



DOCUMENT D'ORIENTATION DU FMI

FISCALITÉ DES ENTREPRISES DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE

Mars 2019

Les services du FMI établissent régulièrement des documents qui proposent de nouvelles politiques, analysent des possibilités de réformes ou examinent des politiques et des activités existantes de l'institution. Les documents ci-après ont été publiés et sont inclus dans le présent dossier :

- Un **communiqué de presse** qui résume les vues des administrateurs formulées à la réunion du 21 février 2019 consacrée à l'examen du rapport.
- Le **rapport des services du FMI**, établi par les services du FMI et achevé le 22 janvier 2019 ; le rapport final a été soumis à l'examen du conseil d'administration le 21 février 2019.

La politique de transparence du FMI autorise la suppression, dans les rapports des services du FMI et autres documents publiés, d'informations délicates au regard des marchés et d'informations qui divulgueraient de façon prématurée les intentions de politique économique des autorités.

Des versions électroniques des documents d'orientation du FMI sont disponibles à l'adresse :

<http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>

**Fonds monétaire international
Washington**



Communiqué de presse No. 19/69
POUR DIFFUSION IMMÉDIATE
XX février 2019

Fonds monétaire international
Washington, D.C. 20431, États-Unis

Examen par le conseil d'administration du FMI de la fiscalité des entreprises dans l'économie mondiale

Le 20 février 2019, le conseil d'administration du Fonds monétaire international (FMI) a examiné une étude décrivant l'état actuel du système international d'imposition des bénéficiaires des sociétés ; il a examiné les solutions suggérées pour son évolution future, notamment celles actuellement envisagées dans des forums internationaux, ainsi que la contribution du FMI aux débats et processus en cours.

Le FMI n'est pas une instance qui fixe des normes en la matière. Des discussions approfondies des changements qui pourraient être apportés au système fiscal international ont actuellement lieu au sein du Cadre inclusif de lutte contre l'érosion de la base imposable et le transfert de bénéficiaires (BEPS)/à l'OCDE ; l'étude, qui a vocation à les compléter, représente la contribution distincte que peut apporter le FMI du fait du nombre de ses membres, de sa mission, de son expertise et de son action de renforcement des capacités.

L'étude en question s'inspire d'une étude antérieure du FMI (2014), qui soulignait le fort impact macroéconomique du système international d'imposition des sociétés, l'importance des répercussions internationales dans l'analyse de sa réforme et la vulnérabilité particulière des pays à faible revenu au transfert de bénéficiaires. L'étude débattue (aujourd'hui) traite à nouveau ces thèmes. Elle fait un bilan de ce qui a été réalisé, présente les questions qui restent à résoudre et donne un aperçu général de haut niveau des principaux aspects et effets économiques des différents dispositifs, dont certains font actuellement l'objet de discussions. Enfin, elle insiste sur l'importance d'une coopération totalement inclusive en ce domaine et réfléchit au soutien que peut apporter le FMI dans ce contexte.

L'étude rappelle les remarquables progrès accomplis depuis l'examen de la précédente, notamment le projet BEPS G20/OCDE et l'élargissement du périmètre de l'OCDE, pour parvenir à un consensus sur ces questions, à plus de 125 pays dans le nouveau Cadre inclusif. Toutefois, elle constate aussi que des possibilités de transfert de bénéficiaires subsistent et que les préoccupations à l'égard de la concurrence fiscale et, plus fondamentalement, de

l'allocation des droits d'imposition entre les pays sont désormais au centre des discussions au sein du Cadre inclusif.

L'étude n'entérine aucune proposition spécifique de réforme de la fiscalité internationale et reconnaît que les opinions diffèrent beaucoup. Au lieu de cela, elle recense et examine les critères possibles au regard desquels on pourrait évaluer diverses options, en accordant une attention particulière à la situation des pays en développement, et procède à une analyse empirique pour étayer le débat. Elle souligne que les détails importent, au même titre que le poids relatif des différents critères.

L'étude insiste sur la nécessité de préserver et de mettre à profit les progrès de la coopération fiscale internationale accomplis ces dernières années qui, sur certains points, sont actuellement menacés. Elle évoque l'appui que le FMI peut apporter dans ce contexte, y compris en tirant parti de son action de renforcement des capacités pour éclairer la fixation de normes, que d'autres organisations dirigent, et met l'accent sur l'importance de la coopération entre les organisations internationales opérant dans ce domaine, notamment au moyen de la Plateforme de collaboration fiscale.

Évaluation par le conseil d'administration¹

Les administrateurs se sont félicités de cette occasion de faire le point sur l'évolution récente des aspects internationaux de la fiscalité des sociétés et ont formulé des observations préliminaires sur les différentes propositions actuellement débattues. Ils ont reconnu l'importance de ces questions pour tous les membres du FMI qui s'efforcent de mobiliser des recettes publiques de manière efficiente et équitable ainsi que la possibilité de répercussions transfrontalières de grande ampleur.

Les administrateurs ont salué les progrès appréciables qui ont été accomplis pour remédier à l'évasion fiscale des sociétés et renforcer la coopération multilatérale, notamment grâce au projet G20/OCDE sur la lutte contre l'érosion de la base imposable et le transfert de bénéfices et au Cadre inclusif qui a étendu la coopération à de nombreux pays non membres de l'OCDE. Ils ont néanmoins fait remarquer que des déficiences persistaient dans le système fiscal international en vigueur et que de nombreux pays subissaient des pressions en faveur du lancement d'actions unilatérales. Ils ont convenu que beaucoup restait à faire pour trouver des solutions internationales viables en s'appuyant sur les progrès réalisés jusqu'ici, de façon à assurer l'équité, l'inclusivité et un large consensus, bien que leurs opinions diffèrent sur l'ampleur des réformes nécessaires et le rôle des instances concernées.

Les administrateurs se sont félicités de l'analyse des questions relatives au numérique qui constituent un élément important du débat actuel. Ils ont reconnu qu'il s'agissait d'une

¹ On trouvera l'explication de tous les termes utilisés dans le résumé à l'adresse <http://www.imf.org/external/np/sec/misc/qualifiers.htm>.

question complexe, techniquement et politiquement, et que les opinions sur la nécessité de leur appliquer un traitement spécial, et si oui sous quelle forme, divergeaient encore beaucoup. Un certain nombre d'administrateurs ont estimé que, pour le long terme, il ne serait pas souhaitable ou faisable d'appliquer des solutions de cloisonnement. Ils attendent avec intérêt le rapport final de l'OCDE au G20, prévu en 2020, qui pourrait servir de base à une future approche coopérative.

Les administrateurs ont évoqué d'autres problèmes non encore résolus. Ils se sont félicités de l'attention portée par l'étude au transfert de bénéfiques, motif particulier d'inquiétude pour les pays en développement. Ils ont aussi signalé le préjudice causé par la poursuite d'une concurrence fiscale dommageable, y compris le risque de nivellement par le bas, tout en reconnaissant l'importance du respect de la souveraineté nationale en matière fiscale. Selon certains, les avantages d'une concurrence fiscale équitable devraient également être reconnus.

Les administrateurs ont fait remarquer que les mérites relatifs des différentes propositions de réforme étaient très inégaux. Ils ont souligné que beaucoup dépendait des détails de ces propositions et de leur mise en œuvre, mais aussi de l'importance relative accordée aux divers critères d'évaluation. Notant le caractère provisoire de l'évaluation des services du FMI, ils ont souligné qu'il fallait faire preuve de prudence en l'interprétant et en la diffusant. Tout en jugeant prématuré d'entériner une proposition en particulier, ils ont estimé que l'étude constituait un complément analytique utile aux débats actuels. Plus précisément, nombre d'entre eux voient bien l'intérêt d'une imposition minimum pour remédier aux pratiques préjudiciables d'évasion fiscale et de transfert de bénéfiques. Tous ont souligné que, pour enrichir le débat actuel, il fallait continuer à analyser en profondeur les propositions de réforme sous l'angle des problèmes juridiques, de leurs conséquences pratiques, notamment les effets de distribution, et de leurs conséquences pour différentes catégories de pays ayant des caractéristiques analogues ou uniques.

Les administrateurs ont souligné la nécessité d'un processus inclusif pour débattre de la fiscalité internationale, en particulier quand les questions fondamentales d'allocation des droits d'imposition sont abordées. Beaucoup d'entre eux ont estimé que le dispositif de gouvernance actuel — l'instance centrale et chargée de la fixation des normes étant l'OCDE appuyée par le Cadre inclusif — était approprié. Cela dit, de nombreux administrateurs pensent que des améliorations sont possibles, notamment pour renforcer la représentation des pays en développement et à faible revenu dans le processus de prise de décision.

Les administrateurs ont mis l'accent sur l'importance du rôle du FMI dans le domaine de la fiscalité internationale des sociétés en faisant valoir son universalité, son approche macroéconomique et son expertise analytique. Ils ont souligné en particulier la qualité des conseils du FMI et l'ampleur de son action de renforcement des capacités, qui aident les pays membres à mettre en œuvre les meilleures pratiques en matière de politique et

d'administration fiscales. Tout en reconnaissant que le FMI n'est pas une instance fixant des normes de fiscalité internationale, ils ont fait observer qu'il était bien placé pour effectuer des analyses économiques sur l'incidence d'éventuels changements, tant au sein des pays qu'entre eux, et veiller à ce que l'on tienne compte de façon appropriée de leurs conséquences sur les pays en développement. Dans ces conditions, la plupart des administrateurs ont préconisé que le FMI joue un rôle plus actif en apportant une contribution analytique, en influant sur le débat et en encourageant une coopération plus large. Un certain nombre d'administrateurs ont souligné que les efforts pour remédier aux lacunes en matière de données devaient prendre en compte les questions de confidentialité et les capacités réduites de nombreux pays en développement.

Les administrateurs ont insisté sur l'importance de poursuivre la collaboration étroite avec l'OCDE et les autres organisations internationales qui interviennent en ce domaine afin de s'assurer que les travaux du FMI continuent à compléter ceux des autres et d'éviter les redondances. Ils ont fait observer que la Plateforme de collaboration fiscale constituait un cadre utile pour rassembler le FMI, l'OCDE, l'ONU et la Banque mondiale et pourrait continuer à jouer un rôle actif pour soutenir la coordination fiscale internationale.



FISCALITÉ DES ENTREPRISES DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE

22 janvier 2019

RÉSUMÉ

Le système international d'imposition des entreprises connaît des tensions sans précédent. Le projet du G-20 et de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) a permis d'effectuer des progrès sensibles en matière de coopération internationale sur la fiscalité en remédiant à certaines lacunes majeures du système dont la structure date de plus d'un siècle. Pourtant, des facteurs de vulnérabilité subsistent. Les limites du principe de pleine concurrence – selon lequel les opérations entre des parties liées doivent se faire aux mêmes prix que si elles étaient effectuées entre des parties indépendantes – et le recours à la notion de présence physique du contribuable pour établir une base légale d'assujettissement à l'impôt ont permis à des entreprises apparemment rentables de ne payer que peu d'impôts. Le problème de la concurrence fiscale est pour l'essentiel non résolu et la répartition des droits d'imposition entre les pays reste un sujet de préoccupation. En outre, de récentes mesures unilatérales remettent en cause les avancées qu'avaient permises la coopération.

Cette étude examine d'autres moyens d'avancer. L'appel à taxer « là où la valeur est créée » n'a en définitive pas abouti à de réels progrès. Il semble y avoir désormais un consensus assez large sur la nécessité d'un changement fondamental des normes actuelles — mais pas encore sur sa meilleure formulation.

Les principales préoccupations sont de mieux lutter à la fois contre le transfert de bénéfices et la concurrence fiscale ainsi que de prendre pleinement en considération les intérêts des pays émergents et en développement. Les pays à faible revenu (PFR) sont particulièrement exposés au transfert de bénéfices et à la concurrence fiscale (et disposent de peu de solutions de remplacement pour lever des recettes), tandis que leurs faibles capacités sont davantage sollicitées maintenant par une complexité accrue. Pour eux, il est essentiel d'assurer l'imposition des investissements qui entrent sur leur territoire.

Les autres systèmes internationaux d'imposition diffèrent par leurs caractéristiques économiques, mais aussi par leur écart par rapport aux normes en vigueur et le degré de coopération qu'ils exigent. Bien qu'aucun mécanisme ne soit exempt de difficultés, il existe manifestement des possibilités d'amélioration :

- **Une imposition minimum des investissements sortants** peut offrir une protection considérable, bien qu'incomplète, contre le transfert de bénéfices et la concurrence fiscale tout en ayant des répercussions positives sur d'autres États et territoires (à l'exception de ceux à fiscalité réduite). Une **imposition minimum des investissements entrants** peut être

particulièrement attrayante pour les PFR. Ces mécanismes ont le mérite d'être conçus pour compléter les normes actuelles, mais il faut arbitrer entre la facilité d'administration et le risque qu'une mise en œuvre trop abrupte ne compromette les investissements. De plus, des distorsions demeurent (par exemple sous forme de délocalisation des maisons mères) et les faiblesses sous-jacentes du système sont colmatées plutôt que corrigées. L'imposition minimum présente des avantages par rapport aux pratiques actuelles, mais il n'est pas évident qu'elle s'avère à elle seule une bonne solution à long terme.

- Les mécanismes reposant sur ***l'allocation des bénéfices résiduels (ABR)*** – qui consiste *grosso modo* à allouer un rendement normal aux pays sources et à partager le reste en fonction d'une formule – sont les mécanismes les plus éloignés des pratiques en vigueur, mais aussi ceux qui remédient au plus grand nombre des faiblesses actuelles. Ils peuvent réduire sensiblement le transfert de bénéfices, comme le feraient d'autres approches unitaires, tout en conservant le principe familier de pleine concurrence pour les cas simples. Toutefois, beaucoup dépend du mode de répartition des bénéfices résiduels : la concurrence fiscale est d'autant plus restreinte que l'on donne plus de poids à la destination des ventes (ou à un critère similaire) pour déterminer l'allocation, compte tenu de l'immobilité relative du consommateur final. Cette approche pose les bases d'une discussion constructive sur l'attribution de droits d'imposition d'une certaine partie des bénéfices internationaux des entreprises, même s'il sera difficile de s'accorder sur cette répartition.
- ***L'attribution de droits d'imposition aux pays de destination*** figure à un certain degré dans de nombreuses propositions, notamment certains mécanismes de répartition des bénéfices résiduels : c'est le moyen le plus efficace de remédier à la concurrence fiscale et au transfert des bénéfices. Parmi ces mécanismes, le plus éloigné du débat actuel parmi les dirigeants, à savoir ***l'ajustement des impôts aux frontières*** – qui conjugue un traitement des échanges analogue à la TVA et une subvention sur les salaires – risque de se heurter aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (car l'ajustabilité à la frontière, qui entraîne une taxation différentielle des importations et des exportations, n'est pas actuellement autorisée pour l'imposition (directe) des entreprises) et d'accentuer les problèmes de restitution posés par la TVA ; par ailleurs, une adoption unilatérale pourrait avoir d'importantes répercussions défavorables. Ces mécanismes restent néanmoins la solution la plus complète à la concurrence fiscale et au transfert de bénéfices. Dans la mesure où l'érosion de l'imposition de bénéfices conduit à un plus grand recours à la TVA, modéré par le souhait de conserver une faible taxation du travail, le résultat par défaut en l'absence d'une réforme plus délibérée pourrait être une imposition implicite, mais imparfaite, de ce type.

L'incidence économique et la capacité d'administrer ces mécanismes requièrent une analyse plus poussée – en particulier pour les pays émergents et en développement. Même pour les pays avancés, peu d'informations sont disponibles sur la nature et le montant des bénéfices résiduels, par exemple. Dans les pays à faible revenu, les lacunes des données et de la recherche restent considérables.

Certaines améliorations peuvent être réalisées sur un plan unilatéral ou régional, mais des solutions plus fondamentales exigent un renforcement des institutions de la coopération mondiale. Il est indispensable de répondre aux préoccupations propres aux pays en développement ainsi que d'utiliser pleinement les différents avantages comparatifs et les missions des organisations internationales appropriées.

Document approuvé
par **Vitor Gaspar et
Rhoda Weeks-Brown**

Préparé par Michael Keen, Victoria Perry, Ruud de Mooij, Alexander Klemm, Christophe Waerzeggers, Cory Hillier, Kiyoshi Nakayama, Aqib Aslam, Sebastian Beer, Shafik Hebous, Kors Kool, Sébastien Leduc, Li Liu, Zayda Manatta, Dinar Prihardini et Alpa Shah. Victor Mylonas et Alice Park ont participé aux recherches et Ana Popovich ainsi que Claudia Salgado ont aidé à la réalisation du document.

Table des matières

RÉSUMÉ	1
ACRONYMES ET GLOSSAIRE	6
INTRODUCTION	8
ÉTAT DES LIEUX	9
A. Évolution récente	9
B. Principaux problèmes posés par les pratiques actuelles	11
LE DÉBAT SUR LA NUMÉRISATION	16
AUTRES SYSTÈMES POSSIBLES	20
A. Évaluation d'autres systèmes internationaux d'imposition	20
B. Dispositifs d'imposition minimum	23
C. Ajustement aux frontières des impôts sur les bénéfices	28
D. Répartition par formule	34
E. Partage du bénéfice résiduel	38
F. Résumé	43
GOVERNANCE DU SYSTÈME FISCAL INTERNATIONAL ET RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES	46
QUESTIONS À DÉBATTRE	50
Annexe I. Consultation	51
Annexe II. Le cadre fiscal international – principaux éléments et concepts	54

Annexe IV. Les dispositions internationales de la loi TCJA _____	58
Annexe V. Transfert de bénéfiques : preuves et possibilités _____	60
Annexe VI. La concurrence fiscale _____	64
Annexe VII. Avancées concernant les pays en développement _____	67
Annexe VIII. Impôts sur les services numériques adoptés et proposés _____	70
Annexe IX. Effets sur les recettes publiques de la répartition par formule _____	72
Annexe X. Ordre de grandeur et allocation des bénéfiques de routine et des bénéfiques résiduels	78

BIBLIOGRAPHIE _____	85
----------------------------	-----------

ACRONYMES ET GLOSSAIRE

ABR	Allocation des bénéfices résiduels
ACE	Abattement pour fonds propres
ACCIS	Assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés
AT	Assistance technique
ATAD	Directive de l'UE sur la lutte contre l'évasion fiscale
B2B	Entreprise à entreprise
B2C	Entreprise à consommateur
BAE	Bureau d'analyse économique
BAI	Bénéfice avant impôt
BEAT	Mesures prises pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition (dans le cadre de la loi américaine TCJA)
Bénéfice résiduel	Bénéfice supérieur au rendement normal
BEPS	Érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices
CbC	Déclaration pays par pays
CDI	Convention de double imposition
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale
CON	Neutralité de la détention de capitaux
DBACE	Abattement pour fonds propres basé sur la destination
EAI	Échange automatique d'informations
EI	Échange d'informations
EM	Entreprise multinationale
ES	Établissement stable
FDII	Revenus d'éléments immatériels situés à l'étranger (dans le cadre de la loi TCJA)
GAAR	Règle générale anti-évitement
GAFI	Groupe d'action financière
GILTI	Impôts sur les revenus mondiaux générés par des actifs immatériels faiblement taxés (dans
FM	Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales
IBD	Imposition des bénéfices détournés
IDE	Investissement direct étranger
IFTBD	Imposition des flux de trésorerie basée sur la destination.
IS	Impôt sur les bénéfices des sociétés
ISN	Imposition des services numériques
LA	Limitation des avantages
MLI	Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions
NEC	Neutralité à l'exportation de capitaux
NIC	Neutralité à l'importation de capitaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSC	Organisation de la société civile
Participation de	Contribution de l'utilisateur d'un produit au modèle d'activité
Pays de destination	Pays où se trouve l'acquéreur (équivalent au pays marché)
Pays marché	Pays où se trouve l'acquéreur (identique au pays de destination)

Pays de résidence	Pour une société (le plus souvent lieu où s'exercent les fonctions de direction ; parfois lieu de constitution de la société)
Pays source	État ou territoire dans lequel des biens ou des services sont produits
PCF	Plateforme de collaboration fiscale
PÉM	Perspectives de l'économie mondiale
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut
PPC	Principe de pleine concurrence
PPT	Critère des objets principaux
Rendement normal	Rendement minimum exigé sur un investissement
Rendement de routine	À peu près équivalent au rendement normal, habituellement déterminé par les méthodes de fixation des prix de transfert
Rente	Bénéfice supérieur au rendement normal exigé
RF	Répartition par formule
RSE	Rente spécifique à un emplacement (rente liée uniquement à un emplacement donné)
SEC	Société étrangère contrôlée
Système du bénéfice mondial	Les bénéfices d'une entreprise sont imposés dans le pays de résidence quel que soit l'endroit du monde où ils sont générés – avec en général un crédit au titre des impôts payés dans le pays source.
Système territorial	Les bénéfices des entreprises ne sont imposés que dans le pays « source »
TCJA	Loi sur les réductions d'impôts et l'emploi (« Tax Cuts and Jobs Act ») ; intitulé informel de la réforme fiscale de 2017 aux États-Unis.
TIE	Transfert indirect à l'étranger
Transfert de bénéfices	Transfert de bénéfices vers une destination où ils sont comptabilisés à des fins fiscales ; englobe l'érosion de la base imposable
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
VA	Valeur ajoutée

INTRODUCTION

1. Cette étude fait le point sur l'état actuel des pratiques internationales d'imposition des entreprises et envisage des possibilités d'évolution future. Elle s'inspire de l'analyse de FMI (2014) pour analyser les évolutions – concrètes et théoriques – intervenues depuis¹. Le document précité, auquel on se réfèrera à plusieurs reprises, soulignait l'importance macroéconomique des enjeux, décrivait les pratiques fiscales internationales avec leurs grandes vulnérabilités et esquissait d'autres solutions.

2. Il y a eu des avancées significatives en matière de coordination, en particulier le projet du G20 et de l'OCDE sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS)². Il cherchait à restreindre les formes les plus choquantes d'évasion fiscale par les entreprises internationales en réalisant un accord multinational sur des remèdes techniques ainsi que des normes nouvelles/améliorées dans des domaines comme les prix de transfert et l'abus des conventions. Toutefois, il n'avait pas pour but de modifier fondamentalement la construction fiscale internationale vieille d'un siècle.

3. Mais il y a eu aussi des actions unilatérales allant au-delà des résultats de BEPS – changeant les termes du débat et compromettant parfois l'approche coordonnée qui caractérisait BEPS. Les principales sont : (1) la réforme fiscale de 2017 aux États-Unis (« Tax Cuts and Jobs Act », TCJA) qui, outre l'application de BEPS, a introduit des nouveautés structurelles majeures dans ses dispositions internationales, (2) l'adoption/l'annonce par plusieurs pays de mesures à court terme dans le seul domaine où BEPS doit encore trouver un terrain d'entente : le traitement des aspects de la numérisation qui concernent la fiscalité des entreprises.

4. Le système fiscal international étant en constante évolution, les idées de grandes réformes sont prises au sérieux³, car on admet généralement que les problèmes actuels – la persistance d'une vulnérabilité à l'évasion fiscale, mais aussi les pressions exercées par la concurrence fiscale – ont des causes profondes. Les mécanismes d'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination et d'allocation des bénéfices résiduels évoqués dans FMI (2014) l'avaient rarement été dans les débats de politique publique ; depuis cette date, le premier est largement mentionné aux États-Unis⁴ et des variantes du second ont été proposées par les États-Unis, le Royaume-Uni et la Commission européenne.

5. Dans ce contexte de risques pour l'ordre fiscal international, notre étude examine différentes options pour une réforme fondamentale. Elle commence par exposer les évolutions récentes et les problèmes essentiels qui subsistent, puis présente l'un des plus importants : les

¹ Elle s'appuie aussi sur une consultation publique dont les principaux points sont résumés à l'annexe I.

² Les résultats peuvent être consultés sur <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>.

³ Schön (2017, p.1) parle d'« un consensus selon lequel le système fiscal international doit être remodelé », mais note aussi que « cela ne va de soi ».

⁴ À la suite de la proposition figurant dans *A Better Way*: <https://abetterway.speaker.gov/assets/pdf/ABetterWay-Tax-PolicyPaper.pdf>.

conséquences fiscales internationales de la numérisation. Puis elle décrit et évalue des solutions de réforme plus fondamentales avant d'analyser la capacité des modes de gouvernance actuels à opérer une amélioration substantielle⁵. Enfin, elle pose des questions à débattre et demande aux administrateurs de se prononcer sur son incidence pour les conseils dispensés à l'avenir par le FMI, ainsi que sur le rôle du FMI et de la plateforme de collaboration fiscale (PCT).

ÉTAT DES LIEUX

6. Cette section examine l'évolution de la fiscalité internationale depuis FMI (2014) et présente les grandes lignes des problèmes qui subsistent. Pour information, l'annexe II donne un aperçu des pratiques fiscales internationales actuelles.

A. Évolution récente

7. Des progrès notables ont été accomplis sur divers aspects de la coordination fiscale multilatérale :⁶

- Le **projet BEPS G20/OCDE**, lancé en 2013, avait pour but de combler les failles des règles fiscales internationales qui permettaient l'érosion de la base d'imposition des entreprises ou son transfert artificiel vers des États et territoires à fiscalité réduite ou nulle. Le principe qui le guidait était de « s'assurer que les bénéfices soient imposés là où les activités économiques ont lieu et où la valeur est créée »⁷. À cette fin, le projet traitait 15 domaines posant problème, tandis que le « rapport BEPS » final de 2015 – entériné par les dirigeants du G20 – comprenait quatre « normes minimales », des amendements à des recommandations fondamentales de l'OCDE (par exemple sur les prix de transfert) et une définition précise des pratiques préférées (par exemple pour la déductibilité des intérêts)⁸.
- Pour faciliter et appuyer la mise en œuvre de BEPS, l'OCDE a conçu un **instrument multilatéral** innovant (MLI) qui permet de modifier simultanément de multiples conventions de double imposition (CDI) et établi un « **cadre inclusif** » (CI) dont les membres (127 aujourd'hui) s'engagent en faveur de BEPS et de son application constante, notamment celle des normes minimales. De nombreux pays ont pris soin d'assurer la conformité de leurs règles à BEPS⁹.
- La **Directive de l'Union européenne sur la lutte contre l'évasion fiscale** (ATAD) fait obligation aux États membres d'appliquer certains éléments de BEPS, au-delà des normes minimales (par exemple sur la déductibilité des intérêts), et comprend d'autres mesures (elle demande par exemple une règle générale commune anti-évitement (GAAR)).

