

# Fiscalité internationale : Biden débloque la réforme

Christian Valenduc

---

## Christian Valenduc

est chercheur associé à l'ETUI et à l'université de Namur, et professeur à l'UCLouvain. Jusque fin 2020, il a été chef de la direction « Politique fiscale » au ministère fédéral des Finances en Belgique.

## Recommandations politiques

- La lutte contre l'évasion fiscale au niveau de l'impôt des sociétés progresse au niveau international. Après une pause dans l'attente des résultats de l'élection présidentielle de 2020 aux États-Unis, les discussions ont repris dans un « cadre inclusif » à l'OCDE. Les récentes décisions des ministres des Finances du G7 confirment le *momentum* politique pour combattre l'évasion fiscale.
- Deux modèles s'affrontent : continuer en s'appuyant à l'extrême sur un modèle qui considère les différentes entités d'un groupe multinational comme des entités séparées dont la base est fixée par des règles de prix de transfert et basée sur la présence physique, ou passer vers une taxation unitaire avec répartition de la base taxable au sein du groupe — et donc entre pays — sur la base d'éléments tangibles tels que l'emploi ou les ventes. La seconde option est à privilégier et les propositions en discussion sont un premier pas dans ce sens.
- L'introduction d'une imposition minimale est assurément un pas en avant. Il faut cependant veiller à ce que le niveau et le champ d'application permettent de mettre fin à la concurrence fiscale qui est dommageable tant sur le plan économique que sur le plan budgétaire.

## Introduction

Le 5 juin 2021, un accord est conclu au G7 sur un taux d'imposition minimum pour les entreprises multinationales. Il est qualifié d'historique dans la presse, qui nuance toutefois en indiquant qu'il ne s'agit que d'une première étape. La deuxième étape vient d'avoir lieu : le 1<sup>er</sup> juillet 2021, 130 des 139 membres du « cadre inclusif » acceptent l'accord. Parmi ceux qui n'ont pas accepté figurent l'Estonie, la Hongrie et l'Irlande. Le « cadre inclusif » a été créé en 2016, à l'initiative de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et du G20 (groupe composé des vingt pays les plus riches au monde), pour traiter de la réforme de la fiscalité des sociétés au niveau international. Parmi ces 139 membres figurent 66 pays en développement et la plupart des paradis fiscaux.

Quelques semaines plus tôt, le 18 mai, la Commission européenne publiait une Communication sur la fiscalité des entreprises au 21<sup>e</sup> siècle (Commission européenne 2021) qui va aussi dans le sens d'une taxation plus équitable et d'une diminution de la concurrence fiscale. Assurément, les lignes bougent. Il est bon de rappeler ici qu'au début de ce siècle, le discours de la Commission européenne en matière fiscale se limitait à la stigmatisation des « obstacles fiscaux » comme des entraves au marché intérieur (Valenduc 2002).

Dans cette publication, nous faisons brièvement le point sur les évolutions des dernières années et sur les discussions en cours au niveau de l'OCDE et du G20, dont on espère l'aboutissement pour le mois de juillet 2021. Nous rappelons d'abord les données du problème et nous terminons par des éléments d'évaluation.

## Les données du problème

La fiscalité internationale repose sur des règles très anciennes, certaines étant même centenaires cette année. Ces règles datent d'une époque où la part des biens échangés au sein des entreprises multinationales était faible et les échanges portaient sur des biens intermédiaires clairement identifiables ou sur des produits finis. Il était aisé de déterminer le lieu où un produit était fabriqué, où une activité économique donnait lieu à un bénéfice et où résidait un actionnaire. Une entreprise s'implantait physiquement dans un pays pour y vendre et faire des bénéfices. Aujourd'hui, une entreprise peut faire du profit dans un pays sans y être implantée. Un bien final rassemble des composants qui peuvent être fabriqués en différents endroits. Les incorporels ont pris une part importante, tant les actifs des entreprises que dans les processus de conception et de fabrication d'un bien. Une part importante des échanges se fait entre sociétés d'un même groupe et leur appliquer le prix du marché — la règle de base pour les prix de transferts — devient une gageure là où l'important est la singularité d'un des composants du produit. Dans un tel contexte, considérer les différentes sociétés d'un groupe multinational comme des entités séparées relève de la fiction économique, même si cela correspond toujours à la réalité juridique : elles sont des éléments d'un tout.

