

SPECIAL FEATURE

**The benefits and limitations of comparing revenue statistics:
What does this mean for Africa?**

Availability of comparative public revenue statistics

For Africa, as for the rest of the world, taxes are an instrument of social justice and economic prosperity. The 2008 global economic and financial crisis gave new momentum to initiatives and calls for taxation to be more effective, more investment-attractive, more transparent, more progressive, simpler and more stable in order to return to more robust and fairer growth. The stakes are all the greater in the countries of Africa. On one hand, from a budgetary point of view, in a context of strong demographic growth, governments and local authorities are struggling to provide quality public and social services to their citizens. The financing needs for infrastructure that will attract investors and unlock the productive potential of the continent's economies are colossal. On the other hand, from the institutional point of view, taxation is a fundamental instrument to build and consolidate a modern state. By promoting fair circulation of wealth in a society, it constitutes a democratic lever for good governance and an engine for broader reforms.

Setting up effective and fair taxation, and allowing governments and citizens to debate these issues requires, at the very least, making information on public revenue accessible. A few simple, relevant, permanently available indicators are then able to meet users' demand for rigour and objectivity, and referring to them could become routine. If in addition, the collection and classification methods of such statistics are sufficiently detailed and transparent, then leaders, researchers and citizens can easily adapt, refer to, enhance, model and/or aggregate them. In short, revenue statistics could become a public good. There are several examples of good practices in this area on the African continent, such as in South Africa.¹ The majority of economies, however, still have many steps to take to achieve this goal.

The pan-African ambition of greater economic and political integration, leading to harmonised public policies, requires building an efficient statistical tool and using common methodologies. Where taxation is concerned, such harmonisation is an explicit goal of the Strategy for the Harmonization of Statistics in Africa (SHaSA) promoted by the African Union Commission (AUC), the African Development Bank (AfDB) and the Economic Commission for Africa (ECA).² This ambition is also regarded as an instrument for stronger co-operation amongst African tax authorities, actively encouraged by the African Tax Administration Forum (ATAF).

Responding to these needs, in particular that of comparability, is what this first report of the Revenue Statistics in Africa project endeavours to do. The aim of the partners in this initiative is to publish, on a regular basis, the public revenue data of the continent's economies according to a common format in order to provide information, in particular on the evolution and the positioning of their levels of revenue compared to that of other countries. They have therefore invited African countries to share their data on a voluntary basis by using a methodology developed for tax purposes by the OECD, in order to make their data comparable with that of other African countries and with the statistics of other geographical regions. The project has laid the foundations of a database intended to cover the greater number of the continent's economies and to allow national, regional and international organisations, governmental or not, to speak the same language. It capitalises on 40 years of experience in OECD member states, as well as on that of a growing number of countries in Latin America and Asia that have been involved in similar initiatives for several years.

There are particular difficulties in measuring tax revenues, however – and even more so in making these measurements comparable – which this project has strived to surmount. Ever-increasing international exchanges and the deployment of automated information systems are facilitating the production of figures and the standardisation of

international comparisons in every field of collective action. These sometimes obscure the fact that the premises used to build any new measuring system need to be looked at carefully. For example, measuring comparative revenue statistics can be based on several dimensions shared by the various national administrations (e.g. tax base, type of taxpayer, level of government, etc.), but in doing that other dimensions are not considered and certain specificities are concealed (level of wealth, ownership of capital, nature of government, etc.). As with any single measuring tool, this statistical tool thus has both the virtues of a common language and the limits of “one size fits all”.

This special feature aims to highlight what is at stake in making the comparability of tax systems a priority objective, in order to clarify the expected benefits and limits.³ Its conclusion is based on the two principles underpinning the Revenue Statistics in Africa initiative, namely co-operation and transparency.

The benefits of comparison

The primary objective of this project is to speak a common language by sharing tables and charts containing comparative figures that are useful to all countries as well as to international organisations, governmental or not.

What does comparison mean and how did we carry it out?

Making the world measurable and its elements comparable constitutes the main added value of multilateralism. Thus, as of the first edition of this work in 1972, the OECD claimed comparison itself to be the end-purpose of comparison:

“Limitations on the coverage and international comparability of existing data on governments have come increasingly to be felt as a drawback at a time when governments and international organisations are having to make greater use of such statistics in the formulation of economic policies. Since 1971, the Committee on Fiscal Affairs of the OECD has been seeking to remedy this state of affairs by drawing up an agreed list of tax revenues and social security contributions to serve as a basis for the collection and classification of data in a standardised form [...]. The aim is to provide a comprehensive coverage for data on tax revenues and social security and similar contributions and eventually, other revenues, in a standardised framework.” (OECD, 1972).

Similarly, the 2011 edition of Revenue Statistics specifies that the particular role of the Working Party on Tax Policy Analysis and Tax Statistics is to re-examine periodically the presentation of Revenue Statistics with the international-comparability requirement in mind.

The data provided by national administrations are reclassified into a universally accepted tax classification. Comparison of tax revenue data across countries requires accurate definitions of revenue streams. For example, is a tax on the use of a motor vehicle a property tax? Are VAT revenues accounted for before or after refunds? Is the income of the professions reported as individual or business income? Is the same definition of year being used (fiscal year or calendar year)? Are the same levels of government being referred to in federal and highly centralised countries? National classifications are designed to meet a country’s specific needs, which makes them different from one another. The secretariat and the officials providing the data from the participating countries (Ministries of Finance, national tax authorities or national statistics institutes) discuss the national tax revenue data and the international tax classification categories and agree on moving from local statistics categories to international statistics categories. This is called aligning the classifications. They then together assign the country’s annually provided revenue data to these international categories.

The resulting universal framework makes it possible to describe the present by highlighting similarities and differences amongst the different countries' structures and volumes of public revenues. It provides a tool which enables effective comparisons of all countries regardless of their wealth. It also provides a neutral perspective over and above specific national issues and interests. The framework enables countries to focus on what they have in common assuming that this is sufficiently structured to justify a comparison: a state, an administration, an annual budget, public accounts, the same relationship between private wealth and collective wealth and the same desire for economic development. Once the data is on the same basis, the figures – which are inherently discrete in the mathematical sense of the term – will identify the constants and the differences.