⁵ En faisant l'hypothèse que l'on souhaite que l'imposition des entreprises garde un rôle substantiel et que les impôts personnels puissent être utilisés pour obtenir les résultats préférés dans l'imposition finale des revenus du capital. Ces hypothèses ne vont pas de soi.

⁶ On trouvera des précisions à l'annexe III.

⁷ OECD (2015f), p. 4.

⁸ La Plateforme de collaboration fiscale prépare des « panoplies d'instruments » pour aider les pays en développement à résoudre divers problèmes de fiscalité internationale en rapport avec BEPS etc.

⁹ On trouvera un suivi utile des mesures adoptées sur <https://www.ey.com/gl/en/services/tax/ey-beeps-developments-tracker>.

- L'**échange international d'informations fiscales** a continué à progresser remarquablement, notamment dans le cadre du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements fiscaux (FM ou Forum Mondial). L'importance du mouvement vers un échange automatique d'informations (EAI) est confirmée par les premières preuves qu'il peut être particulièrement efficace¹⁰, notamment dans la lutte contre la fraude fiscale. Tant le G20/l'OCDE que l'UE (pour les non membres) publient des listes d'États et territoires jugés non coopératifs ; en outre, le G20 et l'UE ont évoqué la possibilité que des pays s'en servent pour prendre des « mesures défensives ».
- En 2012, **les normes du Groupe d'action financière (GAFI)** ont été renforcées pour faire des infractions fiscales des délits sous-jacents au blanchiment de capitaux. Elles précisent que les pays doivent communiquer aux autorités nationales compétentes, dont l'administration fiscale, des informations sur les bénéficiaires réels d'entités et de mécanismes légaux ; elles recommandent aussi aux pays de faire en sorte de pouvoir échanger rapidement des renseignements relatifs au blanchiment de capitaux et aux infractions sous-jacentes.

8. Toutefois, il y a eu aussi d'importantes initiatives unilatérales qui sont allées au-delà de BEPS et parfois à l'encontre des normes établies.

- L'adoption du concept d'« impôts sur les bénéfices détournés » (IBD) au Royaume-Uni (2016) et en Australie (2016), considérée par certains comme une première rupture avec l'approche consensuelle de BEPS.
- Le « Tax Cuts and Jobs Act » n'a pas seulement abaissé fortement le taux de l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés aux États-Unis (de 35 à 21 %) ; ses dispositions internationales ont apporté des changements fondamentaux et novateurs (annexe 4) – l'une d'entre elles pourrait, selon certains, violer les règles de l'OMC ; on examine actuellement sa conformité à la norme minimale de BEPS sur les pratiques fiscales dommageables.
- L'adoption et la proposition d'« impôts sur les services numériques » (ISN) assis sur le produit de certaines activités numériques. Ils pourraient être considérés comme une tentative de contourner la norme en vertu de laquelle seules les entreprises ayant une présence physique sont redevables de l'impôt sur les bénéfices et il a été suggéré que la proposition de l'UE pourrait être contraire aux règles de non-discrimination de l'OMC¹¹.

9. La tendance rapide à l'adoption non coordonnée de mesures contre l'évasion fiscale risque de créer des distorsions.

À une extrémité, des règles générales et (dans une moindre mesure) spécifiques anti-évasion suscitent inévitablement l'incertitude à propos du caractère artificiel de pratiques du monde des affaires. À l'autre, bien que les mesures unilatérales soient en général conçues de façon à être compatibles avec la législation interne existante et les obligations découlant des conventions de double imposition, elles peuvent parfois entraîner une double imposition, le pays de résidence ne prévoyant pas un crédit d'impôt intégral. La double imposition n'est pas forcément

¹⁰ Beer, Coelho et Leduc (2019) constatent que l'EAI réduit de 30 à 40 % les dépôts provenant de certains pays dans des États et territoires à fiscalité réduite – ce qui correspond à peu près aux estimations de Johannesen (2014), Menkhoff et Miethe (2017) ainsi que de Casi, Spengel et Stage (2018). Soulignant l'importance d'une participation générale, plusieurs de ces études notent, comme le font Johannesen et Zucman (2014), des signes de délocalisation de ces dépôts dans d'autres juridictions.

¹¹ Hufbauer et Lu (2018).

dommageable – le montant total de l'impôt payé est en définitive ce qui importe le plus – mais peut impliquer des différences de traitement entre contribuables ou dispositifs et fausser les décisions des entreprises.

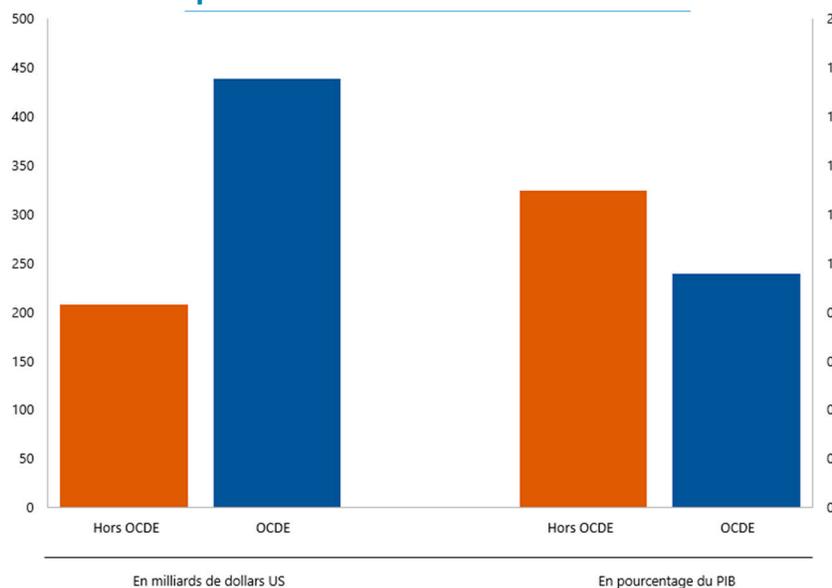
10. Cette tendance pourrait aussi amplifier la complexité et l'incertitude – voire créer des tensions significatives. On n'estime pas en général que le projet BEPS simplifie un système qui était déjà largement incompréhensible pour tous sauf les plus experts en la matière. En outre, la mise en œuvre de BEPS a été considérée comme une source d'incertitude supplémentaire pour les contribuables et les administrations fiscales¹². Ces préoccupations sont accentuées par les mesures autres que les modalités de BEPS que plusieurs pays ont adoptées ou proposées. Les différends sont désormais portés au niveau politique, car on estime que certaines mesures sont ciblées inéquitablement et contreviennent aux normes établies. Il est trop tôt pour parler de « guerres fiscales », mais les relations fiscales internationales ont rarement été aussi tendues.

B. Principaux problèmes posés par les pratiques actuelles

Des possibilités de transfert de bénéfices subsistent¹³

11. Les pertes de recettes publiques dues aux transferts de bénéfices ont été notables dans de nombreux pays avancés – et plus encore dans les pays en développement (voir graphique 1 et tableau 1). Le chiffrage reste difficile – même les signes des effets proprement nationaux au tableau 1 diffèrent¹⁴ — mais les travaux effectués depuis FMI (2014) confirment l'importance du problème.

Graphique 1. Estimations des pertes de recettes résultant du transfert des bénéfices en 2013



Source : Crivelli, de Mooij, et Keen (2016).

¹² À propos des déterminants de l'incertitude en matière fiscale et des mesures pour l'atténuer, voir FMI-OCDE (2017 et 2018).

¹³ L'annexe V donne plus de précisions.

¹⁴ Cela résulte de méthodes très différentes et appelle un nouvel examen.

12. Bien qu'il soit trop tôt pour connaître les effets qu'auront les initiatives récentes, les possibilités de transfert de bénéfices demeurent substantielles et peu susceptibles de diminuer. Les estimations ci-dessus datent d'avant BEPS, mais des possibilités significatives de transfert de bénéfices apparaissent encore – surtout, mais pas seulement, en rapport avec la répartition des risques au sein des entreprises multinationales (EM), l'évaluation des actifs immatériels et l'évitement ou la limitation de la présence physique avec l'importance et la visibilité croissantes de modèles d'activité complexes donnant une grande place aux éléments immatériels et à la technologie, ces difficultés ne feront qu'augmenter. L'un des signes que l'on n'a pas remédié pleinement aux déterminants fondamentaux du transfert de bénéfices est l'usage croissant de contraintes chiffrées essentiellement arbitraires – comme celles résultant des règles de limitation des intérêts fixées par BEPS ou même le rendement de 10 % des actifs immatériels spécifié par le Tax Cuts and Jobs Act.

Tableau 1. Estimations des pertes de recettes résultant du transfert de bénéfices dans les pays du G7
(Pourcentage des recettes d'IS)

Année	Clausing (2016)	Beer, de Mooij, et Liu (2019)	Tørsløv, Wier, et Zucman (2018)
	2012	2015	2015
Canada	9
France	23	6	21
Allemagne	28	2	28
Italie	16	-6	19
Japon	18	3	6
Royaume-Uni	...	-12	18
États-Unis	26	15	14

Source : Services du FMI basé sur les documents précédemment cités.

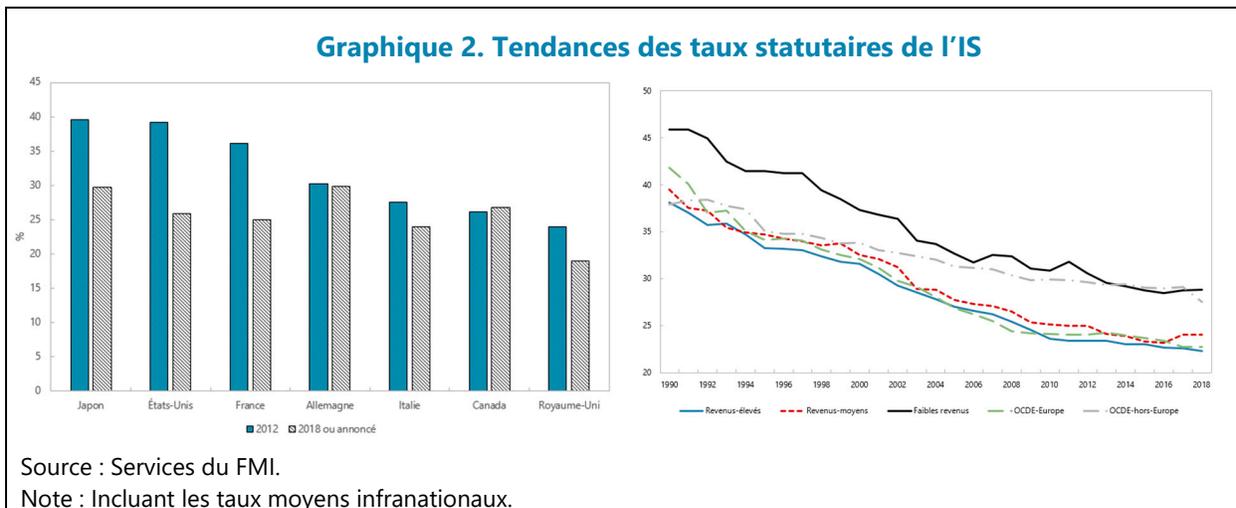
La concurrence fiscale continue¹⁵

13. Le projet BEPS et les autres initiatives multilatérales récentes ont été centrés sur l'évasion fiscale plutôt que sur la concurrence fiscale, dont on peut soutenir qu'elle est encore plus préoccupante. Elle est bien illustrée par l'évolution des taux officiels d'imposition des bénéfices des sociétés (IS) (graphique 2), bien qu'elle puisse prendre d'autres formes (comme des incitations fiscales spéciales). Les pertes de recettes consécutives dépassent peut-être celles dues à l'évasion fiscale. Ainsi, OCDE (2015e) estime le manque à gagner imputable à l'évasion à un maximum de 10 % du produit de l'impôt sur les sociétés ; cela équivaut à une réduction de quelque 2,5 points du taux officiel¹⁶d'imposition – seulement la moitié à peu près de ce que l'on observe depuis 2005 ; rendre l'évasion plus difficile pourrait avoir pour résultat d'intensifier la concurrence fiscale – en particulier pour les investissements réels. Il n'est pas évident que la concurrence fiscale soit vouée à s'intensifier,

¹⁵ L'annexe 6 développe ce point.

¹⁶ En faisant l'hypothèse d'un taux d'IS initial de 25 %, ce qui est proche de la médiane pour les pays à revenu élevé (graphique 2).

mais certains pensent que la réduction du taux de l'impôt fédéral sur les sociétés aux États-Unis incitera probablement à des baisses ailleurs¹⁷.



14. Les initiatives actuelles, centrées sur les « pratiques fiscales dommageables » (offrant un traitement fiscal préférentiel à des entreprises sans substance économique),¹⁸ laissent des questions non résolues. Le constat que les régimes préférentiels ne sont pas forcément dommageables est conforme à l'évolution de la réflexion au cours de la dernière décennie. Or, les exigences de substance économique suscitent elles-mêmes des difficultés : les économies fiscales éventuelles peuvent être si importantes que des entreprises souhaitent allouer toutes les ressources nécessaires pour satisfaire à un test de substance, malgré leur caractère improductif quand elles sont utilisées à cet effet ; en outre, l'objectif de la concurrence fiscale devient d'attirer des activités réelles. Cela met en lumière les limites inhérentes au traitement de la concurrence fiscale seulement sous la forme de régimes spécifiques ; on reconnaît de plus en plus qu'une imposition faible ou nulle a des répercussions négatives.

Les pays en développement sont confrontés à des défis distincts

15. Des progrès ont été accomplis dans des domaines importants pour les pays en développement¹⁹, mais la complexité s'est accrue et de sérieuses vulnérabilités persistent²⁰. Les quatre problèmes particulièrement préoccupants mentionnés dans FMI (2014) font depuis l'objet d'une attention particulière, mais sont encore loin d'être complètement résolus (annexe VII). Étant donné leur grande complexité, il peut être très difficile pour de nombreux pays en développement et petits États d'appliquer les nouvelles normes internationales et les approches communes de BEPS ou même d'en comprendre toutes les conséquences. Cet état de fait, conjugué à la nécessité de faire face à l'expertise supérieure des entreprises multinationales, peut mobiliser les rares talents dont on a

¹⁷ Beer, Klemm et Matheson (2018) envisagent des réductions de taux de quelque quatre points ailleurs. Toutefois, le dispositif GILTI – qui joue le rôle d'un impôt minimum – pourrait modérer ces réductions pour des raisons évoquées ci-après.

¹⁸ Voir la norme minimale BEPS (OCDE (2015c)) et le Code de conduite de l'UE en matière de fiscalité des entreprises (Conseil européen, 1998). « Substance » signifie l'existence de fonctions réelles, indiquée par exemple par la présence de salariés.

¹⁹ C'est-à-dire les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

²⁰ Voir également Trepelkov, Tonino et Halka (2017).

besoin pour traiter des questions fiscales internes peut-être plus pressantes. Des tensions apparaissent si des pays se sentent obligés, de crainte de figurer sur une « liste noire » internationale, de détourner des ressources pour amender des pratiques qui ont probablement peu de répercussions ou d'avantages internes.

16. Les problèmes distincts et les limitations de capacité auxquels se heurtent les pays en développement appellent des réponses adaptées. Les principales formes de transfert de bénéfices dont ils souffrent sont moins sophistiquées que celles qui touchent les pays plus avancés, les incitations fiscales étant une forme de concurrence fiscale particulièrement répandue²¹. L'aide extérieure peut concourir à renforcer les capacités, mais il faut prêter attention aux règles et normes elles-mêmes. Les limitations de capacité conduisent à privilégier l'utilisation de méthodes simplifiées pour protéger les bases imposables des pays en développement. Au demeurant, puisque les principales entreprises multinationales n'y ont pas de siège, leurs intérêts peuvent être très différents de ceux des pays avancés. Les divergences de vue sont manifestes, par exemple, à propos du droit des pays sources d'imposer les commissions au titre de services transfrontaliers.

La numérisation pose des problèmes²²

17. Les questions soulevées par la numérisation sont désormais au centre des débats sur l'avenir de la fiscalité internationale des entreprises²³. L'usage des technologies numériques se développe dans les entreprises et de nouveaux modèles d'activité apparaissent, comme le montrent quelques sociétés bien connues très dépendantes de ces technologies (graphique 3) – nombre d'entre elles offrent des services non payants (bien que plus exactement considérés comme une forme de troc : l'accès à un service en échange d'informations personnelles fournies en l'utilisant)²⁴. Beaucoup sont très rentables, mais paient souvent relativement peu d'impôts où que ce soit²⁵.

18. Deux caractéristiques essentielles souvent associées à la numérisation – un moindre besoin de présence physique pour opérer et, dans certains modèles d'activité, l'acquisition non rémunérée d'informations émanant des clients – ne sont pas nouvelles. Ce ne sont pas les seules caractéristiques des modèles d'activité intéressant la fiscalité, souvent considérées comme posant problème : ils ont aussi par exemple des actifs immatériels de grande valeur, ce qui complique l'application du principe de pleine concurrence. Mais aucun de ces aspects n'est nouveau ou unique d'un point de vue qualitatif. Ainsi, les entreprises pharmaceutiques possèdent souvent d'importants actifs immatériels difficiles à évaluer. Des biens peuvent être exportés et des services fournis dans un pays où l'entreprise qui le fait n'a pas de présence physique – et, selon les règles actuelles, cela ne donne pas à ce pays le droit d'imposer les bénéfices qui en résultent. Les informations sur les clients

²¹ Point documenté et évoqué dans FMI et autres (2015).

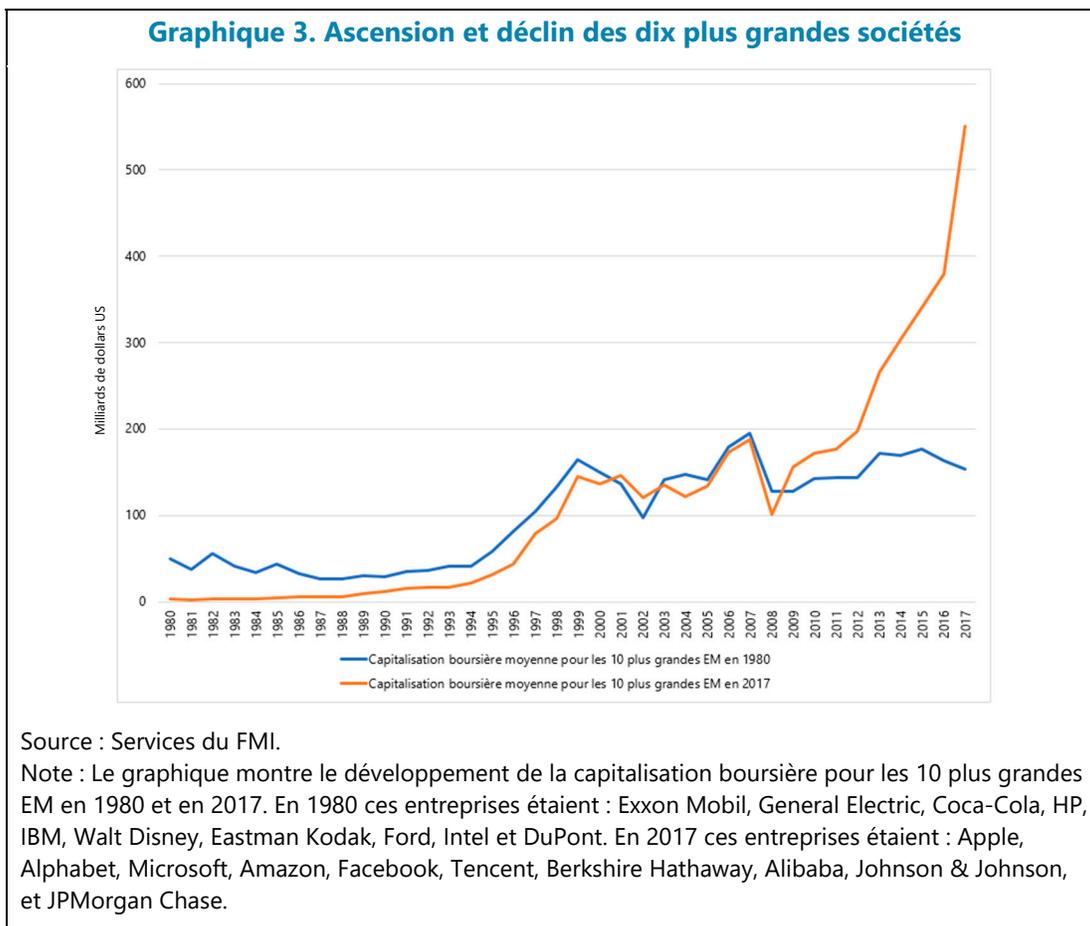
²² La numérisation pose de nombreuses questions fiscales autres que l'imposition des sociétés : voir Gupta et autres (2017) et FMI (2018a).

²³ La numérisation soulève certaines questions pratiques en matière de TVA et de douanes ; il faut par exemple veiller à ce que les vendeurs éloignés restituent la TVA. Mais elle pose peu de problèmes conceptuels significatifs autres que la question quelquefois posée du traitement approprié au regard de la TVA des transactions assimilables au troc mentionné plus haut.

²⁴ Voir également Commission européenne (2014).

²⁵ Il est difficile de connaître les taux d'imposition effectifs de ces entreprises, mais ils ont sans doute été majorés par la loi TCJA, qu'il s'agisse des bénéfices auparavant non rapatriés et du fait du dispositif « GILTI ».

ont depuis longtemps une valeur commerciale et la contribution des utilisateurs – un aspect évoqué ci-après – peut avoir lieu dans des contextes « non numériques ».



19. Toutefois, ces caractéristiques deviennent beaucoup plus répandues et visibles, ce qui, dans une optique pragmatique, justifie d'agir. Les fonctions de livraison de marchandises ou d'intermédiation entre acheteur et vendeur sont devenues plus faciles à exercer à distance, tandis que de nouveaux services, comme l'offre de contenus en ligne et la gestion des réseaux sociaux, exigent peu de présence physique, voire aucune. Alors qu'une grande part de l'activité d'exportation traditionnelle consistait en un rapport d'entreprise à entreprise, il va de l'entreprise au consommateur dans beaucoup de ces nouvelles activités ; il est donc plus apparent pour le consommateur, dont la confiance dans l'équité des systèmes fiscaux peut être entamée par l'impression que son État perçoit peu d'impôts de ces entreprises si omniprésentes dans sa vie quotidienne.

LE DÉBAT SUR LA NUMÉRISATION

20. La façon de gérer les conséquences pour l'impôt sur les sociétés de la numérisation et des nouveaux modèles d'activité est très controversée politiquement et intellectuellement. Si un point a fait l'unanimité dans le rapport initial G20/OCDE sur la numérisation²⁶, comme dans un rapport antérieur de la Commission européenne (2014), c'est que les tentatives d'isoler, pour y appliquer un régime spécial, une « économie numérique » (ou des « activités numériques ») sont vaines tant ces technologies sont répandues et leur développement futur imprévisible. Des mesures cherchant à « cloisonner » un sous-ensemble d'entreprises ou d'activités seraient donc inappropriées. Pourtant, dans de nombreux pays, l'action publique s'est rapidement orientée vers des mesures à court terme, alors que la recherche d'une approche commune se poursuit à l'OCDE, un rapport final au G20 étant attendu en 2020.

21. Il y a une grande divergence d'opinions à propos des mérites des mesures à court terme adoptées ou proposées et de la nécessité d'une réforme fondamentale pour répondre à la numérisation. Pour certains pays, une action ciblée, en l'attente d'une solution à plus long terme, apparaît comme un impératif politique en raison de la perception interne d'une sous-imposition. Pour d'autres, la numérisation nécessite peu de changements des pratiques en vigueur. Certains estiment que les mesures proposées ou adoptées ne sont qu'un moyen de tirer des recettes fiscales de quelques sociétés bien connues et largement sous contrôle des États-Unis²⁷. Selon d'autres spécialistes, les défis de la numérisation montrent qu'il faut refondre complètement le système fiscal international. De grands principes sont en jeu.

22. Le principal argument utilisé pour rompre avec les normes actuelles se réfère aux situations dans lesquelles la participation de l'utilisateur est inhérente à la valeur du produit lui-même. Dans cette optique²⁸, il existe des modèles d'activité dans lesquels le consommateur ne tire pas seulement une certaine satisfaction de l'acte de consommer mais, du fait de cet acte, apporte une contribution fondamentale aux prémisses commerciales du modèle. En faisant des recherches, par exemple, il donne des informations qui peuvent inspirer la publicité ; en s'exprimant sur les réseaux sociaux, il apporte un contenu qui attire d'autres abonnements. Par cette « participation de l'utilisateur », il « contribue aux offres d'une entreprise »²⁹. Cela est considéré comme une forme d'activité productive comparable à celle associée traditionnellement à une présence physique, qui devrait créer un droit d'imposition dans le pays de l'utilisateur que ne prévoient pas les règles actuelles³⁰. Selon cette conception, il faudrait donc modifier les règles, ce qui constituerait une rupture fondamentale avec les normes en vigueur.