L'évasion fiscale s'est engouffrée dans les brèches du système en place. En jouant sur les prix de transfert, sur la localisation des actifs incorporels et leur flux de rémunération et sur les structures de financement des entreprises du groupe, les entreprises multinationales déplacent les bases imposables vers les pays à fiscalité privilégiée et/ou profitent des régimes préférentiels instaurés dans des pays à fiscalité « normale », dont principalement les *Patent Boxes*. Elles peuvent ainsi réduire fortement leur imposition effective. Il en résulte une pression à la baisse sur les recettes d'impôt des sociétés et une taxation inéquitable. Au-delà de ces aspects strictement fiscaux, leur position dominante peut être inefficace d'un point de vue économique (Sorbe et Johansson 2017).

## Du plan « BEPS » à l'imposition minimale

En 2013, l'OCDE et les pays du G20 dressent un état des lieux (OCDE 2013a) et adoptent un plan d'action contre l'érosion des bases imposables et les transferts des bénéfices (OCDE 2013b) connu comme le plan « BEPS », *Base Erosion and Profit Shifting*. Ce plan repose sur 15 actions qui entendent traiter les différents aspects du problème : la taxation de l'économie numérique, les règles de prix de transferts, les régimes préférentiels, l'utilisation abusive des conventions bilatérales pour en obtenir l'absence totale d'imposition, les déductions excessives d'intérêt ou encore les dispositifs hybrides. Le plan d'action prévoit aussi une évaluation économique de l'étendue de l'évasion fiscale et de ses conséquences.

En 2015, un accord est conclu (OCDE 2015) qui comprend trois niveaux de décision, quatre « minimum standard » contraignants, un renforcement des règles de prix de transfert et des règles de base des conventions internationales et des recommandations de bonnes pratiques notamment pour neutraliser l'effet des dispositifs hybrides et contrer les déductions excessives d'intérêt. La Commission européenne prend le relais et dépose rapidement une proposition de directive visant à contrer l'évasion fiscale (« ATAD », *Anti Tax Avoidance Directive*) et qui va plus loin sur certains points, dont celui relatif aux déductions d'intérêt (Commission européenne 2016). Fait rarissime en matière fiscale : cette proposition de directive est adoptée en quelques mois à peine.

Au niveau OCDE-G20, l'accord de 2015 a laissé en suspens la problématique de l'économie numérique. Les travaux reprennent sur ce sujet et un rapport intermédiaire est publié (OCDE 2018) qui contient notamment une analyse économique très intéressante des business models. Ce rapport met en évidence quelques points importants pour la taxation du numérique, notamment le rôle du marché comme création de valeur ou encore la rente économique perçue par le secteur, mais n'en tire pas de conclusions en termes de réforme. Les discussions s'enlisent avant de reprendre et de se structurer autour de deux piliers : le pilier 1 sur la réattribution des bénéfices vers le pays du marché et le pilier 2 sur une imposition minimale des sociétés multinationales.

Le pilier 1 entend traiter le problème de l'économie numérique. Une caractéristique de celle-ci, bien mise en évidence dans OCDE (2018), est la capacité de générer des bénéfices dans un pays donné sans que l'entreprise y soit

physiquement présente, notamment en créant de la valeur à partir des données qu'elle rassemble sur les utilisateurs. Or, les règles de base d'attribution du droit d'imposition reposent sur le concept « d'établissement stable » et le principe de base du projet BEPS est que, pour contrer les déplacements de bénéfices, l'impôt doit être prélevé là où la valeur était créée. Il est donc justifié d'attribuer une partie de la base imposable au pays du marché.

Mais comment la déterminer? L'idée de base est d'imposer une partie du « *non-routine profit* » dans le pays du marché. Les discussions sur le pilier 1 oscillent entre deux modèles : prendre appui sur les règles de prix de transfert ou opter pour le modèle de la taxation unitaire et de la répartition forfaitaire des bénéfices (*Formulary apportionment*). Derrière cette alternative, apparemment de nature très technique, il y a un choix fondamental.

La distinction entre « *routine profit* » et « *non-routine profit* » est un concept de prix de transfert et fait ainsi partie de la boîte à outils des fiscalistes (Devereux *et al.* 2019). C'est un concept qui s'applique au cas par cas et qu'il est assurément difficile, voire impossible, à traduire en fondement d'un nouveau système d'imposition. L'économiste parle plutôt du rendement normal du capital (le taux d'intérêt à long terme sans risque majoré de la prime de risque) et de la rente qui constitue le solde du rendement du capital. En prenant cette voie, on reste dans la vue traditionnelle : les sociétés d'un groupe multinational sont des entités séparées. À l'inverse, opter pour la taxation unitaire c'est prendre pour principe que la multinationale est un tout et qu'on ne peut pas faire comme si les transactions entre ses différentes composantes étaient valorisables aux prix du marché.