The comparisons do not imply either a rating or a ranking of the participating countries. Countries differ in their regulatory structure, their political objectives and their administrative organisation depending on their history, their location and their environment. Tax systems should be designed to fit a country's individual situation – they are not comparable on a common scale. The revenue indicators used in this publication do not offer numerical thresholds to be reached or not to be exceeded in order to be positively or negatively judged; they should not be treated as performance indicators that imply specific tax objectives to be reached.

Why do we produce comparative statistics?

Comparable statistics are a tool to help governments in their decision making. The consideration of historical trends enables an evaluation and justification of previous policies. It also provides a basis for deciding on policies for the future.

Becoming part of world affairs

By voluntarily taking part in a global project, each country allows its tax system to be considered as comparable. It is part of the process of legitimising the tax system and the decisions on which it is based. The objective image offered by the presentation of the statistics encourages the country to conform to the ideas underlying the classification. The country allows itself to receive technical support in reference to international standards. Conversely, by joining the global debate on taxation, each country agrees to be scrutinised, sometimes criticised, and sometimes copied. These amount to both acknowledging that the tax system can be improved and to stating the political will to improve it.

Being integrated into an international publication contributes to improving the quality of national data and to acquiring new techniques being developed at the international level. As the data is processed, the project establishes strong individual links between the OECD experts and the national civil servants, as well as amongst the latter. The work requires the country's administrations that produce or provide the figures to co-operate. It exposes missing data and inconsistencies, which compel the administrations to go back to the data sources and make improvements for the following editions. The national officials benefit from an external technical drive enabling them to gain better understanding of international standards and to take advantage of them as they consider appropriate. The legitimacy of the officials is reinforced in the eyes of their political authority as a result of their co-operation with international organisations.

Considering the past and looking to the future

In order to adapt to the changing realities of the economic and political world, and to citizens' wishes, tax systems are a work in progress. Each tax policy decision, political or administrative, takes into consideration broader political objectives – increase revenues, reduce inequalities, correct external effects, etc. – by taking into account the impact of previous reforms, international constraints or foreign practices. The requirement for comparable revenue statistics became more pressing in the 2000s as the need to increase domestic revenues in African countries became more critical in the context of international dialogue on the future of development financing.⁴

Statistical comparison, within one country or with others over time, provides a framework for devising political solutions. By examining the policies and practices of other countries and historical trends in the data, countries can distinguish what is being done from what could be done. They can identify elements for possible and acceptable policies, and also where there is room to manoeuvre such as in VAT rates, environmental taxation, or taxation of labour or assets. Through correlation, modelling, etc., comparative data also provides a basis for simulating reforms, anticipating their impacts and informing decisions.

Statistical comparison, within one country or with others over time, reduces the uncertainty of change by attempting to anticipate it. Comparing one country with another can bring two types of opportunity. One is to follow the practice of a fellow country by bringing one's own tax structure closer to it. The second is to identify and evaluate reforms carried out in that country to draw conclusions for oneself. In this way, the provision of tax revenue data forms a basis for planning for the future.

To offer a state continuity over time is to offer it a means to compare the country as it is now with what it used to be. The measurement, analysis and comparison of data allows a country to account for changes over the long term. Revenue statistics can be a basis for econometric analyses that will allow a quantitative evaluation of the impacts of past reforms. The availability of historical data acts as an incentive to taking decisions.

The interpretation of internationally comparable data

Quality statistics aim to mirror reality but they can never really achieve this aim. A user derives great benefit from a statistic insofar as he or she knows how it was produced. The following paragraphs can be considered as an exercise in transparency forced upon themselves by the authors of these statistics in order to offer their users a mirror with conditions for appropriate use. The mirror metaphor helps to focus on the aims of reality and consistency of the project as well as the limits related to its construction: a single classification for varied situations and a regrouping of data with obvious individual shortcomings.

An analysis that is both simple and transparent is only seemingly compatible with a complex and varied world. Public opinion as well as international organisations, as users of the data, demand figures that are simple to understand and easy to use. The statistics are transparent in that they reflect the data provided by the participating countries in the format of the OECD tax classification. But the authors recognise that this can never represent a perfect reflection of taxation in each country. The presentation of the data involves translating information from a complex and varied world into a format that can

easily be understood by the users. This can only be achieved by defining a classification of taxes and summarising the revenue data within this structure in the correct time periods. This process involves making choices in a conservative way on complicated issues that are opaque to the non-specialist. The search for total objectivity is thus a paradox.

In defining an indicator, it is necessary to equate heterogeneous data. The choice of a classification is fundamental to the presentation of the statistics. Countries define their national revenues in different ways which means that choices have to be made at every stage, which is the price to pay for producing a common statistical language. There are multiple dimensions to comparisons: geography, time and political regime. The data can only express in a condensed form the complex development work that made them possible.

The following paragraphs describe some limits to revenue statistics, and how understanding these limits can help statisticians improve both the amount of meaningful information that is collected, and make data interpretation more useful. These paragraphs aim to expose the limits and, through them, the variables in the exercise of producing data on public revenues. Figures are not able to speak for themselves, so the idea is to clarify what is implicit in their construction. This has been carried out with reference to the Latin American and Asian experiences, but primarily in a year of working in partnership with the statisticians of the eight African countries taking part in this first edition.

The impact of the classification and the methodologies

A classification can never be completely neutral. The OECD tax classification favours the perspective of the fiscal policy maker. When a painter produces a picture, the composition will vary according to the impression of the landscape that he/she wants to give to the viewer. This is why any indicator is constrained by its definition. In the OECD classification, the term “tax revenue” indicates compulsory, unrequited payments made to general government. This definition is used today as the reference for most of the national work on taxation. Even though it is clear and simple, it has to be complemented by the conventions set out in the OECD Interpretative Guide. For example, imputed social contributions are excluded and tax expenditures are not taken into account.

The classification of country revenue data is dependent on regulatory definitions and categories. Revenues are paid and collected in currency units and as such are directly quantifiable. The output is therefore, at the same time, both a currency and a statistical unit (unlike statistics on security, education or health, which require changing a qualitative element into a quantitative indicator). That being said, revenue statistics are mainly a compilation of pre-existing data (public, tax, direct, professional and local revenues, etc.), i.e. they are a by-product of the activity of administrative services. The records from which the data are extracted are designed for the purposes of collecting taxes. They reflect the rules, reporting and coding systems of national institutions rather than the tax category definitions used by the statisticians.