23. Cette approche pose le problème très épineux de savoir comment distinguer les cas où l'utilisateur crée de la valeur de ceux où il ne fait que consommer. La mise en œuvre soulève des questions pratiques – pour définir précisément quand le droit d'imposer apparaît et le revenu qui devient alors imposable. Il sera difficile de les résoudre sans traiter un point plus fondamental :

²⁶OCDE (2015b).

²⁷ Voir par exemple Hufbauer et Lu (2018).

²⁸ Défendue par la Commission européenne (2018a et b) et le Trésor britannique (2018a and b).

²⁹ HM Treasury (2018b), p. 9.

³⁰ Si les utilisateurs vendaient des informations les concernant, leurs gains seraient imposables là où ils résident mais, s'ils ne sont pas explicitement rémunérés, ces gains sont implicites pour l'entreprise qui exploite les informations.

l'emploi des informations (éventuellement monnayables) émanant des utilisateurs est si répandu – par exemple, ces informations sont renvoyées au fabricant par des utilisateurs d'engins à moteur ou de réfrigérateurs – qu'il est inévitablement périlleux d'établir une distinction entre les situations dans lesquelles les utilisateurs contribuent et les autres. Cela fait planer un sérieux doute sur les tentatives de « cloisonner » telle ou telle activité de cette façon. Alors que l'argument sous-jacent est que les utilisateurs créent de la valeur, ce qui l'assimile à une demande basée sur la source, plus l'appréhension de la contribution est large, plus on se rapproche d'un système qui attribue plus généralement des droits d'imposition au pays de destination ou au pays « marché »³¹ – une option de réforme examinée ci-après.

24. Un argument tout à fait différent (et moins cité) rationalise l'imposition des modèles d'activité numériques par le fait qu'ils ciblent des sources particulières de rentes spécifiques à un emplacement³². Il est le plus recevable quand il s'agit d'informations sur eux-mêmes que les consommateurs fournissent lorsque, par exemple, ils utilisent un moteur de recherche. Il y a des similitudes notables avec l'extraction d'une ressource naturelle : dans cet optique, les informations sont analogues, disons, au pétrole. De même que les rentes liées aux ressources naturelles sont considérées comme faisant à juste titre l'objet d'une imposition là où elles se trouvent, les rentes liées aux informations à propos de résidents d'un pays pourraient l'être. L'analogie avec les ressources naturelles n'est pas exacte : les informations ne sont pas un bien rival, contrairement au pétrole. Toutefois, il y a des similitudes : les deux sont excluables, peuvent être considérées comme des actifs nationaux collectifs et, de même que la valeur du pétrole brut augmente quand il est raffiné et transformé, la valeur des données brutes augmente quand elles sont affinées par des algorithmes et des analyses. En outre – point essentiel – toutes deux sont propres à un lieu spécifique. Les difficultés d'évaluation peuvent être plus grandes pour les informations (bien qu'elles ne soient pas toujours négligeables pour les ressources naturelles), mais cela pose des problèmes pratiques plutôt que de principe.

25. L'application de ces méthodes à l'imposition des bénéficiaires associés aux modèles d'activité très numérisés exigerait de modifier sensiblement les normes actuelles et créerait de nouveaux problèmes d'administration et de conformité, ce qui en fait une solution réservée au plus long terme. Il serait nécessaire d'établir :

- Un droit à imposer même quand le groupe multinational n'aurait pas d'entité résidente ou d'établissement stable – une forme d'« établissement stable virtuel »³³ – ce qui obligerait à réviser les conventions de double imposition³⁴.

³¹ Wei (2018) souligne que l'utilisateur peut aussi créer de la valeur dans les pays de « production ».

³² Voir en particulier Wei (2018).

³³ La nature éventuelle de ce type de test de « présence numérique significative » est exposée dans Commission européenne (2018a) ; on trouve des critères similaires dans HM Treasury (2018b). D'autres suggèrent des critères différents : voir par exemple Schön (2017) ainsi que Becker, Englisch et Schanz (2018). L'Inde a instauré un « test de présence économique significative » qui permet d'imposer des non-résidents n'ayant pas de présence physique (au titre de ventes à/d'interactions avec des consommateurs indiens).

³⁴ La récente décision de référence de la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *South Dakota vs. Wayfair Inc.* pourrait indiquer le sens des évolutions futures : « Le commerce électronique moderne ne correspond pas analytiquement à un test qui s'appuie sur le type de présence physique défini [dans une affaire précédente] ».

- Des règles de répartition des revenus à imposer. Le Royaume-Uni, par exemple, propose d'allouer le « bénéfice résiduel » – concept explicité plus loin – en partie selon la valeur de la participation de l'utilisateur³⁵. Aux fins d'application (et au-delà de la nécessité d'identifier les contribuables n'ayant pas de présence physique), les renseignements qui pourraient être nécessaires (comme le nombre d'utilisateurs et l'apparition de publicités) ne sont pas actuellement recueillis par les administrations fiscales. Beaucoup devraient être auto-déclarés et les administrations rechercheraient peut-être une certaine forme de vérification par des tiers.

26. D'ores et déjà, plusieurs pays ont adopté ou envisagent une forme d'« impôt sur les services numériques » (ISN) (encadré 1). Les détails varient sensiblement, mais ces impôts ont pour point commun de porter sur le chiffre d'affaires d'activités spécifiées plutôt que sur le bénéfice³⁶. Cela s'explique en partie par la difficulté de connaître les coûts qui y sont liés, mais aussi, semble-t-il, par la volonté que ces impôts restent en dehors du champ d'application des conventions fiscales³⁷. Toutefois, l'analogie entre les données et le pétrole conduit à une vision plus positive de la taxation du chiffre d'affaires : elle est comparable aux redevances (« royalties ») que les pays dotés de ressources naturelles peuvent souhaiter imposer, soit en tant que substitut imparfait quand il est difficile d'imposer directement les rentes³⁸ et/ou comme une taxe de facto à l'exportation pour l'exercice d'un pouvoir de marché que les personnes à propos desquelles les informations sont extraites ne peuvent affirmer individuellement.

³⁵ HM Treasury (2018a) et OCDE (2014).

³⁶ Les défis administratifs sont comparables à ceux de la méthode à plus long terme que l'on vient de décrire, mais le calcul de la base imposable est plus simple.

³⁷ OCDE (2018) traite les aspects de la conception qui influent sur la conformité des ISN (ou d'impôts équivalents) aux obligations des conventions fiscales.

³⁸ Dans le cas des industries extractives, Boadway et Keen (2010) montrent qu'une forme de redevance (« royalty ») peut être souhaitable si l'imposition de la rente est vulnérable à un transfert de bénéfices basé sur les coûts.

Encadré 1. Diversité des impôts sur les services numériques

Des exemples notables d'ISN en vigueur ou proposés sont décrits à l'annexe VIII. Les principales différences sont les suivantes :

Les propositions de l'UE et du Royaume-Uni ont un champ d'application similaire – elles portent sur les réseaux sociaux, les moteurs de recherche et les services d'intermédiation – mais emploient des méthodes différentes pour mesurer la valeur des utilisateurs.

L'approche de l'UE est quantitative ; les recettes allouées sont proportionnelles à la fréquence d'apparition d'une publicité sur les appareils des utilisateurs et au nombre d'utilisateurs ayant effectué des opérations sur une plateforme donnée, la localisation de l'utilisateur étant déterminée en fonction de son protocole Internet (adresse IP). En revanche, le Royaume-Uni envisage une approche basée sur la valeur se référant par exemple à la valeur des ventes de publicités ciblées sur des utilisateurs situés au Royaume-Uni et aux commissions générées par la facilitation d'une transaction avec des utilisateurs britanniques. Reste à savoir comment la définition de l'utilisateur déterminerait la répartition des recettes tirées d'opérations transfrontalières et comment répartir celles tirées de la vente de séries de données multinationales.

D'autres pays (l'Inde, l'Italie, le Chili et l'Uruguay) ont opté pour une retenue à la source ou pour des taxes de « péréquation » sur les paiements pour des publicités et d'autres services numériques spécifiés effectués par des résidents à des entreprises non résidentes, ce qui évite de répartir les recettes attribuables aux utilisateurs nationaux. Plus faciles à concevoir et à administrer, ces impôts s'exposent à un risque d'évasion quand des entités liées situées à l'étranger achètent les services.

Certains pays à faible revenu (Bénin, Tanzanie, Ouganda et Zambie) ont récemment instauré des impôts sur l'utilisation de certains services numériques ; toutefois, ils ne portent pas sur le chiffre d'affaires des prestataires de services, mais sur l'accès à des services numériques tels que les réseaux sociaux.

27. Les effets d'efficience des impôts sur les services numériques ne sont pas clairs. Ils ressemblent à de simples taxes sur le chiffre d'affaires susceptibles d'être répercutées dans une certaine mesure sur le prix du service imposé. Si le service, par exemple la diffusion de publicités, sert lui-même d'intrant, cela devient une source potentielle d'inefficience de la production³⁹. Toutefois, on peut opposer à cet argument de sérieuses réserves : (1) si le coût marginal de prestation du service imposé est bas, l'impôt sur les services numériques agit comme un prélèvement sur les quasi-rentes de l'entreprise, celles calculées à l'exclusion des coûts irrécupérables liés à la création de l'entreprise. L'effet principal pourrait donc se faire sentir non pas sur la fixation des prix actuels, mais sur les investissements futurs ; (2) le test de participation des utilisateurs a pour conséquence que l'impôt sur les services numériques s'applique dans le contexte de « marchés

³⁹ Dans la mesure où cela réduit tout avantage compétitif éventuel, induit par l'impôt, des fournisseurs étrangers par rapport aux fournisseurs nationaux (par exemple des publicités ciblées sur les consommateurs nationaux), l'égalisation du traitement des deux catégories de fournisseurs réduit une inefficience de la production.

bifaces » sur lesquels les répercussions sont complexes⁴⁰. Bien que le potentiel de recettes des impôts sur les services numériques soit significatif, leur effet sur l'efficacité reste obscur.

28. Dans de nombreux pays, il y a de fortes pressions politiques en faveur de l'introduction d'une forme d'impôt sur les services numériques, mais leur prolifération non coordonnée est source de complexité et compromet la coopération fiscale. Les praticiens soulignent les coûts de mise en conformité résultant des divergences entre les ISN qui apparaissent, l'éventualité de différends dans la définition des activités imposables et le risque de double imposition. En tout état de cause, il est évident et regrettable que la divergence des approches représente un recul majeur par rapport aux progrès, certes incomplets, mais significatifs, réalisés par le projet BEPS dans le sens d'un multilatéralisme réfléchi sur les questions fiscales internationales.

29. Le débat sur la numérisation symbolise les difficultés plus générales du système fiscal international et, s'il est important, c'est surtout parce qu'il illustre la nécessité de réformes plus profondes. Il montre qu'alors que le principe général de l'imposition au lieu où la valeur est créée suscite facilement un accord, il peut y avoir de sérieuses divergences d'opinion quand il s'agit de décider où il se trouve exactement ; la difficulté est manifeste pour les modèles d'activité numériques, mais elle ne s'y limite pas. On reconnaît de plus en plus que le principe de pleine concurrence ne l'élimine pas complètement. Aucune des solutions proposées aux problèmes perçus de la numérisation ne remédierait au transfert de bénéfices et à la concurrence fiscale.

AUTRES SYSTÈMES POSSIBLES

30. L'actuel système fiscal international fait face à de tels défis que d'autres solutions pour le futur font maintenant l'objet de nombreux débats – parmi les dirigeants, les universitaires et la société civile. Après avoir défini des critères, cette section évalue quatre principaux systèmes fiscaux internationaux de substitution.

A. Évaluation d'autres systèmes internationaux d'imposition

31. L'objectif de BEPS, qui consiste à « imposer la valeur là où elle est créée »⁴¹, est au mieux un critère incomplet pour évaluer les pratiques fiscales internationales. Il existe des modes de planification fiscale pour lesquels on peut s'accorder généralement à reconnaître qu'aucune valeur n'est créée. Toutefois, outre ces situations, la phrase précitée est loin de donner les indications pratiques nécessaires pour répondre à toutes les questions ; le débat sur la numérisation, comme on le verra plus loin, n'est que l'exemple le plus clair pour lequel il n'y a manifestement pas d'accord sur le lieu de création de la valeur. De façon plus fondamentale, à chaque fois que la valeur est le produit de plusieurs contributions, il n'existe pas de moyen non ambigu de l'exprimer comme la somme de

⁴⁰ Les entreprises pourraient chercher à transférer la charge à la partie non imposée : un impôt sur la publicité incite à augmenter le prix facturé aux utilisateurs (ou à réduire la subvention qui leur est accordée) ; le prix des services de publicité pourrait même baisser. Pour l'incidence des impôts sur les marchés bifaces, voir Bourreau, Caillaud et De Nijs (2016) ainsi que Kind, Koethenburger et Schjelderup (2008 et 2010). En outre, le fait que l'utilisation des réseaux sociaux par le consommateur final soit probablement un complément des loisirs justifie, pour des raisons d'efficacité, une imposition relativement élevée.

⁴¹ Schön (2017), p. 5 le qualifie de nouveau « mantra ».

contributions distinctes⁴². L'objectif de BEPS n'est pas non plus un modèle d'efficience : si le lieu de création de la valeur peut être modifié, cela laisse la possibilité de distorsions dues à des différences de traitement fiscal et d'une concurrence collectivement dommageable pour attirer les activités « créant de la valeur ». En outre, le danger existe que la vérification de la création de valeur par la présence de facteurs de production aboutisse à une allocation improductive de ressources pour rechercher des économies d'impôt.

32. L'efficience exige que les rentes – les revenus dépassant le rendement minimum exigé par l'investisseur – soient imposées quelque part. Les rentes constituent une bonne base d'imposition car elles peuvent être taxées sans fausser les comportements, c'est-à-dire sans créer une charge excessive. Les imposer n'a, par exemple, pas d'effet sur les investissements et (tous les coûts de financement étant déductibles⁴³) cela élimine les problèmes de « transfert d'endettement » (l'utilisation de prêts au sein d'un groupe pour réduire les impôts) et de « préférence pour l'endettement » (l'incitation à s'endetter auprès de tiers, ce qui fait courir un risque significatif à la stabilité financière)⁴⁴. Toutefois, imposer les rentes n'est pas simple, notamment parce qu'il est difficile de constater certains coûts (par exemple l'action des managers) et de prévoir des déductions à ce titre. De plus, de nombreuses sources de rente – comme celles liées au savoir-faire propre à une entreprise – pourraient être générées à partir d'autres emplacements et ne peuvent donc être imposées sans craindre d'entraîner leur délocalisation. En revanche, certaines rentes sont spécifiques à des emplacements, à commencer par celles liées aux ressources naturelles ; imposer les rentes dans les industries extractives est une recommandation habituelle du FMI⁴⁵. Néanmoins, même dans le cas des rentes spécifiques à un emplacement, on se heurte à une difficulté pratique : les techniques habituelles d'évasion fiscale peuvent être utilisées pour délocaliser leur source apparente dans d'autres juridictions.

33. Néanmoins, il existe peu d'autres principes solides pour une conception efficiente de la fiscalité internationale⁴⁶, centrée sur l'identification plus pragmatique de distorsions particulières. On peut distinguer divers aspects de la neutralité fiscale désirable : entre différents emplacements pour les investissements sortants (neutralité à l'exportation de capitaux – NEC), entre différentes sources d'investissements entrants (neutralité à l'importation de capitaux – NIC) et dans la propriété des actifs internes (neutralité à la détention de capitaux – NDC). Mais il est impossible de garantir les trois sans une harmonisation totale des systèmes fiscaux et, en l'absence de celle-ci, il n'y a pas de résultats clairs à propos de l'importance relative de chacun. L'attention se porte donc, de façon plus pragmatique, sur des signes spécifiques que les considérations fiscales dominent les considérations commerciales ou faussent la concurrence.

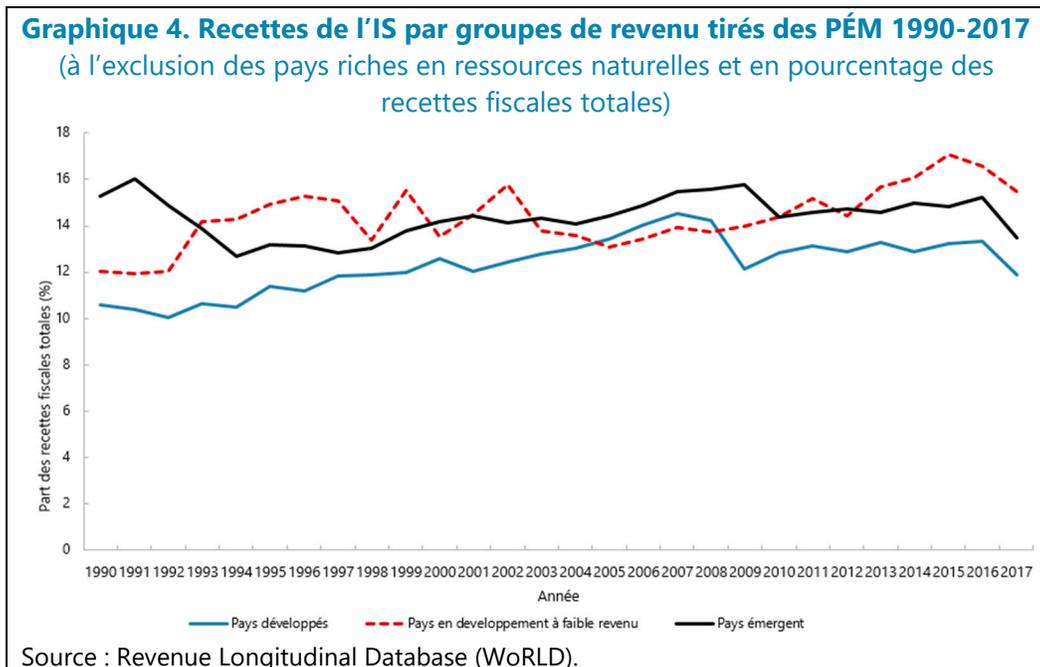
⁴² Grinberg (2018, p. 19) résume : « le consensus universitaire est que tout exercice visant à définir des sources spécifiques de création de valeur est entièrement subjectif ».

⁴³ Bien que diverses formes d'imposition des rentes y parviennent par des voies différentes, comme on le verra.

⁴⁴ Voir FMI (2009) et FMI (2018b).

⁴⁵ FMI (2012).

⁴⁶ Voir annexe VII de FMI (2014).



34. Il y a encore moins d'accord sur des normes d'équité internationale – sinon peut-être sur l'allocation de droits d'imposition des rentes spécifiques à un emplacement aux États et territoires dans lesquels elles apparaissent. Les arguments en faveur de cette solution semblent largement acceptés – bien qu'il soit difficile d'exprimer ce concept en termes juridiques. Il sera de toute façon considéré comme acquis dans ce qui suit que les pays sources doivent conserver de substantiels droits d'imposition de leurs ressources naturelles. Néanmoins, au-delà de ce point, il y a depuis longtemps une lutte pour les droits d'imposition entre les pays « sources » et les pays « de résidence » – c'est une question de grande importance pour les pays à faible revenu qui sont surtout des pays sources. Toutefois, ces deux catégories sont de plus en plus indistinctes, parce qu'il devient plus difficile de dire où les bénéfices sont créés et parce que la résidence des sociétés est de plus en plus dissociée des fondamentaux économiques : leurs structures peuvent être organisées de façon à l'établir dans un endroit avantageux pour les investissements dans les pays tiers. En outre, la résidence de la maison mère – qui peut changer et change effectivement souvent si les économies d'impôt deviennent assez importantes – correspond de moins en moins à la résidence de ses actionnaires⁴⁷.

35. L'un des principaux problèmes de tout système fiscal international est sa vulnérabilité au transfert de bénéfices et à la concurrence fiscale, qui met en cause à la fois l'équité internationale et l'efficience. Les possibles répercussions affectent le plus manifestement l'équité entre les nations, du fait de leur incidence sur la répartition des recettes fiscales entre États et territoires. Elles suscitent également des inquiétudes sur le plan de l'efficience. Des entreprises peuvent, par exemple, déplacer des ressources nouvelles de façon inefficace afin d'exploiter les possibilités de transfert de bénéfices. Il y a également une inefficience potentielle des décisions de financement des États : en réduisant les recettes fiscales, ces répercussions nécessitent en définitive

⁴⁷ Ainsi, à la fin de 2016, quelque 54 % des actions des sociétés britanniques et quelque 35 % des actions des sociétés des États-Unis étaient détenues par des étrangers (Office of National Statistics et Rosenthal (2017)).

de mettre en place d'autres instruments fiscaux qui créent plus de distorsions (ou d'inégalité) ou de diminuer les dépenses publiques.

36. L'importance de l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour les pays à faible revenu et leur plus grande vulnérabilité au transfert de bénéfices justifient une attention particulière. Ils tendent à être un peu plus dépendants de cet impôt que les autres pays (graphique 4). En outre, toute réduction de son produit risque d'être difficile à compenser : parmi leurs principales sources de recettes, la TVA est déjà très sollicitée dans de nombreux cas, les recettes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques restent faibles et la dépendance aux taxes sur les échanges est déjà forte.

37. La simplicité d'administration et la mise en conformité sont des préoccupations essentielles, étroitement liées au fait d'assurer la certitude en matière fiscale. Les considérations exprimées ici sont à peu près les mêmes que dans les autres domaines de la fiscalité ; elles concernent par exemple la simplicité et la clarté des obligations, la marge d'auto-déclaration, la capacité à identifier les contribuables et la facilité de la vérification et de l'exécution.

38. Les engagements juridiques peuvent aussi influencer sur la viabilité des réformes proposées, qu'ils aient un caractère strict, comme les conventions de double imposition (en particulier), les règles de l'OMC et la législation de l'UE, ou qu'il s'agisse de règles plus souples comme les normes minimales de BEPS et d'autres accords.

39. L'évaluation d'un dispositif peut être très différente selon qu'il est adopté multilatéralement ou unilatéralement. Ainsi, on verra ci-après que certains éliminent le transfert de bénéfices s'ils sont adoptés par tous les pays, mais l'accroissent s'ils le sont unilatéralement. En outre, l'adoption multilatérale exigerait un certain consensus sur la nécessité de surmonter les obstacles juridiques.

40. Bien qu'elle ne figure pas parmi les critères, la façon dont les dispositifs influent sur les recettes fiscales nationales présente un intérêt évident pour structurer le débat. C'est pourquoi on trouvera dans ce qui suit des éléments de fait (souvent limités) sur ce point.

B. Dispositifs d'imposition minimum

41. L'« imposition minimum » se réfère ici aux dispositifs garantissant que les bénéfices sont soumis à un niveau minimum d'imposition⁴⁸— et ciblant donc principalement le transfert de bénéfices. Ils peuvent s'appliquer aux investissements directs étrangers sortants et/ou entrants ; une proposition de la France et l'Allemagne envisage les deux⁴⁹.

Imposition minimum des investissements sortants

42. L'imposition minimum (fondée sur la résidence) des investissements sortants existe depuis longtemps dans les règles qu'appliquent de nombreux pays développés aux sociétés étrangères contrôlées (SEC) – BEPS et la Directive de l'UE sur la lutte contre l'évasion fiscale (ATAD)

⁴⁸ Ils se distinguent, par exemple, d'accords portant sur des taux d'imposition officiels minimums.

⁴⁹ *Déclaration franco-allemande sur la fiscalité des sociétés numériques et la fiscalité minimale* (décembre 2018). En ce qui concerne les impôts évoqués ici, voir également Grinberg (2018).

envisagent de leur donner un rôle accru. Ces règles varient beaucoup, mais ont pour point commun que certaines catégories de revenus gagnés par des filiales étrangères⁵⁰ sont imposées immédiatement auprès de la maison mère plutôt que lors de leur remise sous forme de dividendes (généralement avec un crédit au titre des impôts payés à l'étranger). L'Action 3 de BEPS conseille l'adoption de règles pour les sociétés étrangères contrôlées et formule des recommandations pour leur conception⁵¹ (mais ne fixe pas de norme minimale) ; ces règles sont à mettre en œuvre quand les taux d'imposition effectifs sont « sensiblement inférieurs » à ceux appliqués à la maison mère. La directive anti-évasion impose pour les sociétés étrangères contrôlées une règle qui teste la différence entre les impôts acquittés et ceux qui le seraient dans l'État membre de l'UE où se situe la maison mère.

43. Dans le cadre d'un système fiscal mondial, les lois régissant les sociétés étrangères contrôlées sont surtout un outil de lutte contre le report des impôts. Elles garantissent que leur paiement ne soit pas différé en conservant les bénéfices dans des filiales étrangères soumises à une imposition faible ou nulle.

44. L'évolution vers l'imposition territoriale de presque tous les pays avancés renforce l'argument en faveur d'une certaine forme d'imposition minimum des bénéfices réalisés à l'étranger. La territorialité signifie que les bénéfices générés par des filiales étrangères (qui sont parfois aussi des établissements stables) ne sont imposés que par le pays source. Cela incite à faire en sorte qu'un bénéfice réalisé localement apparaisse comme obtenu dans des États ou des territoires étrangers à imposition réduite et échappe ainsi à l'impôt national. Faire payer un impôt minimum sur des bénéfices émanant de l'étranger peut donc constituer un filet de sécurité en l'absence duquel la territorialité est susceptible de compromettre la perception de l'impôt national.

45. Aux États-Unis, l'« impôt sur les revenus mondiaux faiblement taxés générés par des actifs immatériels (GILTI) », introduit par le « Tax Cuts and Jobs Act », est un impôt minimum sur le rendement des investissements directs étrangers sortants (annexe IV). L'une de ses principales justifications était de minimiser la possibilité, accrue par l'évolution vers la territorialité, de transférer dans des États ou des territoires étrangers à fiscalité réduite des actifs immatériels et les revenus qu'ils produisent. Cette loi fait supporter un impôt minimum américain à ce qu'elle définit comme « les revenus mondiaux faiblement taxés générés par des actifs immatériels » -- les bénéfices supérieurs à un rendement estimé à 10 % tirés d'actifs immatériels situés à l'étranger -- au taux de 10,5 % (si aucun impôt n'est réglé à l'étranger), le montant dû aux États-Unis étant totalement annulé si l'impôt étranger sur ce bénéfice dépasse 13,125 %. Selon une estimation, cette disposition fera augmenter le produit de l'impôt sur les bénéfices des sociétés aux États-Unis de quelque 8 milliards de dollars⁵². La structure de GILTI et les incitations qu'il crée sont complexes⁵³, mais cette nouvelle approche a mieux fait prendre conscience des avantages potentiels d'une imposition minimale effective des investissements sortants.