Le consensus se fait sur un compromis : faire du *Formulary apportionment* sans le dire, c'est-à-dire qu'on garde pour la façade le concept de « *non-routine profit* » mais on le détermine de manière forfaitaire, de même que la part attribuée au pays du marché.

L'option centrale est de se limiter aux entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires consolidé est d'au moins 750 milliards €. La controverse porte surtout sur les secteurs. Dans un premier temps, il n'y a pas de distinction sur la base de la nature de l'activité économique, mais dans un second temps, il est proposé de limiter l'application du pilier 1 à deux types d'activité : les « GAFA » (Google, Apple, Facebook, Amazon) requalifiés en « ADS » (*automatised digital services*) et le « CFB », un concept assurément flou. Le CFB est défini comme « *businesses that generate revenue from the sale of goods and services of a type commonly sold to consumers, including those selling indirectly through intermediaries and by way of franchising and licensing* » (voir OCDE 2020, pp. 32-33).

Le pilier 2 entend instaurer une imposition minimale sans pour autant enlever à chaque pays le droit de définir son taux d'imposition. L'idée de base est la suivante : si une filiale d'un groupe multinational bénéficie dans un pays donné d'une imposition effective inférieure à un seuil critique (12,5 %, par exemple), le pays de la maison-mère peut taxer ces bénéfices à concurrence de l'écart entre le taux effectif et le seuil de 12,5 %, même si les bénéfices n'ont pas été attribués (distribués) à la société mère. Deux règles sont prévues pour y arriver : une « *income inclusion rule* » et une « *denying payment rules* » qui

permet de refuser les paiements d'un pays à fiscalité élevée vers un pays à fiscalité plus faible.

Les discussions s'enlisent fin 2020 suite à la position de l'administration Trump qui veut que le pilier 1 soit optionnel et que les États-Unis puissent, en lieu et place du pilier 2, garder leur propre système d'imposition minimale.

Le changement de présidence débloque le dossier. Très rapidement, l'administration Biden met des nouvelles propositions sur la table. Celles-ci acceptent la logique du pilier 1, mais entendent limiter le champ d'application aux 100 plus grandes entreprises multinationales, sans distinction selon la nature de l'activité économique, avec un seuil de 2 milliards USD de chiffre d'affaires consolidé et un seuil de rentabilité de 10 % pour déterminer l'excédent attribuable, en partie, au pays du marché. Pour le pilier 2, l'administration Biden propose un taux d'imposition minimum de 21 %. L'accord intervenu au sein du cadre inclusif mentionne un taux « d'au moins 15 % » pour le pilier 2 et d'un seuil de 20 milliards € pour le pilier 1.

## Éléments d'évaluation

Il n'est pas possible de faire une évaluation complète de ces propositions dans le cadre limité de cette publication. Nous nous limiterons ici à discuter les trois points-clés.

### Imposer dans le pays de marché ?

L'imposition dans le pays de marché avait déjà été proposée par des économistes sous l'intitulé de «*Destination Base Cash-flow Tax*» et faisait partie de la proposition initiale de réforme fiscale de l'administration Trump, avant d'être abandonnée (OCDE 2007 pp. 93 et suivantes ainsi que Auerbach *et al.* 2017). Ce système d'imposition intègre deux modifications fondamentales par rapport à un système d'impôt des sociétés : la taxation du *cash-flow* plutôt que des bénéfices au sens habituel du terme et la taxation dans le pays de destination plutôt que dans le pays de la production.

On retrouve partiellement les deux éléments dans la proposition de Pilier 1. Pour le premier, il ne s'agit pas d'une taxation sur la base du *cash-flow*, mais d'un mécanisme qui aboutit à un résultat partiellement similaire. Une *cash-flow tax* a pour effet d'exempter d'impôt le rendement normal du capital et de limiter l'imposition à la partie du rendement qui constitue la rente économique. Dans le pilier 1, on se limite à opérer de manière forfaitaire une séparation du rendement en deux composantes à mettre la partie «rente» à l'abri d'une localisation fiscalement avantageuse, en la transférant au pays de marché. Pour le second aspect, la taxation dans le pays de destination a deux propriétés intéressantes. D'abord, elle reconnaît le principe d'une création de valeur indépendante d'une présence physique d'une entité économique dans le pays de destination. Ce point est particulièrement bienvenu pour la taxation de l'économie numérique. Une telle formule de taxation peut être estimée meilleure qu'une taxation sur les ventes qui est, elle, indépendante de la profitabilité. L'autre avantage est une moindre mobilité de cette base

taxable : les ventes aux consommateurs finaux sont moins délocalisables que la production qui est elle-même moins délocalisable que le lieu de localisation des actifs incorporels, lesquels sont actuellement un critère déterminant dans la taxation des entreprises de l'économie numérique.