Tax reforms and methodological changes affect the interpretation of the data. In the area of taxes, as in others, statisticians face a time dilemma. They cannot revise statistical procedures too much or too often at the risk of harming the comparability of a time series. Nevertheless, they inevitably have to re-examine the statistical procedure when a national tax structure is reformed (for example – the introduction of a VAT) or when the statistical procedure shows deficiencies (for example – when moving from cash-based to accrual-based accounting). These issues are problematical in developing countries. Tax bases can be narrow and revenues volatile. The introduction of new

software can affect the consistency of time series even though they are a sign of a country's political and administrative vitality.

In seeking clarification and transparency, all choices of classification are discussed in an Interpretative Guide, and the Report also includes footnotes. These notes record the micro-decisions made jointly by the country and the secretariat statisticians. In cases where some issues are unresolved, these notes make it possible to document them and make them visible to the users.

Limitations related to the nature of the data sources

National revenue statistics reflect the governments' perspective but they provide an incomplete picture of international taxation as information is missing on the taxation of multi-national enterprises and the informal economy. As a result, governments do not have a monopoly over tax information. However they can supplement the main data source, national accounts, with information from other sources.

The effective tax rate on the major multinational groups tends to be low. As taxpayers, they take advantage of the differences in the public policies of the countries with which they are negotiating, where those countries are competing with one another to have the lowest tax rate. And yet these companies are vital players within each country, and have influence on both major and politically sensitive economic indices (investment, employment, balance of payments and, of course, revenues). Multinationals have a different vision of wealth and its circulation. They are competing with one another and they stimulate competition between countries, including in the realm of taxation.

Revenue statistics only reflect the visible part of the economy. National accounts do not include any income hidden from the tax authorities, including in tax havens, nor the share of the informal sector, and yet these categories are prominent in African economies. Non-taxation is one of the criteria of informality and it results in simultaneous avoidance of various taxes. In addition, the informal economy has an impact on indicators unrelated to taxation such as the Gross Domestic Product (GDP). "The [differences in both amounts of tax evaded and the size of the underground economy are] not discussed because [this] necessarily involves consideration of numbers where true values are uncertain." (OECD, 1999, p. 28). The tax to GDP ratio measurement is therefore necessarily imprecise. The comparative data is unable to take into account this element, which actually varies in size between countries.

Conclusion: Future paths for progress

Countries joining the Revenue Statistics are considered to be full participants. The numbers of participating countries and their taxpayers is both substantial and rising. The aim is to establish a virtuous circle with an increasing number of participating countries; a classification necessarily adapted to their diversity; a growing interest in adapted statistics; and an interest in attracting new participating countries.

Expanding the geographical coverage

The number of participating countries is expected to increase gradually. The aim of the project is global knowledge of tax revenues and its scope is increasing over time. The new publications are produced on a continental basis with local partners. Beyond them is envisaged a global database with a unique classification. To ensure the quality of the data, extension of the number of countries covered is progressive: the work on Latin America and the Caribbean has moved from including 12 to 22 countries in 5 years; the one on Asia included 3 non-OECD countries in 2015 and the one on Africa is starting in 2016 with 8 countries.

Universalising the statistical machinery

Any classification is necessarily based on a particular perspective of the world as it is or as it should be. This means that it will not be entirely appropriate or politically neutral. It must therefore be shared under the principles underpinning it: usefulness for tax-policy decision makers, historicity and feasibility for all. Its publication in a collective framework based on partnership is at the hinge between the true (the present) and the fair (the hoped-for future), as in the British expression, “a true and fair view”. The statistical machinery will be universalised in a spirit of parity, networking and mutual learning.

The heterogeneity of different forms of state has to be factored into the statistics. The development of government statistics is closely connected to the construction of a state through its roles in accountability, management, assessment and legislation. However, for some of these territories, the very concept of a sovereign and tax-collecting state is far from evident. These are states based on societies, empires and/or civilisations that are fundamentally different from this heritage and on which foreign legal and political systems were superimposed. Added to this diversity are: an upheaval in the global economic rankings; shifts in what falls under “national” and “international” because of the global division of labour and the movements of production factors; less standardised national accounts; lower potential for taxation; and relatively higher shares of non-tax revenues, including foreign aid.

The extension of the coverage of the project requires discussions on the indicators and their definitions. Already, each new participating country enters the project with a batch of questions. At the beginning of the collection process, each country sends technical questions to the secretariat’s statistics team. Some are common (e.g. accounting of social contributions or of an annual charge) but others are more specific, such as the inclusion or not of data from the former “homelands” in South Africa and the status of the customs duties collected and distributed amongst the neighbouring countries under the Southern African Customs Union. Examples of the questions that are raised are those of refining the definitions of non-tax revenues, adding tax expenditure to the figures, earmarking tax revenues and the breakdown of revenues by sector.

The evolution of the project resulting from the entry of new participating countries is not only justified by equity or the positive effects for the latter, but also by the positive effects for all. The increase in diversity is both desirable and advantageous for all. Since the 1960s, developing countries have been places of true methodological inventiveness in statistical production in general (nomenclatures, coding conventions, collection methods, etc.). They have administrative and social structures less institutionalised than in longstanding developed countries. Therefore it has been possible in these countries to develop administrations that are able to carry out surveys and collect statistics. This will be beneficial for the revenue statistics.

Extending the debate made possible by comparable statistics

Transparency on the methodology is the foundation of the worldwide use of this statistical product by governments, citizens and researchers. The dissemination of comparative statistics provides transparency for the public debate and serves democracy. Publishing reliable and comparable figures reduces the information asymmetry between the public and decision makers, and even amongst decision makers themselves. Data compiled and published in a transparent way provide a basis for scientific research, administrative decisions and political dialogue in the countries in the region and at the international level.

Even though countries can learn much from each other, each must set its own course, in terms of its identity, its resources and its citizens' expectations. Copying "successful models" can never be a solution. We should be wary of the idea that there is a set of best practices whereby each country can at its convenience extract from a toolbox of available instruments that have been enhanced by the experience of others. Regardless of the effectiveness of certain instruments, this would be both an illusion and a denial of the political responsibility of decision makers.

Statistics alone cannot define what the correct policies should be. The statistics themselves are evidence of the outcome of past and current policies. But they do not say anything about the fairness of the policies that underlie them.

