and structure of taxation distinctly.

[Figure 1. Tax-to-GDP ratios in the OECD area, 1975-2006]

### 2.2 *The tax mix*

16. Despite some significant differences in the distribution of the tax burden between tax instruments, most OECD countries extract the bulk of revenue from three main sources: income taxes, taxes on goods and services, and social security contributions (other payroll taxes are zero or very small in most countries). The share of total tax revenue accounted for by these three main tax instruments has evolved over time (see Table 1 for the unweighted OECD averages). Some of these changes in the tax mix are endogenous while others are policy induced. Globalisation and the increased openness of economies may also be one factor driving the recent trends in taxation in OECD countries (Box 1). The main patterns for the OECD unweighted average over the last thirty years can be summarised as follows, although there are significant variations across countries in both the shares of individual taxes and the trends (Figure 2):

2 Social expenditure to GDP ratios are also influenced by the tax system because most countries have significant taxes on benefits. Adema and Ladaïque (2005) found that adjusting gross social spending for the impact of direct taxation cross-country divergences in aggregate social spending are much smaller than implied by the raw numbers. The implication is that a similar relation would hold in the area of taxation, with raw numbers of tax burdens exaggerating cross-country differences.