46. Des variantes de cette approche peuvent être envisagées. Plutôt que tester par référence aux actifs immatériels, on pourrait simplement taxer tout bénéfice de succursales ou de filiales

⁵⁰ Certains pays n'appliquent ces règles qu'aux sociétés ; d'autres les appliquent aussi aux entreprises individuelles.

⁵¹ OCDE (2015b).

⁵² Clausing (2018a).

⁵³ Voir par exemple Dharmapala (2018) ainsi que Chalk, Keen et Perry (2018).

étrangères considérées comme insuffisamment imposées⁵⁴ ; en outre, le test pourrait être appliqué pays par pays pour éliminer l'évasion fiscale par mutualisation des bénéfices dans plusieurs États et territoires étrangers à fiscalité élevée et réduite.

47. Les répercussions de l'imposition minimum des investissements sortants sont dans l'ensemble positives, notamment en incitant moins les pays sources à se livrer à la concurrence fiscale. En effet, elle renforce un élément de fiscalité mondiale⁵⁵ dans un contexte de progression des systèmes de territorialité. Elle protège les pays à fiscalité élevée d'une fiscalité étrangère réduite en diminuant ses avantages pour les investisseurs. Toutefois, elle rend aussi moins avantageux pour les pays sources d'offrir de bas taux d'imposition. L'imposition minimum des investissements sortants peut donc avoir l'effet stratégique d'atténuer l'agressivité de la concurrence fiscale, ce qui peut être bénéfique aux pays sources eux-mêmes aussi bien qu'aux autres. Toute augmentation induite de cette façon des taux effectifs d'imposition dans les pays à fiscalité réduite et dans les pays sources pourrait donc aussi bénéficier indirectement aux pays à fiscalité élevée. Néanmoins, ce mode de renforcement de l'imposition fondée sur la résidence présente le risque d'inciter à « inverser » la situation, c'est-à-dire à délocaliser la maison mère dans des États ou des territoires ne pratiquant pas cette imposition⁵⁶. La loi TCJA prévoit des mesures sévères pour décourager cela ; une adoption générale atténuerait le problème.

48. La réduction des possibilités de transfert de bénéfices simplifie l'administration et la conformité, tandis que les obstacles juridiques sont modestes. Elle entraîne des complications pour l'administration fiscale, par exemple pour connaître l'impôt payé à l'étranger et vérifier qu'il n'est pas remboursé ou ne constitue pas un crédit imputable sur un autre impôt ; en outre, des mécanismes efficaces d'échange d'informations deviennent encore plus indispensables. Mais tout cela s'est avéré gérable. La méthode peut être conçue de façon à être compatible avec les normes actuelles (y compris les conventions de double imposition), les modifications requises de la législation nationale pouvant s'appuyer sur les règles existantes applicables aux sociétés étrangères contrôlées, même si une approche commune serait préférable pour réduire les complications et les formalités de mise en conformité.

49. La fixation du taux d'imposition minimum poserait un important problème de conception. GILTI, par exemple, le fixe à la moitié du taux national. De cette façon, on atténue, sans néanmoins la supprimer, une possible distorsion favorisant les investissements à l'étranger. Imposer les bénéfices réalisés à l'étranger au taux national – ce qui reviendrait à établir un véritable système mondial sans possibilité de différer l'impôt – serait conforme au principe de neutralité à l'exportation de capitaux. Pratiquer un taux inférieur constitue dans une certaine mesure un compromis avec les principes de neutralité à l'importation de capitaux et de neutralité à la détention de capitaux, ce qui laisse un rôle important au taux du pays source dans la détermination du taux final payé par les investisseurs de tous les pays. En l'absence de guidage théorique entre ces principes, un compromis pourrait avoir des avantages, mais sans que l'on sache précisément où se situe le meilleur équilibre.

⁵⁴ Pour les pays membres de l'UE, il faudrait inclure les filiales nationales

⁵⁵ C'était l'une des options de réforme envisagées dans FMI (2014).

⁵⁶ Ce qui peut en soi alimenter la concurrence fiscale, Clausing (2018b).

Imposition minimum des investissements entrants

50. La mesure dirigée contre l'érosion de la base imposable (BEAT) prévue par la loi américaine « Tax Cuts and Jobs Act » est un impôt minimum sur les investissements entrants – et il est brutal. Les sociétés résidentes aux États-Unis paient le plus élevé des deux montants suivants : (1) l'impôt dont elles sont redevables en vertu des règles normales ou (2) un impôt calculé à un taux inférieur, mais sur une base différente de l'assiette normale en ce qu'il ne permet pas de déductions au titre de charges (comme les intérêts, les royalties et les commissions de gestion) payées à des parties liées situées à l'étranger qui sont en général associées au transfert de bénéfices⁵⁷. Cela entraîne donc un prélèvement minimum qui limite le degré auquel la base d'imposition peut être réduite par ces paiements. BEAT va beaucoup plus loin que les actions de BEPS en matière de prix de transfert et de démembrement des intérêts, s'applique quel que soit le taux d'imposition des paiements en question dans le pays étranger et concerne une large gamme de paiements. De même que GILTI, la mesure prise contre l'érosion de la base imposable a suscité un intérêt accru à l'égard de mécanismes comparables.

51. On peut envisager des solutions moins drastiques, notamment la non déductibilité de certains paiements à des parties liées ou l'impossibilité de bénéficier des avantages prévus par les conventions fiscales, sauf si le contribuable peut démontrer que ces paiements ont été effectivement soumis à un taux d'imposition minimum à l'étranger⁵⁸. La mise en œuvre est plus difficile si le prélèvement minimum est conditionné au paiement d'un impôt à l'étranger, bien que les problèmes juridiques soient plus gérables. La première solution est probablement le prix à payer pour limiter les distorsions (au moins dans les pays développés). La seconde exige la compatibilité avec les normes actuelles, par exemple celles sur la non-discrimination (ce qui signifie que les dispositions devraient s'appliquer également aux opérations internes semblables). De plus, là où elle s'appliquerait en tant que mesure fondée sur la résidence, elle pourrait être conçue conformément aux CDI existantes.

52. Même si ces règles peuvent être efficaces, elles contiennent inévitablement un élément d'arbitraire. Si on considère la nature d'un paiement comme la représentation de son caractère éventuellement abusif, elles risquent de s'appliquer à des opérations sincères et donc d'être de portée générale plutôt que de remédier aux vulnérabilités. Néanmoins, ce caractère arbitraire pourrait être le prix à payer pour résoudre les principales difficultés tout en évitant de devoir refondre totalement l'ordre fiscal international.

Les impôts minimums dans les pays à faible revenu

53. Dans les pays à faible revenu, des mesures simples de protection contre l'érosion de la base imposable relative aux investissements entrants peuvent jouer un rôle essentiel – en tant qu'élément central du système et non comme solution de remplacement minimale. Peu de grandes entreprises multinationales ont leur siège dans ces pays, mais beaucoup y opèrent – ce qui rend indispensable des règles sur les investissements entrants, la simplicité étant la clé de l'efficacité dans un contexte de contraintes de capacité. Il faut donc des mesures simples de protection de la base imposable s'inscrivant au cœur du système, conjuguées aux impôts minimums (dirigés surtout

⁵⁷ Pour plus de précisions, voir annexe IV.

⁵⁸ L'application de ce test – que l'on pourrait définir de différentes façons – pourrait être complexe et devrait s'appuyer sur des mécanismes efficaces d'échange d'informations fiscales.

contre la fraude et l'évasion fiscales) déjà en vigueur dans beaucoup de pays en développement – et qui sont souvent recommandés par l'assistance technique du FMI⁵⁹.

54. L'une des approches consiste à plafonner la déductibilité de certaines dépenses en faveur de parties liées. Dans de nombreux pays à faible revenu, il existe des dispositions de ce type : la Côte-d'Ivoire, par exemple, interdit le paiement au sein des groupes de royalties et de commissions pour services au-delà de 5 % du chiffre d'affaires.

55. Les pays à faible revenu peuvent être intéressés par une règle plus large interdisant les déductions locales de paiements réduisant la base imposable, qui ne font pas l'objet d'une imposition minimum effective dans les mains du bénéficiaire. Les détails (concernant par exemple les reports) pourraient naturellement varier en fonction des particularités nationales ; dans un pays à faible revenu, il est encore plus important de demander au contribuable de prouver qu'un impôt adéquat est réglé par le bénéficiaire. Il serait possible de concevoir des règles de ce type de façon à ce qu'elles soient compatibles avec les conventions de double imposition en vigueur. On pourrait obtenir un résultat similaire au moyen de retenues à la source à taux relativement élevés, mais la possibilité d'y recourir pourrait être freinée par les conventions de double imposition, à moins de les amender ou de passer outre. Cela pourrait impliquer (i) de ne pas offrir de réduction des taux de retenue à la source dans le cadre des conventions de double imposition applicables et/ou (ii) d'imposer la retenue à la source sur certains paiements qui n'y étaient traditionnellement pas soumis. On trouve un exemple de la seconde option dans le nouveau modèle de convention des Nations Unies qui autoriserait la retenue à la source sur les paiements transfrontaliers au titre des services techniques.

56. Une question plus importante se pose dans les pays à faible revenu : celle de savoir si une telle méthode pourrait être utilisée, de même que le calcul habituel des prix de transfert, en l'étendant peut-être au coût des produits vendus⁶⁰. On recourt aussi parfois aux « régimes de protection » : des marges bénéficiaires minimales fixées publiquement pour des catégories d'opérations définies, qui sont censées se conformer au principe de pleine concurrence. Le contribuable n'a besoin ni de réaliser une étude sur la fixation des prix de transfert ni de rechercher des opérations de marché comparables ; il doit seulement démontrer que la marge bénéficiaire sur les opérations éligibles entre dans le cadre du régime de protection. La clé du succès d'un régime de protection est qu'il cible des opérations homogènes et relativement simples et que la marge bénéficiaire minimale ne soit pas considérée comme un avantage fiscal.

57. Une telle règle pourrait être conjuguée à une méthode de « partage des bénéfices résiduels » du type présenté ci-après. Ainsi, un régime interdisant de déduire certains paiements transfrontaliers effectués pour utiliser des intrants au sein de pays à faible revenu pourrait être lié à l'exigence d'imposition dans ces pays d'un rendement « normal » de ces intrants.

⁵⁹ En Amérique latine, ces impôts minimums portent souvent sur les actifs bruts ou nets ; en Afrique subsaharienne, ils sont en général assis sur le chiffre d'affaires. Best et autres (2015) étudient les effets et les vertus d'un système de ce type au Pakistan.

⁶⁰ Les mesures influant sur les échanges de biens doivent aussi être conçues avec précaution en tenant compte des règles de l'OMC applicables.

58. Il faut garder à l'esprit les possibles effets défavorables sur les investissements, qui pourraient être atténués par une adoption coordonnée. Les instruments drastiques facilitent l'administration, mais risquent davantage d'empêcher des paiements légitimes et de décourager les investissements. Les pays qui les adoptent unilatéralement peuvent donc s'exposer plus à la concurrence des États et territoires qui ne le font pas. Une adoption coordonnée serait susceptible d'atténuer le risque, que chaque pays pourrait courir en agissant seul, de détourner les investissements ailleurs.

***Évaluation résumée :** les dispositifs d'imposition minimum peuvent être très efficaces pour remédier au transfert de bénéfices et peuvent atténuer la concurrence fiscale. Les obstacles juridiques sont relativement modestes, bien que l'administration puisse être complexe. Pour les investissements entrants, ces dispositifs peuvent être particulièrement attractifs aux yeux des pays à faible revenu.*

C. Ajustement aux frontières des impôts sur les bénéfices

59. Plusieurs autres systèmes comportent un élément d'« imposition basée sur la destination » : l'allocation de droits d'imposition à la juridiction dans laquelle l'acquéreur se trouve⁶¹. Aucun droit d'imposition de ce type n'est autorisé par les normes actuelles et leur possibilité était à peine envisagée avant la proposition de la Chambre des Représentants des États-Unis mentionnée plus haut. Ils font maintenant partie du débat de politique publique et il y a manifestement des traces de la fiscalité basée sur la destination dans les évolutions récentes. Ainsi, le « Tax Cuts and Jobs Act » applique un taux réduit aux revenus d'exportations et restreint certaines déductions au titre de paiements effectués à l'étranger. En outre, l'idée que la participation des utilisateurs crée un droit d'imposition, bien que conceptuellement très distincte, alloue en pratique certains droits d'imposition aux États et territoires dans lesquels se situent les utilisateurs finaux d'un produit. Au demeurant, et même si c'est à l'évidence non intentionnel, l'appel à taxer là où la valeur est créée pourrait sembler impliquer l'existence de certains droits d'imposition dans le pays de destination puisqu'il n'y a pas de valeur sans acheteur.

60. Les impôts ajustés à la frontière sont une forme particulière d'imposition basée sur la destination qui a pour caractéristique d'exclure les exportations de l'assiette et d'y inclure les importations⁶². C'est exactement comme la TVA, qui exonère les exportations en leur appliquant un taux nul⁶³ et taxe toutes les importations ; la différence essentielle est que les coûts du travail sont déductibles dans le cadre d'un impôt sur les bénéfices ajustés à la frontière, mais pas de la TVA. (Il convient de noter que l'imposition fondée sur la destination peut prendre d'autres formes que l'ajustement à la frontière, par exemple l'utilisation des ventes en tant que facteur d'allocation du bénéfice total d'une entreprise multinationale, comme on l'explique ci-après).

⁶¹ Les règles de destination pourraient suivre les *Principes directeurs internationaux de l'OCDE sur la TVA/la TPS*.

⁶² Pour les acheteurs professionnels, les importations pourraient être taxées, mais déductibles, ou simplement non déductibles.

⁶³ C'est-à-dire en remboursant en totalité toute taxe acquittée sur des intrants.

Imposition des flux de trésorerie basée sur la destination (IFTBD)

61. L'IFTBD⁶⁴ conjugue ajustement à la frontière et traitement des « flux de trésorerie » (c'est-à-dire comptabilisation immédiate en charges des investissements sans déduction des intérêts). En économie fermée, l'imposition des flux de trésorerie signifie que l'État s'approprie une partie des recettes et supporte une partie des coûts (en permettant d'en déduire la totalité). Il ne perçoit des recettes, en valeur actuelle, que si les rendements sont supérieurs à la normale : l'impôt ne frappe donc que les rentes⁶⁵. Se baser sur la destination garantit qu'il en aille de même dans une économie ouverte. Les produits et les charges peuvent alors apparaître dans différents États ou territoires. Supposons par exemple que les exportations d'un pays soient imposées dans le pays de destination à un taux supérieur à celui auquel les coûts sont déduits dans le pays exportateur. On pourrait croire que les investissements sont découragés dans ce dernier. Pourtant, si ces impôts sont appliqués partout, les prix et/ou le taux de change peuvent s'ajuster de façon à compenser cet effet. Une dépréciation de la monnaie du pays exportateur (ou une augmentation des prix à l'étranger) peuvent garantir que les rentrées nettes en monnaie nationale ne soient pas affectées par les différences de taux d'imposition⁶⁶ et que les décisions d'investissement ne soient pas faussées. Il y a des complications dues aux flux financiers, surtout transfrontaliers : en général, les propositions d'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination envisagent de les ignorer⁶⁷. Ce mode d'imposition frappant les rentes, il ne fausse pas les décisions d'investissement et de financement : la préférence pour l'endettement est, par exemple, éliminée⁶⁸.

62. L'IFTBD équivaut à la conjonction d'une TVA à taux unique et à large assiette et d'une subvention aux salaires d'un taux identique. L'évolution vers une IFTBD présente donc des similitudes avec une hausse du taux de la TVA sans réduction des taxes sur les salaires. Inversement, la suppression de l'IS traditionnel et un plus grand recours à la TVA ainsi qu'une réticence à majorer les taxes sur les salaires – direction prise par de nombreux pays⁶⁹ – a des points communs avec l'évolution vers une IFTBD, sous réserve d'une différence importante : dans le monde réel, la TVA est loin du taux unique/de la large assiette d'une IFTBD idéalisée.

63. Les effets d'une IFTBD se feraient beaucoup sentir sur les détenteurs de rentes dans les pays qui l'adopteraient. Si l'ajustement prend la forme d'une hausse des prix et des salaires internes, les non-résidents ne sont pas du tout affectés, de sorte que la charge pèse sur les détenteurs de rentes internes et les personnes qui perçoivent des revenus nominaux fixes. S'il prend la forme d'une appréciation du taux de change du pays qui adopte l'IFTBD, les salaires internes ne sont pas non plus affectés ; comme les non-résidents qui reçoivent des rentes générées par des

⁶⁴ Proposée par Bond et Devereux (2002) ; on trouvera plus de précisions dans Auerbach et autres (2017a) et un traitement analytique dans Auerbach et Devereux (2018).

⁶⁵ L'imposition des flux de trésorerie pourrait aussi être introduite sans que l'on se base sur la destination, mais la concurrence fiscale pousse les pays à abaisser les taux d'imposition.

⁶⁶ Le tableau 2 dans Auerbach et autres (2017a) illustre ce point. Pour voir comment les prix internes et/ou le taux de change sont censés réagir à l'adoption de l'IFTBD, on notera qu'à un taux $\tau\tau$ l'ajustement à la frontière fait augmenter les prix des importations achetées par les consommateurs finaux du facteur $(1 + \tau\tau)$; cela peut se compenser, et les prix relatifs peuvent rester inchangés, si les prix et les salaires internes augmentent du même facteur ou si le taux de change s'apprécie dans la proportion $\tau\tau/(1 + \tau\tau)$.

⁶⁷ Voir Auerbach et autres (2017).

⁶⁸ Ici comme ailleurs, nous ne tenons pas compte des possibles distorsions résultant de l'imposition personnelle

⁶⁹ De fait, on a observé une corrélation négative entre les niveaux et les changements des taux officiels de l'IS et des taux ordinaires de la TVA.

activités dans le pays adoptant l'IFTBD bénéficient d'une augmentation des recettes en monnaie locale, cela compense l'impôt payé.

64. L'adoption (même unilatérale) d'une IFTBD n'est pas censée influencer sur les échanges. À la différence d'un droit de douane, cette imposition ne crée pas une préférence pour la production nationale relativement aux importations : toutes les ventes aux consommateurs finaux, importées ou produites sur place, sont imposées et tous les coûts internes sont déductibles, qu'ils servent à produire pour l'exportation ou pour le marché intérieur. Dans un monde sans friction, les variations du taux de change réel effacent immédiatement l'ajustement à la frontière. En pratique, la rigidité des prix et/ou leur fixation dans la monnaie d'un pays qui adopte l'IFTBD ralentirait l'ajustement, mais les effets devraient être modestes et très brefs⁷⁰.

65. S'agissant de l'évaluation, le principal mérite de l'IFTBD est que, si elle est adoptée partout, elle fera largement disparaître le transfert de bénéfices et la concurrence fiscale :

- Sachant que les exportations et les importations à usage professionnel sont exclues lors du calcul de la base imposable – dans tous les pays en cas d'adoption universelle de l'IFTBD – la manipulation de leurs prix apparents n'influe pas sur l'impôt dû. Les flux financiers étant exclus de la base imposable, les possibilités de transfert d'endettement disparaissent également⁷¹.
- Avec l'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination, le prélèvement ne dépend en définitive que du traitement de la vente au consommateur final : l'impôt sur les transactions intermédiaires est récupérable puisque l'achat est déductible pour l'acquéreur. En outre, dans la mesure où la localisation du consommateur est fixe (les gens étant relativement immobiles), il est impossible de chercher à attirer la base imposable ou les activités qui la génèrent.

De même que le transfert de bénéfices et la concurrence fiscale sont des problèmes mineurs avec la TVA⁷², ils sont censés l'être avec une imposition des flux de trésorerie basée sur la destination.

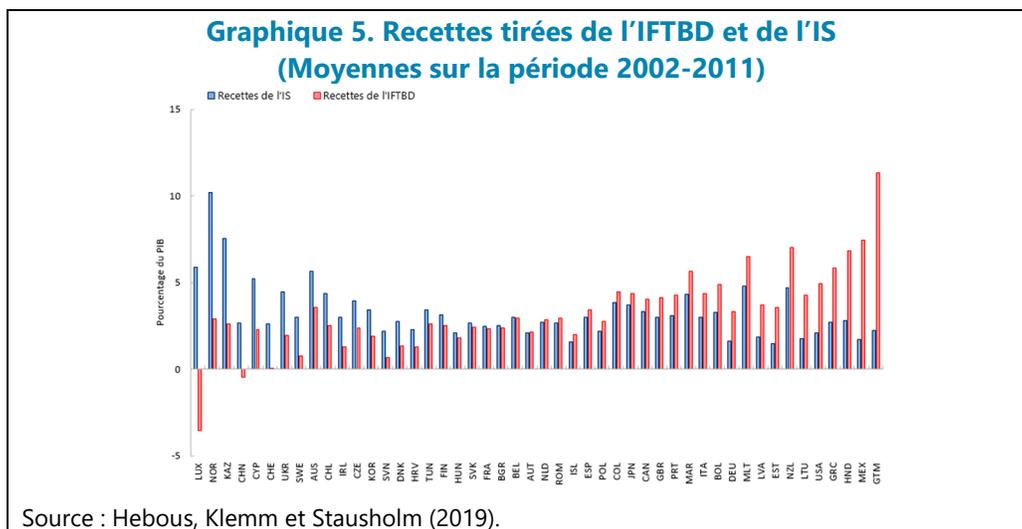
66. Toutefois, son adoption par quelques pays seulement pourrait exercer une forte pression sur les autres. Si certains pays seulement adoptaient une imposition des flux de trésorerie basée sur la destination, l'incitation au transfert de bénéfices à l'étranger augmenterait énormément dans ceux conservant un système fondé sur l'origine, car tout bénéfice transféré vers un pays imposant les flux de trésorerie sur la base de la destination aurait une imposition nulle. Adopter également ce mode d'imposition serait une réponse possible, mais pas nécessairement la meilleure car on renoncerait alors à la possibilité de taxer les revenus des non-résidents. Des variations importantes des taux de change pourraient aussi influencer fortement sur les positions d'investissement internationales en fonction de leur composition monétaire.

⁷⁰ Voir Auerbach et autres (2017a) ainsi que Buitier (2017). Barbiero et autres (2018) montrent dans un modèle DSGE que, s'il n'y pas d'incidence avec la fixation des prix en monnaie locale, avec leur fixation en dollars l'adoption de l'IFTBD par les États-Unis ferait baisser les exportations et les importations d'un maximum de 0,3 %, mais que ces effets se dissiperaient largement au bout de 10 trimestres.

⁷¹ Auerbach et autres (2017b) développent ce point.

⁷² Sauf dans le cas du commerce transfrontalier quand les taux des impôts indirects sont très différents et pour des articles de grande valeur.

67. Dans les pays riches en ressources naturelles, il conviendrait de compléter l'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination – et plus généralement l'imposition selon la destination – par des impôts fondés sur la source qui cibleraient les rentes spécifiques à un emplacement. Ces sont les résidents du pays qui ressentent les effets de l'imposition sur des flux de trésorerie basée sur la destination, tandis que la probabilité d'excédents commerciaux, et donc de pertes de recettes, est beaucoup plus grande dans les pays bien dotés en ressources naturelles. Pour les rentes spécifiques à un emplacement basées sur des ressources naturelles (et les autres), l'imposition basée sur l'origine est en principe efficiente (bien que sujette à des difficultés de mise en œuvre) et peut, en outre, permettre d'obtenir des recettes des non-résidents. Toutefois, cela ne doit pas empêcher l'adoption de l'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination : les impôts sur les rentes et les autres prélèvements répandus dans les industries extractives pourraient être majorés pour compenser toute insuffisance de recettes, même si ce secteur continuera à subir des transferts de bénéfices.



68. De récentes estimations laissent penser qu'à taux de change constants⁷³, l'adoption universelle de l'IFTBD, modifierait sensiblement à court terme les recettes fiscales nationales (graphique 5), mais il y aurait peu de changement à l'échelle mondiale.