The publication of these statistics contributes to improving the information flow to citizens, to stimulating and informing the economic and policy debate, and accounting to constituents on performance and the impact of initiatives. They offer citizens information on the make-up of government revenues providing a tool to support decision making and oversight of public-policy issues. Their existence will extend the scope of the public debate – for instance by combining them with other statistics or by ordering them differently – and increase the spheres in which citizens can exercise political responsibility. Let us hope that individuals show interest in the information that they provide on themselves – with or without their knowledge – and can overcome the technical appearance that would keep tax issues within the exclusive reach of the specialists.

The publication of these statistics helps to meet the information needs of potential foreign investors and visitors (including the media and other intermediary organisations) to a country; to satisfy the accountability requirements of foreign governments and international institutions before and after any aid is granted; and to draft accurate reports to organisations that have been charged by the international community with keeping track of the worldwide performance on many economic, environmental, social and other issues.

Comparable tax statistics help countries to participate in a global debate on taxation. The statistics promote dialogue between countries and enable them to assert and justify their choices. These statistics represent another step towards transparency and also to greater influence.

Notes

1. www.sars.gov.za/About/SATaxSystem/Pages/Tax-Statistics.aspx.
2. Economic Commission for Africa, African Development Bank and Economic Commission for Africa (2010), Strategy for the Harmonization of Statistics in Africa (SHaSA), www.eastc.ac.tz/cms-v1/sites/default/files/SHaSA.pdf.
3. This chapter benefited from contributions of the article prepared by Thomas Cantens (WCO) and Jocelyn Pierre (OECD) for the international conference organised by Ferdi, ICTD and Cerd University of Auvergne in collaboration with the World Bank, the Centre Norbert Elias and the WCO on measuring the performance of tax and customs administrations in developing countries (12 and 13 June 2014, Clermont-Ferrand, France).
4. The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, 2005, www.oecd.org/development/effectiveness/34428351.pdf; Addis Ababa Action Agenda, 2015, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.82&Lang=E.

ÉTUDE SPÉCIALE

Atouts et limites de la comparaison des statistiques des recettes publiques : quelles implications pour l'Afrique ?

Des statistiques disponibles et comparables sur les recettes publiques des pays d'Afrique

L'impôt est un instrument de justice sociale et de prospérité économique pour l'Afrique comme dans le reste du monde. L'éclatement de la crise économique et financière mondiale en 2008 a donné un nouvel élan aux initiatives et aux prises de position appelant à une fiscalité plus efficace, plus attractive pour les investissements, plus transparente, plus progressive, plus simple et plus stable afin de retrouver une croissance plus robuste et plus juste. Dans les pays d'Afrique, les enjeux sont d'autant plus importants. Sur le plan budgétaire d'une part, dans un contexte de croissance démographique rapide, États et collectivités locales peinent à fournir des services publics et des services sociaux de qualité à leurs citoyens. Les besoins de financement des infrastructures à même d'attirer les investisseurs et de libérer le potentiel productif des économies du continent sont colossaux. Sur le plan institutionnel d'autre part, la fiscalité est un instrument essentiel à la construction et la consolidation d'états modernes. En promouvant une circulation juste de la richesse dans une société, elle constitue un levier démocratique de « bonne gouvernance » et un moteur pour des réformes plus vastes.

Pour mettre en place une fiscalité efficace et équitable, et permettre aux gouvernements comme aux citoyens de se saisir de ces débats, encore faut-il que les informations sur les recettes publiques soient accessibles : quelques indicateurs simples, pertinents et disponibles de manière pérenne peuvent alors satisfaire les exigences de rigueur et d'objectivité des utilisateurs ; y faire référence peut devenir une pratique familière. Si de plus les méthodes de collecte et de classification de telles statistiques sont suffisamment détaillées et transparentes, les dirigeants, chercheurs et citoyens peuvent les utiliser aisément, se les approprier, s'y référer, les enrichir, les modéliser, les agréger... en un mot, faire de ces statistiques un bien public. Le continent africain recèle plusieurs exemples de bonnes pratiques en la matière, comme en Afrique du Sud¹. Néanmoins, la majorité des économies ont encore de nombreuses étapes à franchir pour atteindre cet objectif.

L'ambition panafricaine d'une intégration économique et politique accrue, et donc l'adoption de politiques publiques communes, rend nécessaire la construction d'un outil statistique efficient et l'utilisation de méthodologies communes. Dans le domaine fiscal, une telle harmonisation est un objectif explicite de la Stratégie pour l'Harmonisation des Statistiques en Afrique (SHaSA) promue par la Commission de l'Union Africaine (CUA), la Banque africaine de développement (BAfD) et la Commission économique pour l'Afrique (CEA)². Cette ambition est également considérée comme un instrument de coopération renforcée entre les administrations fiscales africaines activement encouragée par le Forum sur l'administration fiscale en Afrique (ATAF).

C'est à ces besoins, et notamment celui de la comparabilité, que tente de répondre cette première édition des *Statistiques des recettes publiques en Afrique*. L'ambition des partenaires de l'initiative est de publier régulièrement les données de recettes publiques des économies du continent sous un format comparable, afin d'apporter des informations notamment sur le niveau des recettes, leur évolution et le positionnement de ce niveau par rapport à celui d'autres pays. À cette fin, ils ont entrepris, à l'aide d'une méthodologie établie pour des besoins fiscaux par l'OCDE, d'inviter les pays qui le souhaitent à partager leurs données sur une base volontaire, afin de les rendre comparables entre elles et avec les statistiques d'autres régions du monde. Ils posent ainsi les fondations d'une base de données dont la vocation est de couvrir le plus grand nombre d'économies du continent, et de permettre aux organisations nationales, régionales et internationales, gouvernementales ou non, de parler un même langage. Ils capitalisent sur 40 ans d'expérience auprès des pays membres de l'Organisation mais

aussi sur celle d'un nombre croissant de pays d'Amérique latine et d'Asie, qui depuis plusieurs années se sont joints à des initiatives semblables.