## **Un (trop petit ?) pas vers l'imposition unitaire**

En définissant de manière forfaitaire le taux de rentabilité qui sépare le «*routine profit*» du «*non-routine profit*» ainsi que la part attribuée au pays de destination, le pilier 1 fait un pas vers la taxation unitaire. Cela revient en fait à une formule qui sépare la profitabilité en deux composantes, répartit la première sur la base des règles de prix de transfert et la seconde de manière forfaitaire sur la base des ventes par destination.

On ne peut dénier le saut conceptuel : le pilier 1 innove fondamentalement en proposant d'appliquer les principes de la consolidation et de la répartition forfaitaire à une partie du bénéfice d'un groupe multinational à un niveau plus large qu'un État fédéral (ou confédéral) ou qu'un niveau de pouvoir supranational comme l'UE.

On regrettera son champ d'application trop limité, du fait de seuils de chiffre d'affaires consolidé et de rentabilité très élevés, ce à quoi les défenseurs de la réforme répondront que l'important est de faire le saut conceptuel et qu'une fois celui-ci fait, le champ d'application pourrait s'étendre. C'est en tout cas la fin du règne absolu de la taxation séparée des entités d'un groupe multinational et la fixation des bénéfices de celles-ci par les règles de prix de transfert.

## **Un impôt minimum... trop minimal ?**

Dans le contexte de concurrence fiscale qui a prévalu au cours des dernières décennies, l'instauration d'un impôt minimal par le pilier 2 est assurément bienvenue. Le diable étant dans le détail, il conviendra d'être attentif à deux points : la façon dont est calculée l'imposition effective et surtout le champ d'application. Une question largement débattue est la possibilité de laisser hors champ certains régimes préférentiels. Il a longtemps été question de «sanctuariser» ainsi les *Patent Boxes* qui restaient compatibles avec les règles de l'accord BEPS. L'accord BEPS de 2015 a requis pour les régimes de *Patent Boxes* un lien, quantifié mathématiquement avec des dépenses de recherche (approche dite «Nexus»). La «sanctuarisation» des *Patent Boxes* a été abandonnée au profit d'une formule qui permettrait de laisser hors de l'imposition minimale des régimes qui octroient un taux bas pour des activités économiques réelles. Cette option est moins dommageable, mais on objectera qu'elle laisse le champ libre à la concurrence fiscale.

Le pilier 2 a aussi un acquis collatéral bienvenu. Une définition commune de l'imposition effective demande une définition commune du dénominateur de la fraction qui donne le taux d'imposition effectif, donc du bénéfice. Une des objections des adversaires de l'imposition unitaire était l'impossibilité d'obtenir un accord suffisamment large (en termes de nombre de pays) sur la

définition de la base imposable. Sur ce point, les discussions techniques du pilier 2 constituent une avancée très intéressante.

Le dernier point de discussion est évidemment le niveau de taux minimal. Alors que la proposition initiale des États-Unis était de 21 %, l'accord du G7 est sur 15 % et le cadre inclusif s'accorde sur « au moins 15% ». Par rapport à la moyenne des taux d'imposition qui prévalait il y a 20 ou 30 ans, on est assurément bas. Le débat, en termes politiques, est de savoir s'il faut stopper la concurrence fiscale ou faire marche arrière en supprimant une partie de ses effets. Un taux trop bas pourrait être le signal pour des baisses d'impôt. D'un point de vue pragmatique, c'est le choix entre un accord qui peut paraître *a minima* ou l'absence d'accord qui maintiendrait une situation plus dommageable. D'autres propositions plus radicales ont été formulées, telles celles de Barake, Zucman *et al.* (2021), ou encore celles de Cobham *et al.* (2021).

Dans ce débat, il faut toutefois distinguer l'impôt des sociétés et l'impôt des actionnaires. L'incidence économique de l'impôt des sociétés est une question très controversée : son incidence économique finale peut être reportée sur le consommateur final en hausse de prix ou sur les salariés en termes de moindre investissement et donc de réduction de l'emploi. L'incidence finale de la taxation de l'actionnaire est nettement moins controversée : dans une économie mondialisée, elle n'est normalement pas répercutée sur le coût du capital. Si un pays juge l'impôt minimum trop bas, il peut toujours relever l'imposition des actionnaires.