69. Le graphique 6 illustre les caractéristiques associées à une probabilité accrue de gains de recettes à court terme dans le cas d'une adoption universelle⁷⁴. L'incidence découlant davantage de l'imposition basée sur la destination que de celle basée sur les flux de trésorerie, ces caractéristiques sont les suivantes :

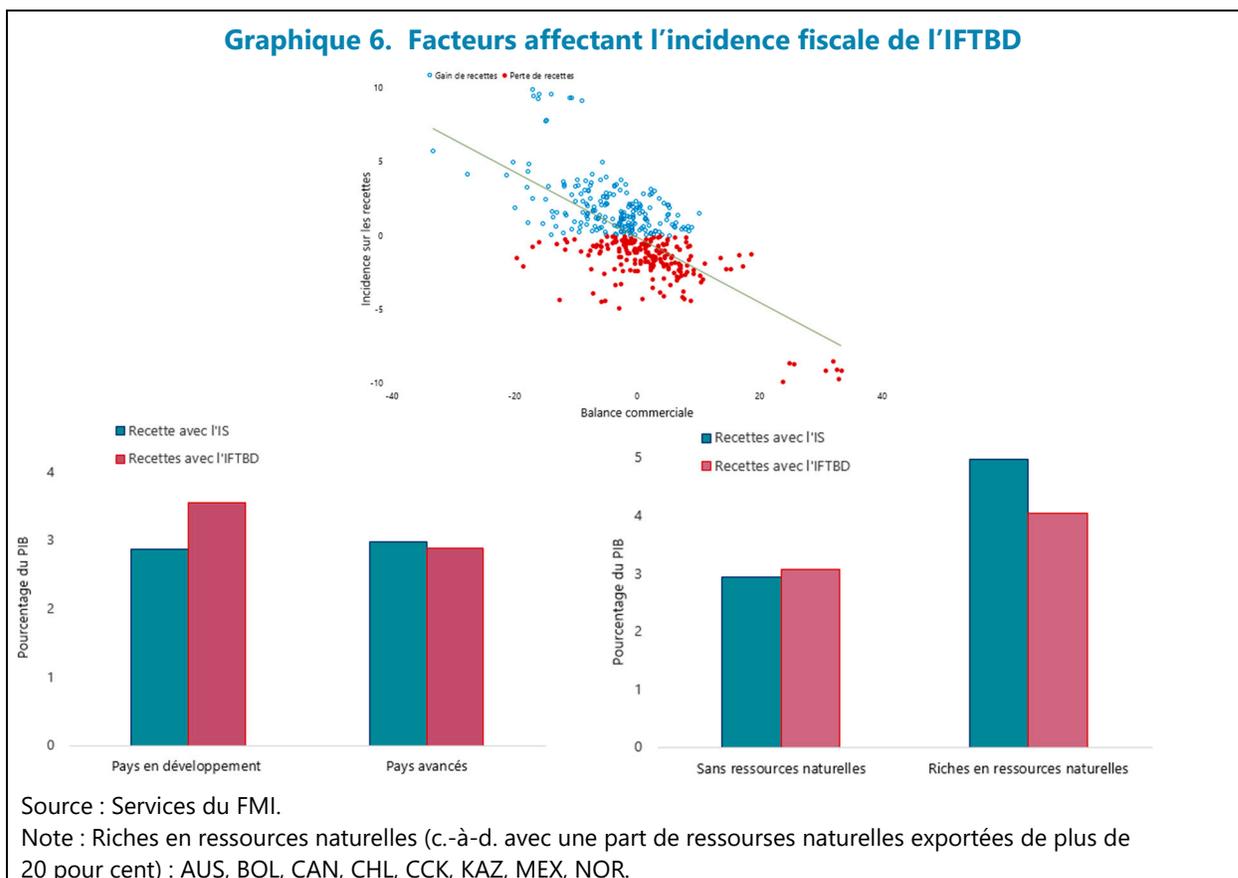
- **Des déficits commerciaux** : sachant que dans le cadre de l'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination les importations sont taxées et les exportations exonérées, les déficits commerciaux vont de pair avec une hausse des recettes publiques.
- **Une limitation des recettes tirées de ressources naturelles.**

⁷³ Les résultats présentés dans cette section sont tirés de Hebous, Klemm et Stausholm (2019).

⁷⁴ Chacun de ces facteurs s'avère significatif en contrôlant pour les autres, bien qu'un peu moins pour le revenu par habitant.

- **Un faible revenu par habitant** : c'est étonnant – on aurait pu s'attendre à ce que ces pays soient perdants, étant donné leur rôle de lieux de production – mais cela pourrait s'expliquer par une forte évasion fiscale dans le cadre du système actuel (les estimations de l'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination supposent une conformité complète).

70. Toutefois, ces effets à court terme pourraient s'inverser au fil du temps et/ou être compensés par une modification du taux d'imposition. D'un point de vue intertemporel, ils pourraient s'atténuer parallèlement à l'ajustement des balances commerciales : dans la mesure où elles s'équilibrent au fil du temps, l'incidence sur les recettes est nulle en valeur actuelle. En revanche, les pays ayant des positions d'investissement internationales initialement positives, susceptibles de financer de futurs déficits commerciaux, pourraient être gagnants à long terme (Auerbach, 2017). Même sans tenir compte de cela, l'absence de pressions dues au transfert de bénéfices et à la concurrence fiscale dans le cadre d'une IFTBD signifie que le taux d'imposition peut être ajusté le cas échéant pour maintenir les recettes sans crainte d'effets défavorables liés à ces phénomènes.



71. Les répercussions d'une adoption unilatérale de l'IFTBD risquent d'être très négatives, alors qu'il pourrait être difficile de convenir d'une adoption universelle compte tenu de l'importance de la redistribution des recettes publiques. Hebus, Klemm et Stausholm (2019) estiment que l'adoption par une grande économie intégrée, comme les États-Unis, pourrait faire perdre aux pays voisins quelque 40 % de leurs recettes fiscales tirées des entreprises multinationales. Une adoption multilatérale pourrait atténuer ces retombées, mais les variations éventuellement fortes des rentrées fiscales nationales feraient elles-mêmes obstacle à l'adoption universelle.

72. La mise en œuvre d'une IFTBD serait relativement aisée, les principaux problèmes étant relatifs aux remboursements. Presque toutes les administrations fiscales sont familiarisées avec l'ajustement à la frontière par la TVA (même si l'application d'une imposition des flux de trésorerie fondée sur la destination – sur la base de comptes plutôt que de factures – serait différente)⁷⁵ et la déduction des coûts salariaux est habituelle. Il y aurait des difficultés à identifier et à imposer les vendeurs n'ayant pas de présence physique (principalement pour les activités d'« entreprise à consommateur ») – mais cela se fait de plus en plus dans le cadre de la TVA⁷⁶. Toutefois, du fait de la déductibilité des salaires, les restitutions seraient plus fréquentes qu'avec la TVA, ce qui rendrait encore plus difficile de se protéger contre la fraude tout en assurant un versement rapide aux entreprises honnêtes.

73. L'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination pose d'importants problèmes juridiques, car elle pourrait être incompatible avec :

- **les règles de l'OMC** – même si, d'un point de vue économique, elle est équivalente à la somme d'une TVA et d'une subvention salariale, qui sont toutes deux compatibles avec l'OMC. Les opinions diffèrent sur la possibilité de concevoir cette imposition de façon à éviter ce risque⁷⁷.
- **les conventions de double imposition** — qui, en l'absence de présence physique, n'attribuent aucun droit d'imposition au pays où a lieu la vente finale. Si l'on estimait que l'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination était de leur ressort, il faudrait les amender.

74. Cette question fondamentale des conventions se pose pour tout dispositif rendant le bénéficiaire imposable dans le pays où la vente finale a lieu – comme le font plusieurs des options évoquées ci-après.

Un abattement pour fonds propres/capital basé sur la destination (DBACE)

75. Un abattement pour fonds propres basé sur la destination (DBACE) pose moins de problèmes de transition que l'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination, mais pourrait être moins efficace pour empêcher le transfert de bénéfices. Ce mode d'imposition des sociétés conserve la déductibilité des intérêts, mais donne le droit de déduire un rendement notionnel des fonds propres. Il s'agit également d'un impôt sur les rentes et il pourrait aussi être ajusté à la frontière⁷⁸. À condition de choisir de façon appropriée le taux notionnel, il serait équivalent, en valeur actuelle, à l'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination⁷⁹. Un abattement pour fonds propres créerait moins de problèmes de transition : il ne nécessite pas de dispositions relatives au stock de capital initial (l'amortissement étant conservé) et à l'encours de la dette (la déductibilité des intérêts étant maintenue)⁸⁰. Si, en revanche, le taux notionnel était inapproprié, un abattement pour fonds propres basé sur la destination réduirait les incitations au transfert de bénéfices et à la concurrence fiscale mais ne les éliminerait pas complètement : les prêts

⁷⁵ Elle équivaut à une méthode de soustraction de la TVA dont on a peu d'expérience pratique.

⁷⁶ On pourrait aussi utiliser pour l'IFTBD les méthodes conçues pour la TVA – obligations d'enregistrement simplifiées et guichet unique pour les entreprises vendant dans de multiples États et territoires.

⁷⁷ Voir par exemple Schön (2016) et Grinberg (2017).

⁷⁸ Voir Hebous et Klemm (2018).

⁷⁹ En faisant l'hypothèse d'absence d'abattement au titre des fonds propres avant introduction dans le cadre de l'ACE.

⁸⁰ En outre, il serait généralement moins volatil.

entre entreprises à des taux d'intérêt gonflés resteraient par exemple possibles (à moins que l'on refuse la déductibilité des intérêts des emprunts auprès de parties liées)⁸¹. Bien qu'un abattement pour fonds propres basé sur la destination puisse donc être moins efficace que l'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination, les deux ont de nombreux avantages en commun – et le premier pourrait constituer une première étape vers la mise en place de la seconde⁸².

Évaluation résumée. *Adoptée universellement, l'IFTBD est un bon moyen de lutter contre le transfert de bénéfices et la concurrence fiscale ; adoptée unilatéralement, elle risque de les aggraver. Sa mise en œuvre peut s'inspirer de l'expérience de la TVA, mais pose d'importantes questions juridiques comme celle de la compatibilité avec les règles de l'OMC et les conventions de double imposition. Les conséquences pour les pays en développement restent floues, mais, en maintenant l'imposition de la source pour les ressources naturelles, elles ne seraient pas nécessairement négatives.*

D. Répartition par formule

76. Dans le cadre de la répartition par formule (RF), les comptes de toutes les filiales d'une société sont consolidés pour obtenir une base imposable unifiée qui est répartie entre les États et les territoires en fonction d'une formule. Les États et territoires appliquent ensuite leur propre taux d'imposition à la base qui leur est allouée. L'imposition infranationale des entreprises est souvent régie par ce système ; c'est le cas notamment en Allemagne, au Canada, aux États-Unis et au Japon. Au Canada, par exemple, l'assiette unifiée est distribuée entre les provinces – selon des règles décidées en commun – c'est-à-dire la masse salariale et le chiffre d'affaires, des pondérations ou des formules spéciales s'appliquant à certains secteurs (comme l'assurance, les banques et les transports). Les provinces conservent leur autonomie pour appliquer leurs propres crédits d'impôt à la base imposable répartie. Aux États-Unis, les États peuvent attribuer des pondérations différentes aux actifs, à la masse salariale et au chiffre d'affaires et elles peuvent varier selon les secteurs ; ainsi, l'Alaska utilise un facteur de ventes basées sur l'origine pour les industries extractives.

77. Les difficultés conceptuelles et pratiques de mise en œuvre du principe de pleine concurrence ont conduit à proposer d'appliquer la RF au niveau régional ou mondial. Les expériences infranationales indiquent qu'au fur et à mesure que l'intégration économique s'effectue, la répartition par formule semble mieux convenir que le principe de pleine concurrence pour diviser entre États et territoires les bénéfices de sociétés liées. Dans cet esprit, la Commission européenne a proposé pour l'UE une « assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés » (ACCIS)⁸³. Une approche en deux étapes est envisagée pour l'application. On définira d'abord une assiette uniforme pour tous les États membres. Ensuite, le bénéfice imposable dans l'ensemble de l'UE sera réparti entre les États membres au moyen de trois facteurs à pondération égale : les actifs, le chiffre

⁸¹ De façon plus subtile, Hebous et Klemm (2018) montrent que si le taux d'intérêt notionnel n'était pas fixé au niveau correct, il y aurait des incitations à modifier la distribution générale de la dette et même à manipuler les prix de transfert.

⁸² En rapport étroit avec DBACE, il y aurait un abattement sur le capital des sociétés basé sur la destination (DBACC) qui appliquerait un rendement notionnel commun à tous les capitaux y compris ceux empruntés (Kleinbard, 2005). Il aurait l'avantage de supprimer toute distinction entre financement par endettement et par fonds propres. Comme DBACE, il éliminerait la manipulation des prix de transfert et la concurrence fiscale à condition que le taux d'intérêt notionnel soit fixé au niveau approprié.

⁸³ Commission européenne (2016a). Cela a relancé, avec des modifications, une proposition de 2011. On trouvera des analyses dans Bettendorf et autres (2010) ; Spengel et autres (2011) et Commission européenne (2016b).

d'affaires par destination et le travail (avec pondération égale des salaires et des effectifs). Une répartition par formule à l'échelle mondiale a aussi été proposée, par exemple par la Commission indépendante pour la réforme de la fiscalité internationale des entreprises (2018) et par Picciotto (2016). L'appui à ces propositions s'explique souvent par l'idée que les pays en développement bénéficieraient de ce système⁸⁴ en raison de l'importance qu'ont pour eux les activités de production. On examine ci-après si c'est exact, mais il y a peu de preuves.

78. La répartition par formule réduirait beaucoup les possibilités de transfert de bénéfices, mais créerait d'autres difficultés et ne serait pas à l'abri de la concurrence fiscale pour les décisions de localisation – elle pourrait même l'aggraver. En taxant les entreprises multinationales sur une base consolidée, la répartition par formule élimine les possibilités de transfert de bénéfices au moyen des prix de transfert et d'autres instruments, réduisant beaucoup les problèmes liés au principe de pleine concurrence. Elle pourrait induire des distorsions de la structure des sociétés : en fusionnant deux entreprises indépendantes, on changerait en général la somme de leurs impôts ; le principe de pleine concurrence⁸⁵ évite théoriquement cela, mais en pratique le système actuel est loin d'être neutre sur ce point. Toutefois, la répartition par formule ne fait pas disparaître les risques de concurrence fiscale si les facteurs de répartition sont mobiles. En effet, si les facteurs de production sont pondérés, la concurrence fiscale peut s'intensifier, car l'augmentation des recettes obtenues en attirant ces facteurs ne découle pas d'une hausse de l'activité locale, mais de l'allocation d'une plus grande part du bénéfice total de l'entreprise multinationale⁸⁶.

79. Les facteurs de pondération employés pour effectuer la répartition déterminent les effets de distribution et d'efficience de la répartition par formule. En allouant la base imposable consolidée au moyen d'éléments représentatifs d'activités économiques substantielles, ce système peut faire correspondre étroitement la base d'imposition à des données fondamentales évidentes – par exemple l'emplacement des facteurs de production ou des consommateurs. Dans l'idéal, ces facteurs devraient être faciles à vérifier (pour éviter une manipulation par les entreprises) et assez peu réactifs aux différentiels d'impôts (pour réduire au minimum les distorsions d'allocation et la concurrence fiscale). Les facteurs de répartition communément utilisés sont :

- **Les facteurs de production.** La masse salariale, l'emploi et les actifs servent fréquemment. Il serait difficile de représenter inexactement la masse salariale et une grande partie de la main-d'œuvre est relativement immobile. L'évaluation des actifs matériels peut s'avérer délicate, mais il existe des méthodes éprouvées. Toutefois, ces actifs (et certains travailleurs qualifiés) étant relativement mobiles, les différences de taux d'imposition entre États et territoires fausseront leur allocation. On exclut habituellement les actifs immatériels parce qu'ils sont difficiles à évaluer et relativement faciles à délocaliser ; néanmoins, dans la mesure où ils résultent de l'emploi (travailleurs de la recherche-développement) ou d'investissements matériels (comme les laboratoires), ils sont appréhendés par ces autres facteurs. Si on le souhaitait, il serait également possible d'utiliser des éléments représentatifs dans la formule pour la valeur générée par les

⁸⁴Voir par exemple : <https://www.taxjustice.net/topics/corporate-tax/transfer-pricing/>.

⁸⁵Gordon et Wilson (1986).

⁸⁶Nielsen, Raimondos-Møller et Schjelderup (2010). Ces questions sont évoquées de façon plus approfondie dans McLure et Weiner (2000), Avi-Yonah et Clausing (2008), Altshuler et Grubert (2009) ainsi que dans Clausing (2016).

utilisateurs de services et de plateformes numériques, bien que la meilleure façon de les mesurer ne soit pas encore tranchée⁸⁷.

- **Ventes par des tiers.** Elles peuvent être mesurées sur la base de l'origine (localisation du vendeur) ou de la destination. La répartition en fonction de cette dernière présente plusieurs des avantages de l'imposition fondée sur la destination évoquée plus haut, mais, dans le contexte de la répartition par formule, le risque existe de canaliser les ventes par des entreprises non liées et à faible marge situées dans des pays à fiscalité réduite⁸⁸.

80. L'adoption de la répartition par formule peut modifier sensiblement la base imposable – les effets sont modestes, mais surtout positifs, dans les économies de marché émergentes. Ce système pourrait faire augmenter les recettes publiques totales dans la mesure où la base imposable serait redistribuée de pays à fiscalité réduite (où des bénéfices sont actuellement transférés) vers des pays à fiscalité élevée. Mais les recettes pourraient aussi diminuer car il serait possible d'imputer immédiatement les pertes sur les bénéfices des filiales. L'incidence nette sur les recettes fiscales mondiales serait sans doute légèrement positive et les effets sur la distribution pourraient être importants⁸⁹. Le graphique 6 illustre ce point en donnant les résultats de simulations (décrites à l'annexe IX) basées sur deux séries de données : des données agrégées concernant les sociétés multinationales basées aux États-Unis et des données au niveau des entreprises concernant toutes les sociétés multinationales. Les résultats n'ont qu'un caractère illustratif : ils diffèrent sensiblement selon les séries de données et la couverture des pays en développement est très parcellaire. Mais il ressort certains messages cohérents :

- Les pays avancés seraient plus susceptibles de gagner des recettes si la répartition était fondée sur la valeur ajoutée, la masse salariale ou le chiffre d'affaires, et de bénéficier un peu moins si elle reposait sur l'emploi ;
- Les « plateformes d'investissement » subiraient probablement des réductions notables de la base imposable ;
- Les pays émergents tendraient à bénéficier de la répartition par formule, mais surtout si elle reposait sur l'emploi ou le chiffre d'affaires, et moins si elle reposait sur la valeur ajoutée ou la masse salariale ;
- Les pays en développement seraient susceptibles de bénéficier de la répartition si elle reposait largement sur l'emploi.

81. Il serait très difficile d'obtenir un accord international sur une base imposable commune⁹⁰. Un groupe unitaire doit être défini et sa base imposable consolidée doit être calculée au moyen d'un ensemble de règles communes (suivant, par exemple, les Normes internationales

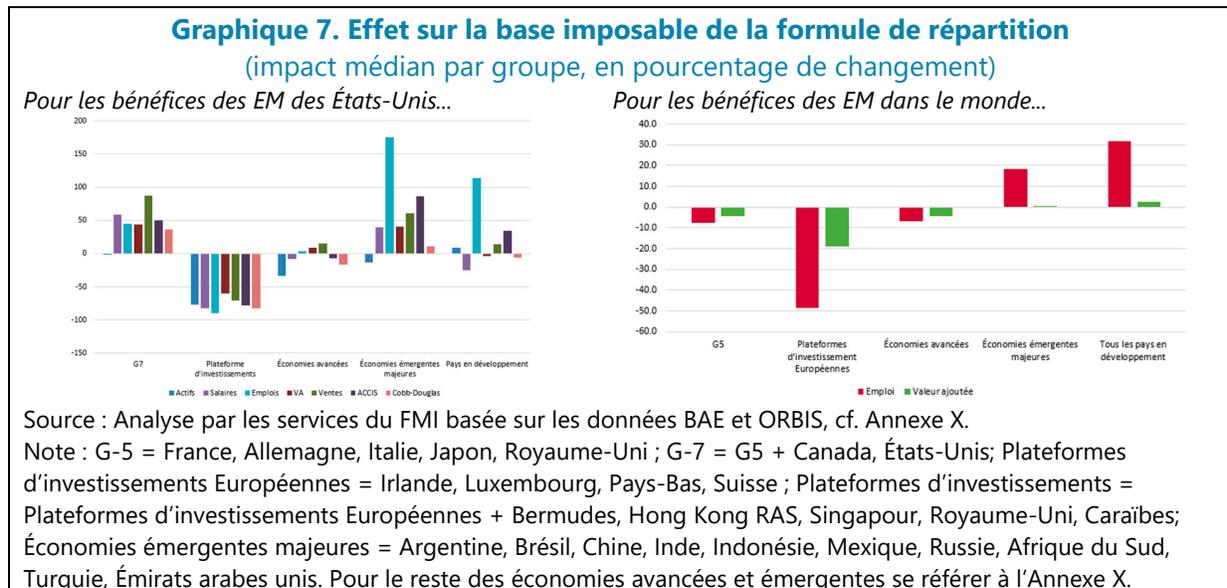
⁸⁷ Dans son projet de directive, la CE note qu'il faudrait amender les règles ACCIS pour appréhender les activités numériques.

⁸⁸ Ce problème ne se pose pas dans le cadre DBCFT/ACE/ACC puisque l'impôt cumulé dépend seulement de la localisation de l'acheteur final, qui est supposé immobile.

⁸⁹ Voir par exemple Devereux and Loretz (2008), Hines (2009), Cobham et Loretz (2014) ainsi que FMI (2014).

⁹⁰ On ne recherche pas ici le choix approprié de la base imposable ; on fait simplement remarquer que l'impôt pourrait être conçu comme un impôt sur la rente en le structurant comme un ACE (comme dans la proposition initiale de la Commission européenne, 2016c) ou comme un impôt sur les flux de trésorerie.

d'information financière). On pourrait obtenir une certaine flexibilité en permettant aux pays de modifier leur part de la base unitaire (par exemple en leur offrant des déductions supplémentaires au titre de la recherche-développement), mais cela aurait l'inconvénient de créer de nouveaux instruments de concurrence fiscale.



82. En outre, il serait probablement encore plus difficile de se mettre d'accord sur la formule de répartition. Permettre aux pays de choisir la leur, comme le font les États aux États-Unis, peut avoir pour conséquence qu'à peu près 100 % des bénéfices soient alloués quelque part et que les différences de pondération compliquent évidemment la mise en œuvre. Cela peut aussi induire la concurrence fiscale par le choix des pondérations : aux États-Unis, par exemple, les États ont abandonné la référence à la masse salariale et aux actifs et donnent un plus grand poids au chiffre d'affaires basé sur la destination, sans doute pour attirer des emplois et des actifs. Comme le montre bien l'expérience de la proposition de la Commission européenne pour une assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés – de même que les résultats indiqués ci-dessus – les intérêts des pays sont si différents qu'il serait extrêmement difficile de s'accorder sur un mécanisme commun de répartition⁹¹.

83. Il pourrait être plus facile de s'accorder sur une répartition régionale entre pays relativement homogènes, mais cela laisserait subsister les vulnérabilités actuelles dans les rapports avec les pays tiers. Ainsi, dans le cadre de la proposition précitée de la Commission européenne, les sociétés ne consolideraient que leurs bénéfices réalisés au sein de l'UE et utiliseraient le principe de pleine concurrence pour l'allocation relative aux filiales extérieures à l'UE. Cela pourrait restreindre sensiblement les avantages de la répartition par formule et soulèverait des questions sur l'application des conventions de double imposition des États membres avec des pays non membres⁹².

⁹¹ Les pratiques canadiennes en matière de RF, qui – à la différence de celles des États-Unis – ont résulté d'une coordination centralisée, se sont avérées résistantes aux pressions en faveur d'une répartition fondée seulement sur le chiffre d'affaires (Weiner, 2005). Elles ont aussi bénéficié d'un système de péréquation qui modère les incitations à la concurrence fiscale (parce que les avantages obtenus en attirant une plus grande part de la base imposable sont en partie compensés par des transferts aux autres provinces : Smart (2007)).

⁹² Schön (2007).

84. La répartition par formule pourrait être plus simple à administrer et à faire respecter que le système actuel, mais cela dépendrait de sa conception et du caractère général de son application. Dans la mesure où les problèmes de prix de transfert seraient éliminés, ce système entraînerait une simplification ainsi qu'une probable réduction des coûts administratifs et de mise en conformité⁹³. Mais des complications pourraient aussi apparaître, par exemple pour la définition d'un groupe unitaire. Un accord sur les facteurs de répartition et les règles de comptabilisation sera la clé de la simplicité et renforcera la nécessité d'une coopération internationale : les pays chercheront, par exemple, des assurances sur l'exactitude du calcul des facteurs de répartition relatifs aux activités extérieures à leur juridiction. La déclaration pays par pays (norme minimale de BEPS) pourrait être utile, mais elle n'est pas actuellement conçue à cette fin et ne s'applique qu'aux plus grandes sociétés multinationales.

85. Il pourrait aussi y avoir des obstacles juridiques (autre ceux liés à l'imposition basée sur la destination) à l'introduction de la répartition par formule, du fait des conventions existantes qui reposent sur des concepts distincts en matière de comptabilisation. Il a été suggéré à ce propos que les partenaires aux conventions s'accordent à les interpréter de façon à accepter la méthode de répartition en tant qu'approximation faisable et administrable du principe de pleine concurrence⁹⁴.

***Évaluation résumée :** la répartition par formule remédie au transfert de bénéfices mais, selon la méthode de répartition retenue, des possibilités de concurrence fiscale subsistent. La nécessité de formuler de nouvelles normes pose des problèmes juridiques, mais il y a peu de difficultés administratives. L'augmentation des recettes pourrait (au mieux) être modeste dans les pays en développement sauf si la répartition donne une forte pondération à l'emploi.*

E. Partage du bénéfice résiduel

86. Beaucoup de débats et plusieurs propositions récentes sont centrés sur la distinction entre bénéfice « résiduel » et bénéfice « de routine ». Ces termes sont souvent utilisés de façon vague, mais :

- On entend en général par bénéfice « de routine » (terme en rapport avec les prix de transfert) un rendement acceptable d'une activité ou d'une fonction – équivalant à peu près à un rendement normal (c'est-à-dire le minimum requis) de l'activité sous-jacente (assembler les sous-composantes d'un produit ou fournir l'entreposage). En pratique, les modalités actuelles de son calcul sont propres au contexte, l'objectif général étant de connaître le rendement obtenu par une entité qui se livre à cette activité en externalisant. Pour les activités qui exigent beaucoup d'actifs capitalistiques, il pourrait être calculé par application à ces actifs d'un rendement notionnel se référant aux expériences comparables de tiers. Dans les autres cas, une majoration, basée sur les états financiers de sociétés indépendantes similaires, est appliquée aux achats auprès de tiers et aux coûts de main-d'œuvre. L'application des méthodes PPC au calcul du bénéfice de routine est largement, mais non universellement, jugée efficace et résistante aux

⁹³ Toutefois, les prix de transfert devraient encore être déterminés à des fins d'échanges.