Toutefois, « mesurer l'impôt », et a fortiori rendre cette mesure comparable, présente des difficultés particulières, que ce projet s'est efforcé de surmonter. La multiplication des échanges internationaux et le déploiement de systèmes d'information automatisés facilitent la production de chiffres et banalisent les comparaisons internationales dans tous les domaines de l'action collective. Ils font parfois oublier que chaque nouveau dispositif mérite qu'on s'arrête sur les postulats de sa construction. Ainsi, par exemple, pour mesurer les recettes à des fins de comparaison on peut s'appuyer sur plusieurs dimensions communes aux différentes administrations nationales (base fiscale, type de contribuable, niveau de gouvernement, etc.) mais on oublie au passage certaines spécificités (niveau de richesse, propriété du capital, nature du gouvernement, etc.). Comme tout outil de mesure unique, cet instrument statistique a donc les vertus d'un langage commun en même temps que les limites de la « taille unique » (*One size fits all*).

Cette Étude spéciale³ a vocation à mettre en lumière les enjeux de la priorité donnée à l'objectif de comparabilité des systèmes fiscaux, afin d'en clarifier les bénéfices attendus et réels et les limites. Sa conclusion repose sur les deux principes qui sous-tendent cette initiative Statistiques des recettes publiques en Afrique que sont la coopération et la transparence.

Les bénéfices de la comparaison

L'objectif premier de cette entreprise est de parler un même langage grâce au partage d'un tableau de bord contenant des chiffres comparables utiles à chaque pays comme aux organisations internationales, gouvernementales ou non.

Que signifie comparer ? Comment avons-nous procédé ?

Rendre le monde commensurable et ses éléments comparables constituent la principale valeur ajoutée du multilatéralisme. Ainsi, dès la première édition de l'ouvrage en 1972 l'OCDE revendique une comparaison dont la finalité est la comparaison elle-même :

« Les données disponibles sur les recettes publiques sont limitées en périmètre et en comparabilité. C'est un inconvénient croissant au moment où les gouvernements et les organisations internationales en ont besoin pour formuler des politiques économiques. Depuis 1971, le Comité des affaires fiscales de l'OCDE cherche à remédier à cette difficulté en établissant une liste commune (agreed) de recettes fiscales et sociales pour servir de base à la collecte et la classification standardisées (...). L'objectif est de procurer une couverture complète (comprehensive) des données portant sur les recettes fiscales (tax revenues), sociales et assimilées, d'une façon standardisée. (...) » (OCDE, 1972).

De même, l'édition 2011 des Statistiques des recettes publiques précise que le Groupe de travail sur l'analyse des politiques et les statistiques fiscales [...] a notamment pour mission de réexaminer périodiquement la présentation des Statistiques des recettes publiques en gardant à l'esprit l'impératif de comparabilité internationale.

Les données fournies par les administrations nationales sont re-classifiées dans des catégories communes. Comparer c'est compter « des pommes avec des pommes ». Les taxes d'utilisation des véhicules à moteur sont-elles des taxes sur la propriété ? Les recettes de TVA sont-elles comptabilisées avant ou après remboursements ? Les revenus des professions libérales sont-ils présentés comme des revenus des professionnels ou des particuliers ? Parle-t-on des mêmes années (fiscales, civiles) ? S'agit-il des mêmes niveaux de gouvernement dans des pays fédéraux ou hyper-centralisés ? Les

classifications nationales répondent aux besoins spécifiques des pays et diffèrent donc toutes entre elles. Les statisticiens du Secrétariat du projet et ceux des pays participants, correspondants des ministères des finances, des administrations fiscales nationales ou des instituts de statistiques nationaux, s'accordent sur le passage de catégories statistiques locales à des catégories statistiques internationales. On parle d'alignement des classifications. Puis, ensemble, ils affectent les données de recettes fiscales du pays fournies annuellement dans les catégories ainsi déterminées.

Le cadre universel de comparaison permet de décrire le présent en soulignant les similitudes et les différences entre les structures et les volumes des recettes publiques des différents pays, indépendamment de leur richesse. Il permet aussi de « déparcelliser » les situations, en adoptant un point de vue neutre, au-dessus des contingences, des intérêts et des conflits locaux. On met ainsi de côté ce qui éloigne les pays pour se focaliser sur ce qui les rapproche, à partir de l'idée que ce qu'ils ont en commun est suffisamment structurant pour être comparé : un État, une administration, un budget annuel, une comptabilité publique, un même rapport entre richesses privée et richesse collective et une même volonté de développement économique. Une fois les données présentées sur une base commune, les constantes comme les différences peuvent être mises en exergue par les chiffres – dont c'est le propre d'être discrets au sens mathématique du terme.

La comparaison n'implique ni notation, ni ordonnancement des pays participants. Les pays diffèrent par leur structure réglementaire, leurs objectifs politiques, leur organisation administrative, en fonction de leur histoire, leur localisation, leur environnement. Les régimes fiscaux doivent être imaginés en fonction de la situation du pays – ils ne sont pas comparables sur une échelle commune. Les indicateurs de revenus utilisés dans cette publication ne proposent pas de seuils numériques à atteindre ou à ne pas dépasser afin d'être bien ou mal jugés, pas « d'indicateurs de performance » qui induisent l'hypothèse d'un objectif fiscal spécifique à atteindre.

À quoi sert d'être comparé ?

Les statistiques comparables sont un outil d'aide à la décision pour les gouvernements. La prise en compte des tendances historiques permet d'évaluer et de justifier les politiques passées. Elle fournit également une base pour décider des politiques pour l'avenir.

Prendre sa part dans le dialogue mondial

En participant volontairement à un projet mondial, chaque pays permet que son système fiscal soit qualifié de comparable. Il participe au processus de légitimation du système fiscal et des décisions sur lesquelles il repose. Il est incité à une certaine forme de convergence spontanée autour des idées qui sous-tendent cette classification. Le pays s'autorise à recevoir un appui technique apporté en référence à des standards internationaux. A contrario, en devenant un sujet du débat mondial sur la fiscalité, chaque pays accepte d'être scruté, tantôt critiqué, tantôt copié. Cela revient à la fois à admettre que le système fiscal peut être amélioré et à affirmer la volonté politique de l'améliorer.