## Conclusion

L'accord intervenu au G7, et confirmé au cadre inclusif à l'OCDE par 130 des 139 membres, est assurément un point positif. Il constitue une réorientation politique en considérant que des limites doivent être mises à la concurrence fiscale et que les sociétés doivent payer leur juste part, selon les termes employés par le président Joe Biden lui-même ainsi que par la Commission européenne. Sur le plan des principes, c'est la première fois qu'une formule de répartition forfaitaire remplace, certes partiellement, les prix de transferts dans la détermination des bénéfices imposables. Ces deux points sont à saluer. Certes, on aurait souhaité aller plus loin, notamment sur le champ d'application du pilier 1, sur le niveau de l'imposition minimale ou encore sur la taxation du digital. La récente communication de la Commission européenne semble aller en ce sens, avec une nouvelle approche de la base taxable commune et une taxation spécifique du numérique qui peut se comprendre comme une taxation de leur rente économique. Affaire à suivre : le débat est loin d'être clos.

## Références

- Auerbach A., Devereux M., Keen M. et Vella J. (2017) Destination-based cash flow taxation, Working Paper 17/01, Oxford, Oxford University Centre for Business Taxation.
- Barake M., Neef T., Chouc P-E. et Zucman G. (2021) Collecting the tax deficit of multinational companies: simulations for the European union, Paris, EU Tax Observatory.

- Cobham A., Faccio T., Garcia-Bernardo J., Jansky P., Kadet J. et and Picciotto S. (2021) A practical approach to end corporate tax abuses: METR, a minimum effective tax rate for multinational, IES Working Paper 8/2021, Prague, Charles University.
- Devereux M., Auerbach A., Keen M., Oosterhuis P., Schön W. et Vella J. (2019) Residual profit allocation by income, Working paper 19/01, Oxford, University of Oxford.
- Commission européenne (2016a) Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Paquet de mesures contre l'évasion fiscale : prochaines étapes pour assurer une imposition effective et davantage de transparence fiscale dans l'Union européenne, COM (2016) 23 final, 28 janvier 2016.
- Commission européenne (2016b) Proposition de Directive du Conseil établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, COM (2016) 26 final, 28 janvier 2016.
- Commission européenne (2016c) Commission staff working document. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Anti Tax Avoidance Package: Next Steps towards delivering effective taxation and greater tax transparency in the EU, SWD (2016) 6 final, 28 janvier 2016.
- Commission européenne (2021) Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Fiscalité des entreprises pour le XXI<sup>e</sup> siècle, COM (2016) 251 final, 18 mai 2021.
- Fuest C., Parenti M. and Toubai F. (2019) Fiscalité internationale des entreprises : quelles réformes pour quels effets?, Les notes du conseil d'analyse économique 54, Paris, Conseil d'analyse économique.
- OCDE (2013a) Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Paris, OCDE éditions.
- OCDE (2013b) Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Paris, OCDE éditions.
- OCDE (2015) Taxing multinational enterprises : base erosion and profit shifting, Policy Brief 3, Paris, OECD Publishing.
- OCDE (2018) Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – rapport intérimaire 2018, OCDE éditions.
- OCDE (2020) Les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie – Évaluation d'impact économique, OCDE éditions.
- Sorbe S. et Johansson A. (2017) International tax planning, competition and market structure, Economics Department Working Paper 1358, Paris, OECD Publishing.
- Valenduc C. (2002) Politique fiscale et gouvernance économique dans l'Union européenne, Nota bene, Lettre d'information de l'observatoire social européen, (127).

Les publications de l'ETUI sont produites dans le but de susciter des commentaires et d'encourager le débat. Les opinions qui y sont exprimées sont celles de l'auteur/des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions de l'ETUI ni celles des membres de son Assemblée générale.

Directeurs de publication de la série: Nicola Countouris, Jan Drahokoupil, Philippe Pochet, Aída Ponce Del Castillo, Kurt Vandaele et Sigurt Vitols  
Responsable de ce numéro: Philippe Pochet, ppochet@etui.org

Cette *Policy Brief* électronique ainsi que les numéros précédents peuvent être consultés sur [www.etui.org/publications](http://www.etui.org/publications). D'autres informations sur l'ETUI sont également disponibles sur [www.etui.org](http://www.etui.org)

© ETUI aisbl, Bruxelles, juillet 2021.

Tous droits de reproduction réservés. ISSN 2031-8782



L'ETUI bénéficie du soutien financier de l'Union européenne. L'Union européenne ne peut être tenue responsable de l'utilisation qui pourrait être faite de l'information contenue dans cette publication.