⁹⁴ Avi-Yonah, Clausing et Durst (2009).

manipulations. Toutefois, certains des mécanismes proposés appliquent simplement les mêmes majorations à tous les cas.

- On entend par bénéfice « résiduel », la différence entre le bénéfice total et le bénéfice de routine. Alors que le bénéfice de routine peut être assimilé à un rendement normal de l'investissement, le bénéfice résiduel l'est à la rente. Il tend à inclure la fraction du bénéfice qui – en raison par exemple d'éléments immatériels ou de prises de risques – est la plus difficile à répartir entre les États et les territoires avec les méthodes habituelles de calcul des prix de transfert.

87. Les recommandations de l'OCDE⁹⁵ permettent d'allouer le bénéfice résiduel pour des transactions spécifiques et au cas par cas. Elles envisagent l'emploi de la méthode du « partage des bénéfices »⁹⁶ lorsque les deux parties à une transaction apportent des contributions singulières difficiles à évaluer – mais seulement pour des catégories particulières de transactions et avec une méthode de calcul différente selon les faits et les circonstances.

88. En revanche, des propositions récentes envisagent de répartir le bénéfice résiduel sur une base unitaire – comme le font les méthodes « hybrides » qui conjuguent des éléments de la répartition par formule et le principe conventionnel de pleine concurrence. Leur point commun est que le bénéfice de routine est imposable là où les coûts associés (achats auprès de tiers) sont supportés, alors que le bénéfice résiduel l'est (dans une certaine mesure, sinon en totalité) à partir d'une formule. Les pays pourraient donc choisir d'imposer ces deux éléments – le bénéfice de routine réalisé dans leur juridiction et le bénéfice résiduel qui leur est alloué – à des taux différents. Nous qualifions cette catégorie de dispositifs d'*allocation du bénéfice résiduel* (ABR).

89. Les propositions d'allocation du bénéfice résiduel diffèrent beaucoup, notamment, mais pas seulement, en ce qui concerne le mode d'allocation. On peut citer des exemples :

- HM Treasury (2018b) envisage d'allouer le bénéfice résiduel de certains modèles d'activité très numérisés en partie selon un indicateur de la valeur créée par la participation des utilisateurs (peut-être basé sur le chiffre d'affaires ou le nombre d'utilisateurs actifs).
- Les États-Unis ont proposé d'allouer le bénéfice résiduel attribuable à des « actifs immatériels de marché »⁹⁷ (comme les marques déposées) au pays marché auquel ils sont associés⁹⁸.

90. D'autres allouent la totalité du bénéfice résiduel :

- Une proposition antérieure⁹⁹ consistait à calculer le bénéfice de routine en appliquant une majoration agréée aux coûts de tiers et en répartissant le bénéfice résiduel selon les ventes basées sur la destination.

⁹⁵ OCDE (2018).

⁹⁶ Appelée officiellement, « méthode transactionnelle de partage des bénéfices ».

⁹⁷ Par opposition, en particulier, aux « éléments immatériels des produits » ou « des échanges » reflétant par exemple la recherche-développement et la conception des produits.

⁹⁸ Voir par exemple, les remarques faites par de hauts fonctionnaires du Trésor des États-Unis lors de la 31^{ème} session annuelle de l'« Institute on Current Issues in International Taxation », qui a eu lieu les 13 et 14 décembre 2018 à Washington ; Grinberg (2018) en fait une évaluation détaillée.

⁹⁹ Avi-Yonah, Clausing et Durst (2009).

- Une proposition récente répartit le bénéfice résiduel en fonction des ventes basées sur la destination, minorées des coûts de tiers (en incluant le rendement de routine) qui leur sont associés¹⁰⁰. Un aspect séduisant de ce mécanisme – qui le rend plus familier aux praticiens – est que l'allocation finale peut se faire, non seulement par répartition, mais par des ajustements intuitifs de la fixation hypothétique des prix de transfert.

91. Il y a eu, dans les années récentes, plusieurs autres propositions d'allocation du bénéfice résiduel qui diffèrent sur des points importants¹⁰¹. On pourrait même interpréter les dispositions du « Tax Cuts and Jobs Act » sur les revenus mondiaux faiblement taxés générés par des actifs immatériels et sur les revenus générés par des actifs immatériels d'origine étrangère comme une forme d'allocation du bénéfice résiduel appliquée aux revenus obtenus à l'extérieur des États-Unis (y compris par l'exportation) ; elles estiment à 10 % le rendement de routine des actifs immatériels (quel que soit leur emplacement) et allouent aux États-Unis la moitié du bénéfice résiduel.

92. Les problèmes d'application posés par ces propositions diffèrent, mais comprennent généralement un changement fondamental de principe consistant à étendre le droit d'imposition aux pays de destination ou aux pays des « utilisateurs ». Celle du Royaume-Uni, par exemple, soulève la question pratique de la façon de chiffrer la valeur des utilisateurs et ne traite pas l'allocation des autres sources du bénéfice résiduel. Les mécanismes qui allouent en partie selon la destination sont confrontés à la possibilité, comme la répartition par formule habituelle, d'une évasion fiscale d'entreprises multinationales vendant les produits finaux à des tiers distributeurs dans des États et territoires à fiscalité réduite. Ceux qui se basent sur un produit ou une ligne de produits risquent d'ajouter leurs propres complications et possibilités de manipulation par le choix stratégique des groupes de produits. Un trait commun à beaucoup de ces mécanismes est qu'ils envisagent d'établir des droits d'imposition même en l'absence d'un établissement stable traditionnel. Cette évolution fondamentale sur le plan des principes exigera probablement, par exemple, d'amender les conventions fiscales existantes – pour créer un « établissement virtuel stable », comme on l'a mentionné précédemment, ou pour établir un droit d'imposition généralisé dans le pays de destination.

93. Les mécanismes d'allocation du bénéfice résiduel éliminent en grande partie les possibilités de transfert de bénéfices, mais pas les distorsions et, selon leur conception, ne répondent pas pleinement aux craintes de concurrence fiscale. Les possibilités de transfert de bénéfices se limitent aux bénéfices de routine, mais on présume que le principe de pleine concurrence peut faire ressortir ces derniers avec une exactitude raisonnable. L'imposition des rendements normaux laisse subsister une distorsion inhérente à la plupart des impôts actuels sur les bénéfices des sociétés, tandis que l'élément d'imposition selon l'origine incite à la concurrence fiscale pour attirer des activités de routine mobiles. Cette considération pourrait être assez fragile puisque la concurrence ne porte que sur un rendement normal, pas sur les rentes. Néanmoins, on pourrait préconiser l'adoption de taux d'imposition minimums des bénéfices de routine, tout en conservant le

¹⁰⁰ Il s'agit de l'« allocation du bénéfice résiduel par revenu » (ABR-CA) d'Auerbach et autres (2018). Elle a le mérite par rapport à l'allocation intégralement basée sur les ventes, d'accorder moins de bénéfice résiduel aux États et territoires où la prestation de services est plus onéreuse.

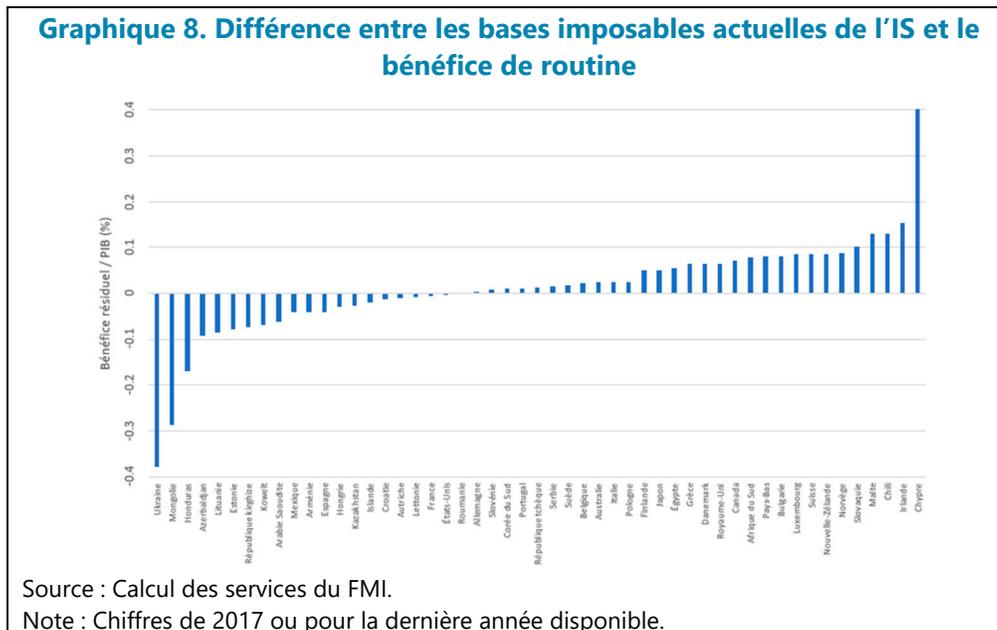
¹⁰¹ Par exemple, en ce qui concerne le calcul du bénéfice de routine, les dispositifs de crédit d'impôt pour les bénéfices de routine et résiduel, la précision de l'allocation proposée du bénéfice résiduel et le fait de savoir si on l'applique à l'ensemble d'une entreprise ou par produit.

pouvoir discrétionnaire national sur les taux appliqués aux bénéfices résiduels, en particulier si ces derniers étaient alloués en fonction d'une quantité relativement immobile, par exemple les ventes basées sur la destination. Les incitations à se faire concurrence pour attirer le bénéfice résiduel dépendent de la formule de répartition, sachant qu'un élément de la répartition par formule dans les mécanismes d'allocation du bénéfice résiduel implique que les mêmes forces qui encouragent éventuellement la concurrence fiscale entre les États (et les jeux pratiqués par les entreprises), distinguées plus haut, subsistent. Elles sont atténuées par la répartition en fonction des ventes basées sur la destination ou de la participation des utilisateurs.

94. On a peu réfléchi aux conséquences pour les pays en développement des propositions d'allocation du bénéfice résiduel. L'intérêt pour celles-ci s'explique largement par le souhait des pays avancés, dont les sociétés créent des éléments immatériels de valeur et dont les utilisateurs sont considérés comme générant énormément de valeur, pour que ces contributions se retrouvent dans leur base d'imposition. Bien sûr, beaucoup dépend des modalités de répartition du bénéfice résiduel. Pour les pays riches en ressources naturelles, et comme dans le cas de la répartition par formule, il semble raisonnable de supposer que, par principe et en raison des problèmes pratiques, le bénéfice résiduel associé sera en grande partie alloué là où se trouvent les ressources sous-jacentes. Pour les pays en développement mal dotés en ressources naturelles, l'allocation du bénéfice résiduel en fonction des ventes finales est susceptible d'être moins avantageuse que celle fondée sur un indicateur d'activité – mais, pour ceux qui ont des déficits commerciaux, elle ne sera pas nécessairement complètement défavorable. En outre, il est possible qu'à cause de l'évasion fiscale pratiquée par des entreprises multinationales, les bénéfices résiduels – et même les bénéfices de routine – soient peu imposés dans ces pays, mais largement transférés dans des États et territoires à fiscalité réduite. Dans la mesure où l'allocation du bénéfice résiduel renforce leur capacité à imposer le bénéfice de routine, elle pourrait en définitive être avantageuse pour eux. Toutefois, le calcul des gains ou des pertes dus aux différents dispositifs est finalement une question empirique et propre à chaque pays.

95. Il y a peu de données probantes empiriques sur le montant et la distribution des bénéfices résiduel et de routine – à la fois selon les pays et sous différentes formes – ce qui gêne l'évaluation des propositions d'allocation du bénéfice résiduel. Toutefois, l'analyse empirique très préliminaire présentée à l'annexe X laisse penser que :

- Le bénéfice résiduel est très concentré dans un petit nombre d'entreprises : environ un tiers revient au 1 % de sociétés les plus grandes.
- ...et dans des entreprises qui ont leur siège dans un petit nombre de pays (États-Unis, Royaume-Uni, Japon, Chine et Hong Kong RAS notamment).
- De nombreuses entreprises multinationales ont un bénéfice résiduel négatif (ceci est peut-être dû aux hypothèses qui servent de base aux calculs, mais met en évidence le problème pratique des modalités de répartition des pertes résiduelles).
- Il est possible que beaucoup de pays recouvrent actuellement moins de recettes que s'ils imposaient intégralement les bénéfices de routine (graphique 8).



96. Réduire le transfert de bénéfices dans le cadre de l'allocation du bénéfice résiduel serait avantageux pour beaucoup de pays, mais l'effet sur la répartition des recettes fiscales pourrait surtout dépendre du mode d'allocation. La modélisation illustrative présentée à l'annexe X, qui prend l'exemple d'une allocation du bénéfice résiduel fondée intégralement sur les ventes, laisse penser que les effets de réduction du transfert de bénéfices pourraient être modestes comparativement à ceux de la réallocation du bénéfice résiduel. La compréhension empirique de la configuration des bénéfices résiduels et de routine ainsi que de l'incidence des différents mécanismes d'allocation du bénéfice résiduel reste faible.

97. Il faudrait une coordination internationale pour que des mécanismes d'allocation du bénéfice résiduel soient adoptés partout – mais on ne sait pas vraiment s'il en faudrait plus ou moins que pour adopter la répartition par formule. Alors que l'adoption par un grand pays d'un impôt sur les flux de trésorerie basé sur la destination, par exemple, inciterait fortement les autres à faire de même, il n'est pas évident qu'une telle coordination spontanée existerait en faveur d'un mécanisme d'allocation du bénéfice résiduel. Un État ou un territoire à fiscalité élevée ayant déjà de la peine à imposer même le bénéfice de routine pourrait être incité à adhérer à un mécanisme d'allocation du bénéfice résiduel basé sur la destination s'il disposait d'un grand marché intérieur, car il recevrait alors une certaine fraction du bénéfice résiduel actuellement transféré ailleurs. En revanche, un État ou un territoire à fiscalité réduite sans grand marché intérieur pourrait préférer de ne pas participer si cela nécessitait une hausse du taux d'imposition qu'il applique au bénéfice de routine. En tout cas, les préférences des pays en matière de répartition différeraient, ce qui susciterait les mêmes difficultés que celles notées plus haut pour calculer la formule de répartition.

98. Les problèmes de mise en œuvre de l'allocation du bénéfice résiduel et les questions juridiques qu'elle soulève résultent de sa nature hybride. Le partage de ce bénéfice pose essentiellement les mêmes problèmes que la répartition par formule et on se heurte au dilemme habituel entre simplicité et exactitude : calculer le bénéfice de routine en appliquant des majorations générales est, par exemple, plus facile, mais plus approximatif, qu'appliquer au cas par cas le principe de pleine concurrence.

99. L'accent mis actuellement sur le bénéfice résiduel et son allocation offre un cadre constructif pour progresser. Les opinions différeront sur la répartition appropriée et il reste à obtenir des précisions et à développer la compréhension empirique. Néanmoins, cet intérêt montre qu'on reconnaît que le principe de pleine concurrence convient à des opérations relativement simples, mais pas à toute la complexité des transactions au sein des entreprises multinationales actuelles. Tout en préservant un élément important d'imposition à la source, l'approche ABR offre donc un cadre avec lequel des progrès sensibles pourraient être accomplis, tout en conservant des éléments habituels des pratiques en vigueur.

Évaluation résumée : *les mécanismes d'allocation du bénéfice résiduel peuvent remédier efficacement aux principales formes de transfert de bénéfices, bien que des possibilités de concurrence fiscale subsistent, notamment pour les bénéfices de routine. Pour les administrer, il faudra ensuite diviser le bénéfice en deux composantes, mais le système conserve des caractéristiques importantes des normes et pratiques en vigueur, ce qui rend son application juridique moins difficile. De nombreux pays en développement pourraient être intéressés par l'assurance de pouvoir imposer un bénéfice de routine*

F. Résumé

100. Les réflexions faites ci-dessus n'entraînent pas l'entérinement d'une quelconque proposition en particulier. Elles ne peuvent que guider l'analyse et le débat nécessaires pour élaborer des options. Dans cet esprit, le tableau 2 présente une évaluation résumée des mécanismes évoqués ci-dessus – en faisant l'hypothèse de leur adoption universelle¹⁰².

101. Il convient de l'interpréter avec beaucoup de prudence :

- Il existe de grandes différences entre ces catégories de mécanismes, mais aussi en leur sein : ainsi, l'introduction d'un élément d'attribution basée sur la destination dans la répartition par formule pose une série de problèmes juridiques ; de même, les impôts minimums sur les investissements sortants conditionnés par le paiement d'impôts à l'étranger sont moins simples, mais créent aussi moins de distorsions, que ceux qui ne prévoient pas cette conditionnalité.
- Des mécanismes peuvent être associés, et échelonnés, de diverses façons : la répartition par formule pourrait être conjuguée, par exemple, à des impôts minimums et les mécanismes d'allocation du bénéfice résiduel aboutir à une répartition intégrale par formule.
- Les effets d'une adoption unilatérale pourraient être très différents de ceux d'une adoption universelle.

¹⁰² On fait également l'hypothèse que les ressources naturelles et les autres sources de RSE restent soumises à une imposition basée sur la source.

102. Aucun mécanisme n'est exempt de difficultés, mais certaines leçons générales se dégagent :

- Toutes les variantes autres que les mécanismes d'imposition minimum étendent la notion de présence imposable au-delà des normes en vigueur¹⁰³.
- L'élargissement de la notion d'établissement stable dans le cadre du système actuel aurait peu d'incidence sur le transfert de bénéfices et la concurrence fiscale, tandis que les modalités d'attribution des bénéfices resteraient floues.
- L'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination est très efficace pour se protéger du transfert de bénéfices et de la concurrence fiscale ainsi que sur le plan de l'application pratique ; mais ses effets sur les pays à faible revenu restent incertains et posent des problèmes par rapport aux règles de l'OMC¹⁰⁴.
- Les mécanismes d'imposition minimum sont efficaces, notamment parce qu'ils protègent de façon simple la base imposable des pays à faible revenu – bien qu'au risque de créer des distorsions, notamment en violant la neutralité à l'exportation de capitaux. Comme ils se heurtent à peu d'obstacles juridiques lorsqu'ils sont bien conçus, ils peuvent être mis en œuvre assez rapidement, peut-être dans le cadre d'une transition vers un changement plus fondamental.
- L'allocation du bénéfice résiduel et la répartition par formule représentent un progrès parce qu'elles renoncent, à des degrés divers, au principe de pleine concurrence. La première est séduisante d'un point de vue pratique, compte tenu de l'état actuel du système fiscal international et des débats internationaux, en tant qu'hybride des deux. L'allocation du bénéfice résiduel est plus difficile à administrer puisqu'elle exige une étape supplémentaire pour déterminer un bénéfice de routine, mais elle délimite une base imposable minimum claire pour les pays à faible revenu. L'adoption universelle, telle qu'on l'envisage ici, nécessiterait un accord de fond sur la formule de répartition, qui pourrait être plus facile à obtenir parce que l'allocation du bénéfice résiduel protégerait bien les droits des pays.

103. Tous ces mécanismes peuvent convenir aux approches de la numérisation du type envisagé dans les solutions à long terme décrites ci-dessus – sous réserve de problèmes à peu près similaires pour définir la présence et calculer la valeur de la participation des utilisateurs. Des dispositifs d'imposition minimum pourraient être greffés sur ces mécanismes et la participation des utilisateurs employée comme un facteur de répartition dans le cadre de la répartition par formule/de l'allocation du bénéfice résiduel. Avec l'imposition des flux de trésorerie basée sur la destination, les gains tirés de pratiques assimilables au troc s'annuleraient si les prix implicites payés par les deux parties étaient considérés comme égaux, mais des questions se poseraient dans le cas contraire¹⁰⁵.

¹⁰³ Ce serait également le cas de l'approche minimum si on l'élargissait pour inclure un élément basé sur les utilisateurs/la destination.

¹⁰⁴ En cas d'adoption universelle, cela serait discutable.

¹⁰⁶ Devereux and Vella (2017).

Tableau 2. Évaluation résumée, en faisant l'hypothèse d'une adoption par tous les pays /1

	Protection contre :		Facilité de mise en œuvre sur un plan :		Pertinence pour les PRF
	Transfert de bénéfice	Concurrence fiscale	Pratique	Juridique	
Arrangements actuels					
ES virtuel / présence économique majeure					
Minimum imposable /2					/3
IFTBD					
RF /5					/4
Bénéfice résiduel /6					

Légende :

Faible	Relativement faible	Moyen	Relativement élevé	Élevé

Notes :

/1 L'imposition à la source est supposée continue pour les industries extractives

/2 Impôt minimum sur les investissements nationaux et étrangers.

/3 Profits en provenance principalement du montant minimum d'investissements étrangers.

/4 Gain plus certain si la répartition se fait principalement par les emplois.

/5 Répartition partiellement faite par les ventes ; tous les pays utilisent la même formule ; le rendement de routine est taxé par hypothèse.

/6 D'autant plus robuste que l'imposition des flux de trésorerie est basée sur la destination.

GOVERNANCE DU SYSTÈME FISCAL INTERNATIONAL ET RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

104. Un fonctionnement harmonieux du système fiscal international suppose un large consensus – et les différentes solutions de remplacement mentionnées ci-dessus nécessitent probablement, à des degrés divers, plus que ce que l'on a vu jusqu'ici. Des mesures unilatérales et coordonnées, comme celles qui ont commencé à apparaître, menacent d'aboutir au désordre. Une démarche coordonnée est nécessaire afin de minimiser les répercussions défavorables du traitement des problèmes qui ont été exposés plus haut. Pour cela, toutes les nouvelles solutions futures esquissées ci-dessus exigent plus de coopération que ce qui a été réalisé jusqu'à présent, bien qu'à des degrés divers. Ainsi, l'évolution vers des mécanismes d'imposition minimum nécessite beaucoup moins de coordination qu'un accord sur la pondération à utiliser dans un partage mécanique des bénéfices. Il est urgent et prioritaire de poursuivre la coopération accrue réalisée récemment en matière de fiscalité internationale, mais il faut l'approfondir pour assurer un avenir cohérent et productif à l'imposition des bénéfices des sociétés.

105. Les pays accordent de l'importance à leur souveraineté en matière fiscale, mais acceptent de la restreindre à la fois par des instruments juridiques stricts (OMC, accords régionaux, conventions bilatérales de double imposition) et souples (concernant par exemple l'échange d'informations et BEPS). Ils concluent aussi des accords multilatéraux¹⁰⁶ qui permettent de mieux affirmer leur souveraineté dans l'administration de leur législation fiscale. Ce qui manque est un cadre général pour s'accorder sur des conceptions communes et les faire respecter, en ce qui concerne des aspects fondamentaux des taux et/ou des bases d'imposition sur le plan international – des sujets qui doivent être traités avec détermination.

106. Les accords sur les questions fiscales internationales se heurtent à des obstacles fondamentaux. L'absence d'une « Organisation mondiale de la fiscalité » (bien que certains l'aient préconisée)¹⁰⁷ s'explique par des préoccupations de souveraineté, mais également par des données structurelles qui rendent plus difficile de réaliser un accord international dans le domaine fiscal que, par exemple, dans celui des échanges. L'une d'elle est l'absence de principes internationaux de fiscalité aussi forts que les arguments en faveur de la libéralisation des échanges. En outre, alors que pour la politique commerciale c'est l'action des grands pays qui détermine les résultats, les petits peuvent manifestement avoir une très grande influence en matière de concurrence fiscale. Pour être efficace, un accord doit, d'une certaine manière, impliquer non seulement quelques acteurs importants mais aussi un grand nombre de petits. La concurrence fiscale faisant des gagnants aussi bien que des perdants, des compensations (ou la coercition) pourraient être nécessaires pour susciter une action coordonnée qui bénéficierait à tous¹⁰⁸. La coordination au sein d'un groupe de pays peut

¹⁰⁶ Dont la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale et d'autres accords destinés à donner rendre leur action plus efficace (comme ceux relatifs à l'Organisation mondiale des douanes).

¹⁰⁷ Notamment Tanzi (1995).

¹⁰⁸ Pas toujours, néanmoins : il arrive, par exemple, qu'un accord sur des taux d'imposition minimums bénéficie même aux pays obligés d'augmenter leurs taux : voir Keen and Konrad (2013).

être utile, en particulier pour qu'ils acceptent tous de bonnes pratiques, mais risque d'être moins efficace pour remédier à la concurrence fiscale ; en effet, freiner la concurrence au sein du groupe peut rendre ses membres plus vulnérables à la concurrence fiscale des pays extérieurs¹⁰⁹ – ce qui incite à ne pas participer.

107. L'évolution de la coopération fiscale est dictée par les pays les plus avancés – ce qui crée un certain malaise. Selon une vision caricaturale de l'histoire fiscale internationale des récentes décennies, « les États-Unis prennent l'initiative, l'OCDE et ses membres bâtissent un compromis et le reste du monde suit l'OCDE »¹¹⁰. Il était indéniablement naturel que les pays avancés, qui effectuent depuis des dizaines d'années des investissements transfrontaliers et disposent d'une expertise sans équivalent, jouent un rôle dominant dans l'évolution des normes fiscales internationales. Toutefois, la prise de conscience de l'importance des questions de fiscalité internationale pour les perspectives de recettes publiques des pays en développement a conduit beaucoup à penser, y compris dans la société civile, que le système surprotégeait les droits des pays de résidence par rapport à ceux des pays sources. Tout cela suscite un certain malaise à propos de la construction du système par les pays avancés, dont les intérêts correspondent parfois à ceux des PFR (notamment face aux États et territoires à fiscalité réduite) – mais pas toujours. Il peut être difficile pour les pays non membres de l'UE d'accepter, par exemple, la constitution par elle d'une liste qui impose ses normes et celles de l'OCDE à des pays non membres de l'UE et qui n'ont pas participé à leur élaboration¹¹¹. De même, les normes conçues pour les pays avancés ne sont pas nécessairement adaptées à la situation des pays en développement. Ainsi, certains d'entre eux peuvent éprouver des difficultés à respecter les normes requises pour bénéficier de la déclaration pays par pays. De manière plus générale, il importe de reconnaître que, les pays à faible revenu étant confrontés au défi plus important de la mobilisation de recettes publiques, les questions fiscales internationales ne sont pas forcément aussi prioritaires pour eux que pour les pays avancés et émergents ; il faut aussi veiller à ce que les pressions pour se conformer à ces normes ne détournent pas les talents et les ressources rares des PFR de leurs besoins de recettes plus pressants et de leurs efforts en faveur de réformes plus générales.