S'intégrer à une publication internationale contribue à l'amélioration de la qualité des données nationales et à l'apprentissage de nouvelles techniques valorisées au niveau international. Au gré du traitement des données, le projet établit des liens privilégiés individuels entre les experts de l'OCDE et les fonctionnaires locaux ainsi qu'entre ces derniers. Le travail d'alignement des classifications oblige à une coopération entre les administrations du pays qui produisent ou fournissent les chiffres. Il met en lumière les

données manquantes ou des incohérences qui obligent les pays à un retour aux sources de données et à opérer des améliorations pour les éditions suivantes. Les fonctionnaires des pays volontaires bénéficient d'une impulsion technique extérieure leur permettant de mieux comprendre les standards internationaux et de les utiliser s'ils leur semblent opportuns. Les fonctionnaires voient aussi leur légitimité renforcée auprès de leur autorité politique du fait de leur coopération avec les organisations internationales.

Analyser le passé et imaginer l'avenir

Pour s'adapter aux réalités changeantes du monde économique et politique, aux souhaits des citoyens, les systèmes fiscaux sont en perpétuelle évolution. Chaque décision, politique ou administrative, a vocation à mieux atteindre un objectif de politique fiscale – accroître ou réduire les recettes ; enrayer les inégalités ; corriger des effets externes ; etc. – tout en tenant compte de l'impact des réformes antérieures, des contraintes internationales, des pratiques étrangères. Le besoin de statistiques comparables s'est fait plus pressant dans les années 2000 à mesure que le besoin d'accroître les recettes intérieures dans les pays africains était souligné avec plus de force dans le contexte du dialogue international sur l'avenir du financement du développement⁴.

La comparaison statistique, aux autres et à soi-même au cours du temps, induit la création d'un cadre pour l'élaboration de solutions politiques. Au regard des pratiques et des politiques menées par les autres pays, et au vu des chiffres du présent et du passé, les décideurs peuvent distinguer ce qui se fait de ce qui pourrait se faire. Ils peuvent identifier les éléments des politiques possibles et acceptables, et aussi les marges de manœuvre telles que les taux de TVA, la taxation environnementale, la taxation du travail ou des actifs. Par corrélation, modélisation, etc. les données comparables fournissent une base pour simuler des réformes, prévoir leurs effets et fonder les décisions.

La comparaison statistique, aux autres et à soi-même au cours du temps, réduit l'incertitude du changement en tentant de le prévoir. Comparer un pays à un autre peut apporter deux sortes d'opportunités. La première est de suivre les pratiques d'un autre pays pour rapprocher sa propre structure fiscale de la sienne. La seconde est d'identifier et d'évaluer les réformes mises en œuvre dans d'autres pays pour tirer des conclusions pour sa propre situation. De cette manière, la compilation de données de recettes fiscales constitue une base pour la planification de l'avenir.

Offrir à chaque état la continuité temporelle c'est lui offrir le moyen de comparer sa situation actuelle avec son état passé. La mesure, l'analyse et la comparaison des données permettent pour un même pays de rendre compte d'évolutions sur le temps long. Les statistiques des recettes fiscales alimentent les analyses économétriques qui permettent d'évaluer quantitativement les effets des réformes passées. La disponibilité de données historiques sert d'incitation à prendre des décisions.

L'interprétation des données comparables au niveau international

Les statistiques de qualité visent à refléter la réalité, mais ils ne peuvent jamais complètement atteindre cet objectif. L'utilisateur tire un grand bénéfice d'une donnée statistique pour autant que les modes de sa production lui soient connus. Les paragraphes qui suivent sont donc à considérer comme un exercice de transparence que les auteurs de ces statistiques s'imposent à eux-mêmes en vue d'offrir à leurs utilisateurs le miroir avec ses conditions de bon usage. Cette métaphore du miroir aide à privilégier les objectifs de réalité et de cohérence du projet tout comme les limites liées à sa construction : une classification unique pour des situations variées et un regroupement de données présentent évidemment des failles individuelles.

Le monde étant complexe et divers, la simplicité et la transparence de ses grilles d'analyse ne vont pas forcément de pair. Les utilisateurs de données, qu'il s'agisse du grand public ou des organisations internationales, veulent des données faciles à comprendre et simples à utiliser. Les statistiques sont transparentes dans la mesure où elles reflètent les données fournies par les pays et classifiées selon la classification OCDE. Les auteurs de cet article reconnaissent néanmoins que ces statistiques ne sont pas la représentation parfaite de la fiscalité d'un pays. En effet ces statistiques synthétisent dans un format simplifié qui peut être aisément compris par tout utilisateur, un monde complexe et mouvant. Ce résultat ne peut être atteint qu'à travers la mise en place de règles de classification, d'actualisation et de mesure elles-mêmes subjectives, opaques pour les non-initiés et forcément conservatrices (condition même de la comparabilité). La recherche d'objectivité totale est donc un paradoxe.

Donner une définition à un indicateur c'est donc mettre en équivalence des données hétérogènes. Le choix d'une classification est fondamental pour la présentation des statistiques. Chaque pays a sa propre définition de ce que constituent les recettes fiscales et non fiscales. Par expérimentation successive et négociations techniques, les statisticiens construisent « ce qui est comparable ». À chaque étape, des partis sont pris, prix à payer pour s'assurer d'un langage statistique commun. Les dimensions géographique, temporelle et politique de la comparaison des données ne font qu'exprimer en le condensant tout le travail d'élaboration qui les a rendues possibles.

Les paragraphes qui suivent décrivent certaines limites inhérentes à l'exercice de production des statistiques comparables des recettes publiques : comprendre ces limites permet d'améliorer la collecte de ces informations, et de les interpréter plus finement. Parce que les chiffres ne parlent pas d'eux-mêmes, l'idée est d'éclaircir certains implicites de leur construction, à la lumière des expériences latino-américaine et asiatique, mais surtout d'un an de travail en commun avec les statisticiens des huit pays participant à cette première édition africaine.

L'impact de la classification et des méthodologies

Une classification n'est jamais neutre. Celle de l'OCDE privilégie le point de vue du décideur de politique fiscale. Même si un tableau respecte les lois de la perspective, sa composition différera selon le spectateur à qui l'on s'adresse et l'effet qu'on souhaite produire. C'est ainsi que tout indicateur est contraint par sa définition. Dans la classification de l'OCDE, le terme « recettes fiscales » par exemple désigne uniquement les versements obligatoires effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques. Cette définition initiale sert aujourd'hui de référence pour la plupart des travaux nationaux sur la fiscalité. Même claire et simple, elle doit être complétée par des conventions pour être entièrement opérationnelle. Sous cette définition, on ne retient dans les prélèvements obligatoires que ceux versés au profit d'une administration publique ; en sont exclues les cotisations sociales fictives ; les « dépenses fiscales » ne sont pas considérées.

Les données des pays sont tributaires de définitions et de catégories réglementaires. Les recettes publiques sont libellées en unité monétaire et sont donc directement quantifiables, à la différence de statistiques sur la sécurité, l'éducation, la santé qui réclament le passage d'un élément qualitatif à un indicateur quantitatif. Il n'en reste pas moins que les statistiques des recettes fiscales sont principalement une compilation de données pré-existantes (recettes publiques, fiscales, directes, des professionnels, locales, etc.) c'est-à-dire un « produit dérivé » de l'activité de services administratifs. Or, les registres dont sont extraites les données sont conçus à des fins de fiscalisation et

reflètent les institutions, les règles nationales, les circuits d'enregistrement et de codage et non les catégories fiscales utilisées par les statisticiens.

Les réformes fiscales et les changements méthodologiques affectent l'interprétation des données. En matière fiscale comme en d'autres, le statisticien fait face à un dilemme temporel. Il ne peut pas réviser trop et trop souvent les dispositifs statistiques sous peine de nuire à la comparabilité des séries chronologiques. Néanmoins, il lui faut inévitablement réexaminer le dispositif statistique lors d'une refonte d'une structure fiscale nationale (comme l'introduction de la TVA) ou lorsque se manifestent des déficiences du dispositif statistique (comme le passage de la comptabilité de caisse à la comptabilité d'exercice). En outre, dans les pays en développement, l'étroitesse et la volatilité des bases ou l'arrivée de nouveaux logiciels rendent encore plus difficiles les séries historicisées – même si elles sont autant de marques de la vitalité politique et administrative des pays.

Dans un souci permanent d'explicitations et de transparence, tous les choix de classification sont repris dans un guide d'interprétation auquel s'ajoutent les notes de bas de page dans le rapport. Ces notes prennent acte des microdécisions prises en commun entre les statisticiens du pays et ceux du Secrétariat. Faute de résoudre tous les écarts, elles permettent de les documenter et de les rendre visible aux utilisateurs.

Les limites relatives à la nature des sources

Les statistiques des recettes publiques n'offrent qu'une image partielle de la fiscalité : elles reflètent la vision des gouvernements mais laissent notamment dans l'ombre la fiscalisation des multinationales et des acteurs économiques informels. Ainsi les gouvernements n'ont pas le monopole de l'information fiscale. Ils peuvent toutefois compléter leur principale source d'information, la comptabilité nationale, avec des informations d'autres sources.

Le taux de fiscalisation effectif des grands groupes multinationaux par exemple est très faible. En tant que contribuables, ils tirent avantage des différences entre les politiques publiques des États, avec lesquels ils négocient et pour lesquels les États se concurrencent entre eux sur le plan fiscal. Ils sont pourtant des acteurs incontournables des pays, capables de peser sur les indices économiques majeurs et/ou politiquement sensibles (investissement, emploi, balance des paiements et, bien sûr, recettes publiques). Les multinationales ont une vision différente de la richesse et de sa circulation. Elles sont en compétition entre elles et elles stimulent la compétition, y compris fiscale, entre les États.

Les statistiques des recettes publiques reflètent seulement la partie visible de l'économie. Les comptabilités nationales ne prennent pas en compte les revenus dissimulés, y compris dans les paradis fiscaux, ni la part du secteur informel, pourtant essentiel dans les économies africaines. D'une part, la non-fiscalisation est l'un des critères de l'informalité et concerne généralement plusieurs impôts en cascade. D'autre part, l'économie informelle influe sur les indicateurs exogènes à la fiscalité par rapport à laquelle elle est analysée. « Les données relatives à la fraude fiscale et à l'économie souterraine ne sont pas prises en compte car cela nécessiterait la prise en compte de chiffres « gris » dont les valeurs sont très incertaines. » (OCDE, 1999, p. 53). La mesure du PIB, au dénominateur du « ratio fiscal », est donc forcément imprécise. La comparaison est donc contrainte de ne pas tenir compte de cet élément essentiel à une situation réelle car son imprécision varie entre pays et n'est donc pas comparable.

Quelques pistes de progrès en guise de conclusion

Les pays qui rejoignent le projet des Recettes publiques en sont des acteurs à part entière. Ils représentent un nombre d'États important et en augmentation. L'espoir est de voir se mettre en place un cercle vertueux incluant : un plus grand nombre de pays participants ; une classification forcément appropriée à leur diversité ; un intérêt croissant pour des statistiques adaptées ; un intérêt attirant de nouveaux pays participants.

L'expansion de la couverture géographique

Il est prévu que le nombre des pays participants s'accroisse progressivement. Bien qu'à vocation universelle de connaissance et d'analyse du monde fiscal, le projet a aujourd'hui une couverture territoriale en expansion. Les publications se déploient par continent grâce à des partenaires locaux. Au-delà des ouvrages, la vocation universelle est incarnée par une classification et une base de données uniques. Pour assurer la qualité des données, l'extension du nombre de pays couverts est progressive : l'ouvrage sur l'Amérique latine et des Caraïbes est passé de 12 à 22 pays en cinq ans ; celui sur l'Asie compte 3 pays non-OCDE en 2015 et l'Afrique démarre en 2016 avec 8 pays.

L'universalisation de l'appareil statistique

Toute classification repose sur une vision du monde tel qu'il est et une représentation du monde tel qu'il devrait être. Elle n'est pas une pure technique politiquement neutre. Elle doit donc être partagée dans le respect des principes qui la porte : utilité pour les décideurs de politique fiscale, historicité, faisabilité pour tous. La publication dans un cadre collectif et partenarial se situe à ce point d'articulation entre le vrai (le présent) et le juste (le futur espéré) – cf. l'expression britannique *True and fair view* qui exprime à la fois la vérité et la justice. L'universalisation de l'appareil statistique se fera dans un esprit de parité, de réseau et d'apprentissage mutuel.