108. Pour remédier aux problèmes actuels, il faut une coopération plus efficace et inclusive que dans le passé – et il sera très difficile d'y parvenir. La localisation de la responsabilité institutionnelle de diriger la fiscalité internationale a suscité de vives controverses : ainsi, lors de la conférence de 2015 à Addis Abeba sur le financement du développement, il y a eu de sérieux désaccords sur l'opportunité d'élever le statut du Comité d'experts sur la coopération internationale en matière fiscale de l'ONU¹¹² pour en faire une instance intergouvernementale (dont les membres représenteraient leurs gouvernements respectifs) ; cette proposition a été soutenue par de nombreux pays en développement ainsi que par certains activistes fiscaux et universitaires spécialisés¹¹³.

¹⁰⁹Konrad et Schjelderup (1999). C'est pourquoi Konrad et Thum (2018) soutiennent qu'il est plausible que la coordination fiscale régionale constitue un obstacle plutôt qu'une étape vers un accord mondial.

¹¹⁰ Li (2002), p. 867.

¹¹¹ Cela ne veut pas dire qu'un certain degré de pression pour inciter à la coopération est inapproprié : il peut assurément contribuer à surmonter les problèmes de « resquillage » de telle façon que même les pays sous pression puissent en bénéficier, mais peut-être au détriment de l'impression de légitimité et d'inclusivité. Voir par exemple Oxfam (2017).

¹¹² Les Nations Unies sont traditionnellement considérées comme protégeant particulièrement les pays en développement : voir par exemple Lennard (2009).

¹¹³ Voir, par exemple, la déclaration de l'Égypte au nom du groupe des 77 et de la Chine lors de la réunion spéciale d'ECOSOC sur la coopération internationale en matière fiscale (New York, 18 mai 2018).

109. La création du Cadre inclusif (CI) de l'OCDE est un évènement positif. Il comporte des aspects efficaces dans la mesure où il opère au moyen de normes légales souples, appuyées sur des mécanismes destinés à garantir une application internationale effective. En outre, ces mécanismes évitent les complications juridiques résultant de la création d'une instance basée sur des obligations « strictes » (par exemple des systèmes donnant à chaque pays un droit de vote ou reposant sur des quotas). L'approche par des normes « souples »¹¹⁴ convient aussi à un mécanisme fondé sur le consensus¹¹⁵. Grâce à ces caractéristiques, le Cadre inclusif pourrait développer la coopération au-delà de l'application de BEPS qui a motivé sa création. Toutefois, pour exploiter tout le potentiel du CI, il faudrait s'attaquer à des problèmes non couverts par BEPS, mais qui présentent un intérêt particulier pour les pays en développement, comme celui mentionné plus haut des commissions au titre de services. De manière plus générale, cela impliquerait de rechercher la possibilité de réformes plus fondamentales, notamment celles évoquées ci-dessus.

110. Toutefois, tout le monde ne pense pas que le Cadre inclusif convient bien aux opinions et aux situations des pays non membres du G20/de l'OCDE. Alors qu'il place tous les membres sur un pied d'égalité pour l'application de BEPS, ils ne l'étaient pas quand ces normes ont été formulées. En outre, l'importance donnée aux situations et aux intérêts propres aux pays à faible revenu – tant pour la fixation du programme que pour les résultats atteints – est probablement limitée à la fois par la moindre aptitude de beaucoup à traiter les problèmes très techniques (et évoluant rapidement) qui sont en jeu et par la dispersion de leur pouvoir de négociation. Le premier point appelle une aide extérieure et le second justifie peut-être la formation de groupes « à l'état d'esprit identique »¹¹⁶.

111. La contribution du FMI doit être importante. Les questions fiscales internationales figurent souvent dans les conseils dispensés aux pays et dans la formation que le Département des finances publiques et le Département juridique offrent chaque année à plus de 100 membres. Les conseils sont adaptés à la situation de chaque pays, bien qu'il y ait des thèmes communs (dont, et ce n'est pas le moindre, l'importance pour les pays à faible revenu de s'assurer une base d'imposition des investissements entrants). On donne aussi davantage de place à ces sujets dans la surveillance bilatérale, souvent centrée sur les répercussions. Depuis 2016, des analyses de ce type ont été effectuées dans le cadre des consultations au titre de l'Article IV pour la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Égypte, les États-Unis, la France, Hong Kong RSA, l'Indonésie, l'Iran, l'Irlande, la Jamaïque, le Kenya, la Malaisie, le Mali, Nicaragua, l'Ouganda, le Pérou, la Suisse, la Tanzanie et les Philippines – et d'autres sont en cours. Les sujets abordés comprennent le traitement des revenus du capital, l'incidence de la récente réforme fiscale aux États-Unis, les effets des conventions de double imposition sur les pays à faible revenu et l'utilisation de la retenue à la source pour les services transfrontaliers. Ces analyses, comme d'autres effectuées dans le cadre du renforcement des capacités et de nouveaux travaux d'étude, donnent lieu à des synthèses régionales sur les problèmes d'imposition des sociétés internationales dans les pays européens avancés et les pays d'Afrique

<http://www.g77.org/statement/getstatement.php?id=180518b>; <https://www.theguardian.com/global-development/2015/jun/25/ten-reasons-why-european-governments-should-back-global-tax-body>, ainsi que Avi-Yonah et Xu (2017).

¹¹⁴ Appuyée par un mécanisme de règlement des différends qui fonctionne et comporte des dispositifs de soutien pour encourager les pays à abandonner les pratiques incompatibles avec les principes agréés des normes souples.

¹¹⁵ Toutefois, une approche par des normes souples peut être « vulnérable aux caprices politiques » (Cockfield, 2018, p. 225).

¹¹⁶ Comme le proposent Rosenbloom, Noked et Helal (2014).

subsaharienne, des travaux similaires ayant été réalisés en Asie¹¹⁷. Le FMI formule aussi des recommandations sur ces points¹¹⁸ et ses contributions conceptuelles et empiriques sont très remarquées.

112. Les lacunes de la recherche et des données continuent à empêcher une pleine compréhension des spécificités des pays en développement, et donc une adaptation appropriée des pratiques fiscales internationales. Il y a eu des progrès récemment, mais les sources habituelles de données couvrent peu les pays en développement – comme le montre leur petit nombre dans les exercices mentionnés plus haut. Les informations qui seront tirées des déclarations pays par pays pourront manifestement être utiles à cet égard. De manière plus générale, l'obtention et l'utilisation accrues de données des administrations fiscales au niveau micro, notamment par la communauté universitaire, conditionnent de nouvelles avancées. Leur intérêt a été démontré, par exemple en ce qui concerne la TVA, par le programme RA-GAP du FMI¹¹⁹. Les travaux similaires sur les questions fiscales internationales intéressant les pays à faible revenu ne font que commencer.

113. La plateforme de collaboration fiscale (PCF) pourrait jouer un plus grand rôle¹²⁰. Dans le contexte institutionnel actuel de la coopération fiscale internationale, les rôles essentiels sont divisés entre plusieurs organisations internationales et régionales¹²¹, d'importantes fonctions étant exercées par tous les partenaires de la plateforme. Aucune de ces entités n'a tous les attributs requis pour permettre une coopération fiscale efficace et inclusive, mais chacune en a certains. L'OCDE et l'ONU disposent de l'expertise en matière de fixation de normes multilatérales. Le FMI et la Banque mondiale dominent dans le renforcement des capacités, non seulement pour la fiscalité internationale, mais, dans le cadre de leur engagement vis-à-vis de leurs membres, pour les systèmes de recettes et de dépenses plus largement. Conjointement avec l'ONU, ils jouissent aussi d'une inclusivité inhérente au grand nombre de leurs membres et à l'étendue de leurs missions. Compte tenu de ces avantages comparatifs, la PCF a été établie en tant qu'instrument central d'une coopération améliorée entre ses partenaires leur permettant de définir une approche commune, notamment dans l'analyse des répercussions et dans les conseils, de fournir des produits communs et de mieux répondre aux demandes d'un dialogue mondial sur les questions fiscales. La PCF n'a pas vocation à formuler des normes ou à surveiller leur application, mais, par exemple, à « distinguer et analyser les problèmes fiscaux internationaux qui apparaissent, en particulier ceux intéressant les pays en développement – notamment dans le but d'attirer peut-être sur eux l'attention du Cadre inclusif »¹²². Un engagement plus déterminé de la PCF avec les travaux du CI pourrait contribuer à générer des actions inclusives et menées en connaissance de cause – et la compréhension commune des problèmes – nécessaires aux progrès substantiels et consensuels à accomplir pour renforcer le

¹¹⁷ Destinés à une conférence régionale de l'ASEAN organisée en 2017.

¹¹⁸ Notamment Waerzeggers et Hillier (2016).

¹¹⁹ Hutton (2017).

¹²⁰ Constituée en 2016, la PCF rassemble le FMI, l'OCDE, la Banque mondiale et l'ONU:

<http://www.worldbank.org/en/programs/platform-for-tax-collaboration>

¹²¹ En particulier les organisations régionales d'administration fiscale, dont plusieurs sont désormais rassemblées au sein du « Réseau des organisations fiscales » facilité par « le Pacte fiscal international ».

¹²² PCT (2016), encadré 1, p. 4.

système fiscal international. Au demeurant, certains répondants aux consultations destinées à cette étude ont exprimé le souhait que la PCF joue un plus grand rôle dans le dialogue fiscal international.

114. Il convient d'adopter une approche multilatérale plus complète. Il y a de bonnes raisons de nourrir un certain scepticisme quant à l'apparition prochaine d'un nouveau cadre de gouvernance plus exhaustif sur la fiscalité des entreprises internationales. Néanmoins, une approche plus universelle, en ce qu'elle englobera tous les pays et traitera davantage de problèmes fondamentaux de politique publique, est nécessaire, car il devient de plus en plus manifeste que l'approche actuelle ne peut remédier aux répercussions mutuellement préjudiciables et aux distorsions résultant de politiques non coordonnées. Il est possible et impératif de prolonger les progrès accomplis. Ainsi, le cadre inclusif et la PCF doivent faire plus pour garantir que les inquiétudes des pays à faible revenu soient bien prises en considération par le programme de réforme de la fiscalité internationale.

QUESTIONS À DÉBATTRE

115. Les administrateurs pourraient souhaiter débattre des questions suivantes :

- Les administrateurs conviennent-ils que le système international d'imposition des bénéficiaires doit être réformé en profondeur, comme il est dit aux paragraphes 6 à 19 de la section intitulée « *État des lieux* » ?
- Les administrateurs croient-ils que la « numérisation » nécessite des solutions fiscales particulières ou plutôt qu'il est impossible/non souhaitable de cloisonner les activités ou les entreprises « numériques », comme il est dit aux paragraphes 20 à 29 de la section intitulée « *Le débat sur la numérisation* » ?
- Les administrateurs conviennent-ils que les conseils du FMI devraient tenir compte des effets éventuellement distincts sur les pays à faible revenu des approches possibles de la réforme du système fiscal, comme il est dit aux paragraphes 15-16, 36, 53-58, 67-69, 80-81, 94-95 et 102 ?
- Les administrateurs ont-ils une opinion sur les autres systèmes décrits dans cette étude et sont-ils d'accord avec l'analyse effectuée dessus par les services du FMI, exposée à la section intitulée « *Autres systèmes possibles* » et résumée au tableau 2 ?
- Les administrateurs conviennent-ils qu'il faut plus d'informations spécifiquement nationales sur les contribuables pour analyser les effets des pratiques fiscales internationales, en particulier sur les pays en développement, comme le suggère le paragraphe 111 ? Si oui, estiment-ils que le FMI a un rôle à jouer pour encourager le recueil et l'analyse de ces données ?
- Les administrateurs pensent-ils que la gouvernance actuelle de la fiscalité internationale est appropriée et équitable, question traitée aux paragraphes 103 à 113 ? Quel peut être, selon eux, le rôle de la PCF dans le domaine de la fiscalité internationale ?

Annexe I. Consultation

1. **Ce projet a suscité un très grand intérêt.** Après avoir sollicité des commentaires écrits en ligne (en réponse à des questions portant sur les thèmes traités dans cette étude), on a reçu onze soumissions détaillées totalisant plus de 100 pages à interligne simple – certaines représentant les opinions de multiples organisations de la société civile (OSC)¹²³ Des consultations directes ont aussi eu lieu, notamment lors d'un évènement non confidentiel de sensibilisation régionale de l'Afrique de l'est organisé en novembre 2018 en Tanzanie¹²⁴ ; d'une série de rencontres avec des parties prenantes dans plusieurs pays européens en septembre 2018 ; et de réunions en Chine et au Japon en octobre 2018. Il y a également eu des entretiens informels avec plusieurs économistes universitaires, des conseillers en politique publique et des juristes. On trouvera ci-après un bref résumé des principaux points abordés et des opinions exprimées.

2. **De nombreux répondants et participants ont l'impression que le projet BEPS, bien qu'utile à plusieurs égards¹²⁵, souffre de deux sérieux défauts:** (1) Il continue à reposer sur le principe de pleine concurrence, très largement considéré comme n'étant plus adapté aux structures économiques modernes ; parce qu'il s'appuie sur la « fiction économique » d'entités séparées ; est de plus en plus complexe ; est inapproprié et désavantageux pour les PFR qui ont aussi du mal à le mettre en œuvre ; 2) presque tous les répondants des pays en développement et des OSC mentionnent l'omission délibérée de la recherche d'un équilibre entre l'imposition de la source et de la résidence, qui ne permet pas de répondre aux besoins et aux intérêts des pays en développement. Plusieurs OSC notent la nécessité d'un processus inclusif qui irait au-delà du G20 et n'exclurait pas des réformes plus profondes.

3. **De nombreux répondants et interlocuteurs font remarquer que la concurrence fiscale va probablement s'accroître,** ce qui aura des répercussions significatives sur les pays en développement.

4. **Presque tous conviennent que la numérisation accrue de l'économie aggrave sensiblement les lacunes du cadre fiscal international actuel.** Les mesures unilatérales, comme l'imposition du chiffre d'affaires, sont généralement jugées inutiles par les OSC, les PFR et quelques autres.

5. **Les OSC et certains représentants des pays en développement estiment que :**

¹²³ Ces commentaires sont disponibles en ligne.

¹²⁴ Avec une trentaine de participants représentant les organisations suivantes: le ministère des finances de l'Ouganda; l'administration fiscale de l'Ouganda; l'administration fiscale de la Zambie ; le ministère des finances du Malawi ; l'administration fiscale du Rwanda ; le ministère des finances de la Tanzanie ; l'administration fiscale de la Tanzanie ; la « Société civile pour la réduction de la pauvreté » (Zambie) ; Oxfam au Kenya ; le Réseau justice fiscale pour l'Afrique ; l'Association nationale des contribuables du Kenya ; l'Institut de gouvernance des ressources naturelles de la Tanzanie ; CSBAG (Tanzanie) ; PwC ; EY ; KPMG ; B&E Akolaw (Tanzanie) ; FB Attorneys (Tanzanie).

¹²⁵ Néanmoins, certains font remarquer que même l'application de mesures BEPS bienvenues, comme la norme minimale de « déclaration pays par pays », se heurte à des contraintes de capacité dans de nombreux pays en développement.

- **L'imposition unitaire serait plus simple, efficace et équitable que le principe de pleine concurrence**, mais il faudrait des facteurs de répartition adéquats et sur lesquels on s'accorderait largement. Selon certains, toutefois, l'imposition unitaire n'éliminerait pas la concurrence fiscale en l'absence de facteurs de répartition cohérents et n'y parviendrait peut-être que conjuguée à une....
 - **...une imposition minimum générale.** À elle seule, celle-ci pourrait être une solution pour corriger partiellement les pratiques en vigueur, mais ne remédierait pas aux défauts plus profonds du système.
 - **Certains considèrent que les méthodes d'allocation du bénéfice résiduel** – si elles étaient conçues judicieusement et simplement ainsi que conjuguées à une imposition minimum – pourraient constituer un progrès significatif et ouvrir éventuellement la voie à l'adoption ultérieure de la répartition par formule :
 - **L'imposition basée sur la destination** est surtout vue comme une réplique de la taxe sur la valeur ajoutée ; l'ensemble des OSC et des PFR ainsi que certains universitaires s'y opposent.
 - **De même, ces groupes s'opposent en général à ce que l'IS ne porte que sur la rente économique.**
 - **Une gouvernance mondiale inclusive est jugée nécessaire pour établir des normes fiscales internationales et faire avancer la collaboration internationale.** La plupart des OSC se prononcent en faveur d'un régime placé sous les auspices de l'ONU.
6. **Les représentants des pays en développement soulignent aussi :**
- ***Les risques des conventions fiscales pour les pays sources***, en particulier ceux qui sont des plateformes d'investissement.
 - ***Les problèmes rencontrés pour imposer les paiements au titre de services transfrontaliers.***
 - ***La nécessité d'attribuer les droits d'imposition des RSE aux pays sources.***
 - **Certains représentants des pays développés notent :**
 - **qu'une imposition minimum** pourrait être utilisée pour renforcer le cadre fiscal international actuel.
 - **qu'une méthode de partage du bénéfice résiduel pourrait présenter des avantages.**
 - **que la numérisation exige** de reconnaître la valeur créée par les consommateurs et les utilisateurs ; en définitive, il faut une solution générale plutôt que des mesures transitoires.
 - **Certains représentants du monde des affaires font remarquer :**
 - **que le projet BEPS du G20/de l'OCDE a aggravé la complexité.**

- **qu'une méthode d'imposition du bénéfice résiduel pourrait être plus adaptée que les pratiques actuelles** pour faire face à l'intégration accrue des entreprises à l'échelle mondiale et à la diversification des risques dans les groupes.
- **que les impôts retenus à la source sont souvent relativement élevés dans les pays en développement** – ce qui illustre l'intérêt des CDI – et que les CDI encouragent souvent l'IDE dans les PFR.

Annexe II. Le cadre fiscal international – principaux éléments et concepts

Les éléments essentiels du système fiscal international actuel – dont une grande partie date d'un rapport de 1923 de la Société des Nations¹²⁶ – sont :

- Le principe de **pleine concurrence** (PPC), selon lequel les transactions entre des entités d'une entreprise multinationale doivent être évaluées, à des fins fiscales, aux prix que des parties indépendantes effectuant les mêmes transactions dans des circonstances similaires conviendraient.
- **Le bénéfice net tiré des activités d'une société est alloué d'abord au pays « source » dans lequel il est généré**, tandis que le pays de résidence de la société a un droit d'imposition résiduel, accompagné en général d'un crédit au titre des impôts réglés dans le pays source pour éviter une double imposition¹²⁷. Le droit d'imposer un « revenu passif » – par exemple des intérêts, des royalties ou des dividendes – est généralement attribué au pays de résidence de la société qui le reçoit ; il a en effet été jugé plus difficile de localiser la « source » de ce type de revenu.
- Toutefois, l'imposition par le pays source des bénéfices tirés d'activités est conditionnée par l'existence d'un « lien » sous la forme d'un **établissement stable (ES)**, qui exige un degré substantiel de présence physique dans un pays¹²⁸.
- L'imposition des bénéfices réalisés à l'étranger est différée jusqu'à leur rapatriement dans la société résidente ; des **règles sur les sociétés étrangères contrôlées (SEC)** sont souvent adoptées pour imposer dans le pays de résidence les revenus, en particulier les revenus passifs et quelquefois les autres revenus peu taxés, obtenus par les filiales étrangères de la société résidente.
- Les **conventions de double imposition** (CDI), habituellement bilatérales, ont pour but de répartir la base imposable entre les pays conformément aux principes généraux. Tout en évitant les demandes concurrentes d'imposition des bénéfices, elles reconnaissent désormais les risques de « double non-imposition ». Leur nombre ayant énormément augmenté au cours des 25 dernières années, on en compte maintenant plus de 3 000 ; certaines régissent les relations entre les pays en développement (qui sont en général « seulement sources » et importateurs de capitaux) et les pays avancés¹²⁹.

¹²⁶ Rapport sur la double imposition soumis au Comité financier – Rapport de la Commission économique et financière réalisé par les experts en double imposition -- Document E.F.S.73. F.19 (5 avril 1923) – Volume 4, Section 1 : Société des Nations.

¹²⁷ Les pays de résidence renoncent de plus en plus au droit résiduel d'imposer les bénéfices des entreprises en prévoyant leur exonération.

¹²⁸ Cette obligation de présence physique se retrouve dans le système fiscal infranational des États-Unis sous la forme d'un « lien ».

¹²⁹ Voir graphique III dans FMI (2014).

Annexe III. Mesures multilatérales – BEPS et ATAD

Les résultats de BEPS¹³⁰

Des **normes minimums** ont été établies dans quatre domaines dans l'espoir que les législations nationales et/ou les conventions fiscales seraient amendées de façon à les adopter :

- Le « **chalandage** » des **traités**¹³¹ est contrecarré par l'inclusion dans les conventions de dispositions sur la limitation des avantages ou sur le critère des objets principaux (voir annexe VII), afin de restreindre l'obtention d'avantages.
- S'agissant des **prix de transfert et des déclarations pays par pays**, les entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires dépasse 750 millions d'euros sont tenues de communiquer des informations générales sur leurs activités à tous les pays dans lesquels elles opèrent ; en outre, elles doivent donner des informations sur leurs actifs, leurs effectifs, leurs bénéfices avant impôt ainsi que sur les impôts payés et générés dans chaque État ou territoire (communiquées par le pays de la maison mère conformément aux accords d'échange d'informations).
- S'agissant des **pratiques fiscales dommageables**, l'attention particulière portée aux « boîtes à brevets » a conduit à un principe de « lien » en vertu duquel l'octroi de régimes préférentiels est conditionné à une activité sous-jacente substantielle (voir annexe VI) ; les rescrits fiscaux qui suscitent des préoccupations au regard de BEPS doivent être communiqués automatiquement.
- S'agissant de la **résolution des différends**, des mesures doivent être prises pour garantir des résultats rapides et de bonne foi.

Dans certains domaines, les recommandations se trouvent dans des **amendements aux documents de référence fondamentaux de l'OCDE**.

- La définition d'un **établissement stable** figurant dans le modèle de convention fiscale de l'OCDE est élargie de façon à inclure, par exemple, les pratiques de commissionnaire (un mandataire effectue des ventes sans être propriétaire du produit) et à remédier à l'évitement du statut d'ES par le morcellement des activités.
- S'agissant des **prix de transfert**, les principes directeurs de l'OCDE sont amendés, notamment pour remédier au transfert artificiel de risques au sein des groupes et aux difficultés liées aux éléments immatériels (en précisant que l'imposition ne suit pas forcément la propriété juridique) ; en outre, des recommandations sont formulées pour le traitement des transactions difficiles à évaluer.

Sur d'autres points, le résultat consiste à guider vers une **approche commune** en aspirant à la convergence :

¹³⁰ Les aspects relatifs à la numérisation sont évoqués dans le texte.

¹³¹ C'est-à-dire la structuration artificielle d'activités dans le but d'exploiter les dispositions favorables des conventions telles que de faibles taux de retenue à la source : voir encadré 2 de FMI (2014).

- S'agissant des **dispositifs hybrides** (la difficulté qui peut survenir quand différents pays ne considèrent pas de même façon une entité ou un instrument – par exemple quand ce qu'un pays considère comme une dette est considéré par un autre comme des fonds propres) des règles sont envisagées pour garantir qu'une déduction ne soit pas accordée à moins que le revenu correspondant soit imposable auprès du bénéficiaire (bien que peut-être, par décision de politique publique, à taux zéro).
- **Les déductions d'intérêts** doivent être limitées à 10 à 30 % des bénéfices d'exploitation (EBITDA), les déductions ou abattements non utilisés étant reportés ; mais il est possible d'augmenter les déductions jusqu'au niveau du ratio intérêts/EBITDA de l'ensemble du groupe.
- Des recommandations sont formulées sur les détails des règles régissant les **sociétés étrangères contrôlées** – pour s'assurer, par exemple, que l'impôt ne soit pas indûment différé et qu'un crédit soit accordé au titre de tout impôt réellement payé à l'étranger
- ...et sur les dispositions concernant la **divulgaration obligatoire de la planification fiscale agressive** pour permettre aux autorités de connaître les risques qui apparaissent et d'y remédier.
- Certaines recommandations, en particulier les normes minimales, nécessiteront de **réformer les législations nationales** et de **modifier les conventions fiscales**. Dans ces conditions :
- Le **cadre inclusif de BEPS** a été établi pour faciliter l'application et le suivi des mesures convenues dans le cadre de BEPS. Des données sont recueillies pour évaluer les effets de la mise en œuvre générale des mesures BEPS et un processus d'examen par les pairs a déjà commencé pour assurer l'application effective des normes minimales. Des progrès significatifs ont été accomplis sur le plan de la lutte contre les **pratiques fiscales dommageables** (255 régimes fiscaux préférentiels ont été examinés, parmi lesquels 134 ont été révisés ou abolis), des **déclarations pays par pays** (plus de 1 800 relations ont été établies et les échanges ont commencé en juin 2018) et de la **résolution des différends** (avec une amélioration de la procédure de résolution par accord mutuel).
- Un **instrument multilatéral** a été mis au point et est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Il permet la modification simultanée de traités concernés pour répondre aux préoccupations de BEPS à propos des conventions fiscales, telles que le **chalandage de traités** ; l'instrument opérera après sa ratification par à peu près 85 signataires.