L'hétérogénéité des formes étatiques doit être prise en compte dans les statistiques. L'essor de la statistique est en effet étroitement lié à la construction de l'État au travers du déploiement de leurs fonctions - rendre compte (*accountability*), administrer, juger, légiférer. Pourtant, pour certains de ces territoires, la notion même d'État, souverain et percepteur, n'a rien d'évident. Il s'agit d'États constitués à partir de sociétés, d'empires, de civilisation fondamentalement différents de cet héritage auxquels ont été surimposés des formes juridiques et politiques extérieures. À cette diversité, s'ajoutent un bouleversement des hiérarchies économique mondiales ; une inversion de ce qui relève du national et de l'international, du fait de la division planétaire du travail et des mouvements des facteurs de production ; une comptabilité nationale moins standardisée ; un potentiel contributif plus relatif ; une part supérieure des recettes budgétaires non-fiscales, y compris l'aide extérieure.

L'extension géographique du périmètre du projet entrainera des discussions sur les indicateurs et leurs définitions. Déjà, chaque nouvel entrant vient avec son lot de questions. Au début du processus de collecte, le pays fait parvenir des questions techniques à l'équipe statistique du Secrétariat. Certaines sont bien partagées (comptabilisation des contributions sociales, imputation annuelle) mais d'autres sont plus spécifiques comme, pour l'Afrique du Sud par exemple, l'inclusion ou non des données des anciens « homelands », le statut des droits de douane collectés et répartis pour les pays voisins dans le cadre de l'union douanière SACU, etc. Les requêtes les plus fréquentes portent sur le raffinement des définitions sur les recettes non-fiscales, l'ajout d'indicateurs sur les exonérations et la sectorialisation des recettes.

A mesure qu'entrent de nouveaux pays, le projet évolue au bénéfice de ces derniers, mais également au bénéfice de tous. L'accroissement de la diversité est à la fois souhaitable et bénéfique pour tous les pays participants. Depuis les années 1960, les pays en développement ont constitué des lieux de réelle inventivité méthodologique de la production statistique en général (nomenclatures, conventions de codage, méthodes de collecte, etc.). Ces pays avaient des structures administratives et sociales moins instituées que dans les pays anciennement développés. Il leur a été alors possible de développer des organisations aptes à réaliser des enquêtes et à mettre en place des systèmes nécessaires à la collection de statistiques, ce qui sera bénéfique pour les statistiques des recettes publiques.

L'extension du débat permis par des statistiques comparables

La transparence sur les méthodes est le début de l'utilisation large de cette production statistique par les gouvernants, les citoyens et les chercheurs. La diffusion de statistiques comparables favorise la transparence du débat public et sert ainsi la démocratie. En publiant des chiffres fiables et comparables, l'asymétrie d'information est réduite entre le public et les décideurs, voire entre les décideurs eux-mêmes. Des données compilées et publiées de façon transparente permettent de nourrir les recherches scientifiques, les décisions administratives et le dialogue politique dans les pays, dans la région comme au niveau international.

Bien que les pays puissent beaucoup apprendre les uns des autres, chacun doit fixer son propre cap en fonction de son identité, de ses moyens et des attentes de ses citoyens. Copier des « modèles de réussite » n'est jamais une solution. Il faut se méfier de l'idée qu'il existe une caisse de « bonnes pratiques » où chaque pays peut emprunter des outils forcément disponibles et enrichis de l'expérience des autres qui lui conviendraient. Malgré l'efficacité de certains instruments, c'est non seulement un leurre mais surtout un déni de la responsabilité politique des décideurs.

Le chiffre seul ne fait pas le droit. Les statistiques elles-mêmes reflètent les résultats des politiques publiques, passées et présentes, mais ne disent rien de leur caractère équitable.

La publication de ces statistiques contribue à améliorer la circulation de l'information aux citoyens, à stimuler et alimenter le débat démocratique, à rendre compte à l'électorat de ses performances et de l'impact de ses initiatives. Elles offrent aux citoyens des informations sur les ressources budgétaires et donc de nouveaux outils de décisions et de contrôle démocratique sur les questions de politique publique. Ces statistiques étendent le spectre du débat public – par exemple en présentant d'autres chiffres ou en ordonnant les mêmes de façon différente – et accroîtront les sphères d'exercice de la responsabilité politique des citoyens. Parions que les individus s'intéressent aux informations qu'ils fournissent sur eux-mêmes – à leur insu ou non – et sachent s'abstraire des apparences technicistes qui réservent les questions fiscales aux seuls spécialistes.

La publication de ces statistiques aide à répondre aux besoins d'information des investisseurs et des visiteurs étrangers potentiels (y compris la presse et autres organismes intermédiaires) ; à satisfaire aux requêtes des gouvernements étrangers et des institutions internationales avant et après toute assistance ; à la rédaction des rapports précis aux organismes chargés par la communauté internationale de suivre les tendances mondiales sur de nombreuses questions économiques, environnementales, sociales et autres.

Les statistiques fiscales comparables aident les pays à prendre leur place dans le monde. Elles promeuvent un dialogue entre eux autant qu'elles leur permettent d'être présents dans le débat mondial sur la fiscalité pour faire valoir et justifier leurs choix. Ces statistiques sont un pas supplémentaire vers la transparence mais aussi vers plus d'influence.

Notes

1. www.sars.gov.za/About/SATaxSystem/Pages/Tax-Statistics.aspx.
2. Commission de l'Union Africaine, Banque africaine de développement et Commission économique pour l'Afrique (2010), Stratégie pour l'harmonisation des statistiques en Afrique (SHaSA). <http://ea.au.int/fr/sites/default/files/SHaSA%20-FR.pdf>.
3. Ce chapitre a bénéficié des apports de l'article préparé par Thomas Cantens (OMD) et Jocelyn Pierre (OCDE) pour la Conférence internationale organisée par la Ferdi, l'ICTD, et le Cerdic-Université d'Auvergne, en collaboration avec la Banque mondiale, le Centre Norbert Elias et l'OMD sur la mesure de la performance dans les administrations fiscales et douanières des pays en développement (12 et 13 juin 2014, Clermont-Ferrand, France).
4. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, 2005, www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf ; Programme d'action d'Addis-Abeba, 2015 www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.82&Lang=F.



From:
Revenue Statistics in Africa

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264253308-en-fr>

Please cite this chapter as:

OECD/African Tax Administration Forum/African Union Commission (2016), “Special feature: The benefits and limitations of comparing revenue statistics – What does this mean for Africa?”, in *Revenue Statistics in Africa*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264253308-5-en-fr>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.