D'autres travaux ont été entrepris et se poursuivent pour préciser divers aspects des résultats de BEPS, dont : l'utilisation de la méthode transactionnelle de partage des bénéfices, l'application des règles de limitation des intérêts aux secteurs de la banque et de l'assurance ainsi que les problèmes de prix de transfert pour les produits de base, les éléments immatériels difficiles à évaluer et les transactions financières. Des « **panoplies d'instruments** » sont en cours de mise au point par la PCF, notamment pour appliquer certains résultats de BEPS aux situations particulières des pays en développement.

Directive de l'UE sur la lutte contre l'évasion fiscale (ATAD)

Le tableau ci-dessous résume les principales caractéristiques de la directive ATAD, adoptée en 2016, et les compare aux normes minimales de BEPS.

Tableau 1 de l'annexe : Principales caractéristiques d'ATAD

Mesures prévues par ATAD	Action de BEPS/norme minimale ?	Description
Règle de limitation des intérêts	Oui/Non	ATAD prescrit une règle de démembrement des bénéfices qui ne permet pas de déduire les intérêts si le ratio charges nettes d'intérêts/EBITDA dépasse 30 %. Les déductions non utilisées peuvent être reportées.
Règles sur les sociétés étrangères contrôlées (SEC)	Oui/Non	Les États membres de l'UE doivent intégrer des dispositions sur les SEC à leur législation nationale en adoptant certaines caractéristiques de conception juridique.
Règles sur les dispositifs hybrides	Oui/Non	Cette règle s'oppose à la planification fiscale qui exploite les différences de caractérisation juridique d'une entité ou d'un instrument financier entre les pays (conduisant à des doubles déductions ou à une déduction sans inclusion d'un revenu correspondant). La règle a été étendue en mars 2017 pour s'appliquer aux accords entre pays membres et non membres de l'UE (ATAD II).
GAAR	Non/Non	Les montages insincères mis en place dans le seul but d'obtenir un avantage fiscal qui contrevient à l'objet ou à la finalité de la loi applicable doivent être ignorés quand on détermine l'impôt dû.
Impôt de sortie	Non/Non	Les États membres de l'UE doivent appliquer un impôt de sortie pour empêcher les sociétés d'échapper à l'impôt dans le pays d'origine en délocalisant leur résidence fiscale ou en fermant un établissement stable.

Source : calcul des services du FMI.

Annexe IV. Les dispositions internationales de la loi TCJA

1. Avant la réforme, les États-Unis imposaient le bénéfice mondial de leurs entreprises multinationales ; il existait aussi un crédit non remboursable au titre des impôts payés à l'étranger et le paiement de l'impôt aux États-Unis était différé jusqu'au versement de dividendes par les filiales étrangères à la maison mère américaine. La loi TCJA exonère désormais de l'impôt américain les « revenus actifs » réalisés à l'étranger, ce qui rapproche le système de ceux en vigueur dans les autres pays de l'OCDE. La loi comprend également trois nouvelles mesures de la plus haute importance pour le débat actuel sur les réformes¹³².

- **« L'impôt sur les revenus mondiaux faiblement taxés générés par des actifs immatériels »** (GILTI). Réserve notable dans l'adoption de la territorialité, la loi TCJA introduit une imposition minimum des bénéfices réalisés à l'étranger. (Malgré sa dénomination, les bénéfices visés par GILTI ne sont pas officiellement liés à des actifs immatériels). Elle s'applique, au taux de 21 % de l'IS, aux bénéfices totaux à l'étranger des SEC qui dépassent 10 % de l'investissement en actifs professionnels éligibles – mais avec une déduction de 50 % pour les sociétés percevant ces bénéfices. Un crédit de 80 % est accordé au titre de l'impôt sur les bénéfices payé à l'étranger. En revanche, il n'y a ni report de l'impôt ni lien avec le rapatriement des bénéfices. Cela aboutit à imposer les bénéfices GILTI au taux minimum de 10,5 % (si aucun impôt n'est payé à l'étranger) et il n'y a pas d'impôt à payer aux États-Unis si l'impôt étranger sur ces bénéfices est d'au moins 13,125 %.
- **« Les revenus d'éléments immatériels à l'étranger »** (FDII). Les sociétés américaines peuvent déduire de leurs bénéfices imposables 37,5 % au titre des FDII, lesquels sont calculés en multipliant les bénéfices de la société dépassant de 10 % l'investissement en actifs professionnels éligibles par le rapport entre les bénéfices d'origine étrangère et le bénéfice total (tous calculés sur une base consolidée de groupe). Cela aboutit à faire passer de 21 à 13,125 % le taux d'imposition des bénéfices résultant de la vente à des parties non situées aux États-Unis de biens et de services produits aux États-Unis si ces bénéfices dépassent 10 % des actifs matériels.
- **« Les mesures fiscales engagées pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition »** (BEAT). Il s'agit d'un impôt minimum en rapport avec les investissements entrants, appliqué aux entreprises multinationales dont le chiffre d'affaires annuel brut a été supérieur à 500 millions de dollars US pendant les trois années précédentes et dont les paiements transfrontaliers allant des États-Unis à des filiales dépassent 3 % de leurs dépenses déductibles. Les paiements ciblés sont ceux (tels que les intérêts, les royalties et les commissions de gestion) habituellement associés au transfert de bénéfices. Cette disposition ne s'applique pas aux éléments compris dans le coût des produits vendus¹³³. Plus précisément, BEAT est le plus élevé des deux montants suivants : (i) 10 % (5 % en 2018 ; 12,5 % après 2025) d'un concept de bénéfice imposable « modifié » qui réintègre dans les bénéfices les déductions applicables au titre de paiements transfrontaliers à des filiales

¹³² Cette présentation est très simplifiée : ainsi, les règles GILTI proposées couvrent 400 pages.

¹³³ Le « coût des produits vendus » (COGS) comprend en général : le coût des produits ou des matières premières, y compris celui du fret ou du transport ; les coûts de stockage ; les coûts directs de main-d'œuvre ; les frais généraux liés à la fabrication ; l'amortissement. L'instauration de BEAT donne plus de poids à la question de savoir si certains coûts entrent dans la définition de COGS pour le calcul de l'impôt.

qui ne font pas partie du coût des produits vendus, (ii) le montant de l'imposition régulière (nette de crédits d'impôt, à certaines exceptions près) dans le cadre de la base imposable normale de l'IS.

Annexe V. Transfert de bénéfices : preuves et possibilités

1. L'ordre de grandeur du transfert de bénéfices reste difficile à évaluer¹³⁴. Alors qu'au moment de FMI (2014) il y avait nombre de faits anecdotiques, mais peu de preuves solides, on a appris davantage depuis. Damgaard et Elkjaer (2017), par exemple, estiment que 40 % environ de l'IDE mondial passe par des entités à finalité spéciale, souvent créées à des fins d'évasion fiscale, dont 85 % se trouvent dans huit pays ou territoires. On a aussi beaucoup travaillé sur le chiffrage des pertes de recettes publiques dues au transfert de bénéfices¹³⁵. En utilisant différentes méthodologies, OCDE (2015e) estime la perte totale moyenne à 4 à 10 % du produit de l'IS en 2013 ; FMI (2014) fait état d'une moyenne (non pondérée) de quelque 5 %. Les résultats pour les pays du G7 sont résumés au tableau 1.

2. Il est indéniable que le transfert de bénéfices est particulièrement important pour les pays en développement. C'est une conclusion majeure de FMI (2014) ainsi que de Crivelli, de Mooij et Keen (2016) qui estiment la perte de recettes due au transfert de bénéfices à 1,3 % du PIB dans les pays en développement, ce qui est supérieur aux pays de l'OCDE (graphique 1). Les études ultérieures arrivent à des conclusions similaires¹³⁶.

3. Le projet BEPS a permis des progrès dans la lutte contre les principales possibilités d'évasion fiscale. Le « chalandage des traités » est rendu plus difficile par l'une des normes minimales de BEPS, appuyée par les dispositions de l'Instrument multilatéral. Le renforcement des principes directeurs en matière de prix de transfert, avec notamment l'accent mis davantage sur le fond que sur la forme, et, peut-être plus directement, la norme minimale sur les pratiques fiscales dommageables empêcha dans une certaine mesure le transfert de bénéfices. La déclaration pays par pays pourrait permettre aux administrations fiscales de mieux comprendre les activités et les structures des entreprises multinationales auxquelles elles ont affaire.

4. Néanmoins, les possibilités de transfert de bénéfices restent très grandes – et pourraient même être en augmentation dans certains domaines¹³⁷. Le projet BEPS a cherché à remédier aux abus les plus choquants du système fiscal international, tout en le préservant. Il n'est pas surprenant qu'il ne soit pas parvenu à éliminer toutes les tensions inhérentes à ce système. Tout d'abord, les révisions des principes directeurs en matière de prix de transfert réduisent, mais sont loin d'éliminer,

¹³⁴ Les données probantes sur tous les principaux canaux de transfert de bénéfices sont examinées dans Beer, de Mooij, et Liu (2018).

¹³⁵ Certaines données et questions méthodologiques sont examinées dans Bradbury, Hannapi, and Moore (2018).

¹³⁶ Cobham et Jansky (2018) actualisent Crivelli, de Mooij et Keen (2016). Fuest, Hebous et Riedel (2011) calculent que les effets de fiscalité sur le transfert d'endettement sont deux fois plus importants dans les pays en développement que dans les pays développés. Johannesen, Tørsløv et Wier (2016), constatent que les pays peu développés sont relativement plus exposés au transfert de bénéfices et Tørsløv, Wier et Zucman (2018) qu'ils souffrent le plus du transfert mondial de bénéfices, leurs pertes de recettes déclarées étant de l'ordre de 20 %. Beer et Loeprick (2017), qui étudient le transfert de bénéfices dans les secteurs du pétrole et du gaz, font état d'effets plus marqués pour les PFR.

¹³⁷ On trouvera une analyse plus complète dans Avi-Yonah et Xu (2017) ainsi que dans Collier et Andrus (2017). Selon Lane et Milesi-Ferretti (2017), la hausse significative de l'IDE depuis la crise financière mondiale est due au fait qu'il passe par des entités à finalité spéciale et est probablement motivé par des considérations fiscales.

les possibilités créées par les difficultés fondamentales d'application du principe de pleine concurrence¹³⁸:

- **À l'allocation du risque** au sein des entreprises multinationales. Celles-ci peuvent s'arranger pour que les financements internes soient fournis, et le risque apparemment supporté, par une entité située dans un État ou un territoire à fiscalité réduite. La principale difficulté qui en résulte n'est pas le problème pratique de savoir comment appliquer le PPC pour déterminer correctement où ce risque se situe : elle est d'ordre conceptuel du fait de la notion qu'il peut être alloué à n'importe quel point d'une entreprise multinationale, alors qu'il n'est en définitive supporté que par les actionnaires finaux et les créanciers externes de cette entreprise. Aux yeux de nombreux économistes, les tentatives d'utiliser le PPC (ou toute autre méthode) pour allouer le risque au sein d'une entreprise multinationale sont intrinsèquement incohérentes.
- **À l'évaluation des actifs immatériels** (comme les brevets, les noms de marque et la clientèle), relativement faciles à délocaliser, ou à créer, dans des États et territoires à fiscalité réduite. Habituellement, il faut évaluer à la fois l'actif lui-même (puisque toute plus-value générée par son transfert est en général imposable) et les revenus qu'il produit (qui génèrent des déductions là où ils sont payés et des bénéfices là où ils sont reçus). Dans ce cas, c'est l'application du PPC qui pose problème. Les actifs immatériels de valeur ont souvent un caractère unique ; il est donc improbable qu'il y ait des transactions très comparables entre des parties indépendantes permettant de les évaluer et, quand un transfert se produit, il existe sans doute une très grande asymétrie de l'information à propos de la valeur éventuelle entre la société propriétaire de l'actif immatériel et l'administration fiscale¹³⁹.
- **Aux marchés bifaces** du type de ceux qui sont au centre du débat sur la numérisation¹⁴⁰.

5. Des problèmes découlent aussi de :

- La **facilité d'éviter ou de limiter une présence créant un droit d'imposition**. La définition d'un ES a été durcie, mais, du fait de la possibilité accrue de faire du commerce à distance, il est plus aisé de ne pas avoir une présence imposable ou de la circonscrire à des activités auxquelles le PPC attribue relativement peu de bénéfices. Les services intragroupes créent aussi des défis face auxquels le concept traditionnel d'ES s'avère insuffisant. Pour protéger les pays sources de ces paiements qui réduisent la base d'imposition, le modèle de convention fiscale 2017 de l'ONU comprend un nouvel article sur les commissions au titre des services techniques – bien qu'il reste à voir si les pays en développement réussiront à négocier son inclusion dans les CDI.

¹³⁸ Wei (2018).

¹³⁹ La valeur peut être observée a posteriori, mais pour inférer la valeur ex ante on a aussi besoin d'informations sur la probabilité de survenance de ce résultat.

¹⁴⁰ See Wei (2018).

- Le tableau 1 de l'annexe résume les questions que pose le système actuel, la manière dont les mesures BEPS répondent à certaines d'entre elles et les vulnérabilités qui subsistent¹⁴¹.

Tableau 1 de l'annexe : Incidence de BEPS sur les normes et concepts internationaux guidant la conception de la législation fiscale internationale			
Concepts et normes internationaux /1	Lacunes ou différences exploitées	Ciblage de BEPS	Déficiences et faiblesses qui subsistent après BEPS
Les résidents sont imposés sur le bénéfice mondial (principe de résidence) et les non-résidents sur les bénéfices de source nationale (principe de la source). ¹	Possibilité de démembrer et de transférer des bénéfices hors de pays (de résidence ou sources) à fiscalité élevée (par exemple au moyen de paiements réduisant la base comme les déductions d'intérêts ou le transfert de bénéfices en minimisant les actifs/les risques dans ces pays à fiscalité élevée).	BEPS (par exemple les actions 2, 4 et 8-10) visant à restreindre l'érosion de la base par des déductions d'intérêts et d'autres éléments ; à neutraliser les effets (déductions) des dispositifs hybrides et en cherchant à faire correspondre les résultats de la fixation des prix de transfert à la création de valeur.	On n'a pas traité d'autres paiements réduisant la base (par exemple les commissions pour services transfrontaliers ou de gestion), tandis qu'il reste possible de transférer les rendements d'actifs immatériels et relatifs aux risques dans des États et territoires à fiscalité réduite en servant du PPC (voir ci-après).
Le pays source a le droit primaire d'imposer les revenus actifs à condition de démontrer une présence économique suffisante (« lien ») définie par référence à un établissement stable dans sa juridiction.	La faiblesse de l'obligation de lien existante est aggravée par la numérisation, car il n'y pas d'ES quand des entreprises vendent à longue distance à partir de l'étranger, même s'il existe une présence économique et en ligne significative sur un marché local.	BEPS (par exemple l'action 7) vise seulement à empêcher l'évitement artificiel d'un ES (physique).	Pas de changement fondamental du test de lien, ce qui a concentré l'attention sur le caractère équitable de l'attribution existante de droits d'imposition, en particulier dans le contexte de la numérisation.
Le pays de résidence a le droit primaire d'imposer les revenus passifs (autres que ceux tirés de biens non mobiles dans le pays source), le pays source acceptant habituellement de limiter le taux d'imposition des revenus passifs de source locale (par exemple en	Le chalandage de traités ou l'arbitrage entre règles fiscales nationales pour obtenir une imposition à la source faible ou nulle des paiements opérés à partir du pays source.	BEPS (par exemple l'action 6) vise à empêcher l'octroi des avantages des conventions quand il est inapproprié.	Imposition réduite par le pays source en vertu de CDI et pas d'assujettissement à une imposition minimum.

¹⁴¹ Il mentionne, par exemple, deux thèmes traités à l'annexe VII qui concernent les transferts indirects à l'étranger d'intérêts et de services ainsi que les frais de gestion.

<p>L'imposition par le pays de résidence des bénéfices d'origine étrangère est différée jusqu'à leur rapatriement, à moins que les règles des SEC s'appliquent pour empêcher un report injustifié.</p>	<p>Possibilité de différer l'impôt de façon inappropriée en profitant de l'absence de règles SEC (efficaces).</p>	<p>BEPS (par exemple l'action 3) vise à concevoir des règles SEC efficaces.</p>	<p>Le bénéfice résiduel peut encore être transféré dans des États ou territoires à fiscalité réduite en utilisant le principe de pleine concurrence, et souvent les règles des SEC ne prévoient pas de l'imposer.</p>
<p>Le pays de la résidence atténue la double imposition internationale au moyen de sa législation interne ou de CDI, en général par l'application d'un crédit d'impôt ou d'une exonération.</p>	<p>La tendance à un système territorial d'imposition dans les pays de résidence permet au bénéfice résiduel transféré dans des États ou territoires à fiscalité réduite d'échapper à l'impôt.</p>	<p>Ce problème n'est pas traité spécifiquement par BEPS et souvent les règles des SEC ne prévoient pas d'imposition.</p>	<p>On ne remédie pas fondamentalement à la concurrence fiscale (par exemple, la juridiction fiscale est inexistante ou nominale), le PPC continuant à permettre de transférer des actifs ou des risques pour justifier la localisation d'importants bénéfices résiduels dans des États et territoires à fiscalité réduite.</p>
<p>Le bénéfice est réparti entre les États et territoires sur la base du PPC.</p>	<p>Possibilité de produire des résultats de la fixation des prix de transfert qui ne correspondent pas à la création de valeur.</p>	<p>BEPS (par exemple les actions 8-10) cherche à faire correspondre les résultats de la fixation des prix de transfert à la création de valeur.</p>	<p>Il reste possible de transférer des rendements d'actifs immatériels et des rendements liés à des risques dans des États et territoires à fiscalité réduite ou nominale ; cette possibilité est accentuée par une concurrence fiscale sans frein.</p>
<p>Source : extraits réunis par les services du FMI. Note : 1/ certains pays ont des systèmes purement territoriaux, c'est-à-dire qu'ils n'imposent que sur la base de la source.</p>			

Annexe VI. La concurrence fiscale

1. Les recettes sont amoindries par la concurrence fiscale entre les pays pratiquée pour attirer des activités réelles ou des bénéfiques fictifs. Elle se manifeste le plus par la réduction des taux d'IS officiels (graphique 2), mais d'autres moyens – comme l'octroi d'un traitement fiscal favorable aux revenus très mobiles relatifs aux paiements pour usage de brevets – sont également très employés. On peut considérer que de nombreux moyens d'évasion fiscale ont été créés pour attirer la base imposable. Selon certains experts, la concurrence fiscale pourrait être bénéfique car elle exerce une contrainte sur les États qui, en son absence, sont enclins à gaspiller des ressources¹⁴². Cet argument est désormais moins répandu, peut-être parce que depuis la crise financière mondiale on cherche davantage à augmenter les recettes fiscales et parce que l'on reconnaît que les règles budgétaires offrent la possibilité de freiner les dépenses publiques sans imposer des mesures fiscales éventuellement inefficaces ou inéquitable. Il existe un argument un peu plus parlant (mais politiquement délicat) en faveur de l'existence d'États et de territoires à fiscalité réduite qui tend à résulter de la concurrence fiscale : ils permettent aux entreprises les plus sujettes aux distorsions dues à une lourde fiscalité de réduire la charge excessive dont elles souffrent¹⁴³.

2. La lutte contre l'évasion pourrait rendre la concurrence fiscale plus intense et préjudiciable – en particulier pour les investissements réels. N'éliminer que certains moyens d'évasion fiscale est susceptible d'entraîner l'utilisation accrue des autres¹⁴⁴. Si toutes les possibilités d'évasion étaient supprimées, si les impôts n'étaient effectivement levés que « là où la valeur est créée » et si le lieu de cette création était mobile, il pourrait en résulter une concurrence fiscale visant à attirer ces activités créatrices de valeur¹⁴⁵.

3. L'effort collectif pour remédier à la concurrence fiscale a porté sur le recensement et l'élimination de pratiques spécifiques considérées comme ayant des répercussions dommageables. Des taux minimums communs ont quelquefois été proposés pour des regroupements régionaux, mais rarement mis en œuvre¹⁴⁶ : l'UEMOA et la CEMAC sont les seuls exemples d'accords internationaux sur un taux minimum d'IS (25 %) ¹⁴⁷. Les approches collectives destinées à atténuer la concurrence fiscale – à commencer par OCDE (1998) et par la création dans l'UE du groupe « Code de conduite sur la fiscalité des entreprises » (1997) – ne portaient pas sur le niveau général d'imposition des bénéfiques des sociétés, mais sur la prévention de certaines pratiques considérées comme dommageables (il en va de même, implicitement, pour les règles de l'UE sur les

¹⁴² Notamment Brennan et Buchanan (1980).

¹⁴³ Hong and Smart (2010) ont précisé les avantages éventuels de cette situation ; sa pertinence empirique est démontrée par Mooij et Liu (2018) qui constatent que des mesures efficaces de lutte contre l'évasion fiscale peuvent entraîner une diminution de l'investissement réel.

¹⁴⁴ Saunders-Scott (2015).

¹⁴⁵ Becker et Fuest (2012) montrent comment des règles plus strictes en matière de fixation des prix de transfert peuvent susciter une concurrence fiscale plus agressive ; plus généralement, voir Keen (2018).

¹⁴⁶ Un premier exemple avait été la proposition par la Commission (Commission des communautés européennes, 1992) d'un taux minimum d'IS de 30 % dans l'UE.

¹⁴⁷ Conjugué à un taux maximum de 30 % dans l'UEMOA et de 40 % dans la CEMAC.

aides des États). Une fiscalité réduite ou non effective n'a donc pas été considérée comme préjudiciable en soi.

4. Cette approche est maintenant centrée sur la prévention des régimes préférentiels prévoyant peu d'obligations d'activité substantielle. BEPS et le code de conduite de l'UE¹⁴⁸ considèrent des mesures comme dommageables si elles offrent un traitement fiscal préférentiel sans exiger une présence réelle significative (« lien ») dans l'État ou le territoire¹⁴⁹. S'abstenir de mettre en œuvre ce type de régime est une norme minimale de BEPS ; l'UE applique le test aux activités réelles aussi bien que financières et aux non membres en dressant une liste des États et territoires non coopératifs.

5. L'argument théorique selon lequel les régimes préférentiels sont intrinsèquement dommageables est fragile et les obligations de « substance » peuvent poser problème. Exiger des pays qu'ils imposent toutes les activités, quelle qu'en soit la mobilité, de la même manière peut rendre la concurrence fiscale encore plus préjudiciable. En effet, si on lui interdit de fixer des taux d'imposition différents, un pays peut choisir de passer d'un taux élevé d'imposition des activités peu mobiles et d'un faible taux d'imposition des activités très mobiles à un taux intermédiaire sur toutes les activités – et les répercussions de la réduction sont susceptibles de nuire plus aux autres pays que la hausse de leur bénéficiaire¹⁵⁰. Les conditions dans lesquelles cet effet domine ne sont pas encore complètement élucidées¹⁵¹. Néanmoins, la norme minimale BEPS suit ce raisonnement en reconnaissant implicitement qu'un traitement différencié n'est pas intrinsèquement dommageable. L'une des difficultés est le risque que la substance puisse être créée artificiellement par l'allocation inefficace de facteurs de production. Récemment, l'OCDE a cherché à remédier au caractère potentiellement pervers d'un taux élevé associé à un dispositif ne passant pas avec succès le test de lien soit dommageable, alors qu'un taux d'IS uniforme et très bas ne l'est pas.

6. La question de savoir si des taux d'imposition faibles ou nuls doivent être considérés comme préjudiciables en soi est de plus en plus posée. Ce serait assez logique – tant que l'imposition basée sur la source continue de déterminer largement le prélèvement fiscal total – mais se heurterait aussi à de très sérieux obstacles conceptuels, pratiques et politiques. Du point de vue conceptuel, toute répercussion des choix en matière d'IS doit être appréciée au regard de considérations internes, ce qui, pour certains pays (comme ceux riches en ressources naturelles), pourrait raisonnablement mener à des taux généraux d'imposition faibles ou nuls. Du point de vue pratique, un accord sur les bases d'imposition serait aussi nécessaire pour éviter d'avoir des taux

¹⁴⁸ Voir OCDE (2015) et Conseil européen (1998).

¹⁴⁹ C'était largement en réaction aux régimes de « propriété intellectuelle » ou de « boîtes à brevets » offrant un traitement favorable des revenus correspondants même si l'activité s'était développée dans un autre pays, mais le principe s'applique désormais plus généralement : l'action 5 de BEPS demande que « l'entité en question emploie un nombre suffisant de salariés à temps plein possédant les compétences requises et induisant des dépenses opérationnelles suffisantes pour entreprendre ces activités ».

¹⁵⁰ L'exemple classique est l'Irlande qui, sous la pression de l'UE, est passée de 1999 à 2005 de la conjonction d'un taux général d'IS de 32 % et d'un taux préférentiel de 10 % à un taux unique de 12,5 %.

¹⁵¹ Sur ce point, voir Keen et Konrad (2013). Toutefois, sur le plan interne, le traitement différencié génère ses propres distorsions, peut créer des problèmes de transfert de bénéfices entre des entreprises purement locales ainsi que poser de sérieux problèmes de gouvernance : voir FMI, OCDE, Banque mondiale et ONU (2015).

d'imposition effectifs faibles/nuls résultant d'une réduction de la base imposable¹⁵². Du point de vue politique, le choix des taux d'IS nationaux continue d'être considéré comme un aspect fondamental de la souveraineté.

¹⁵² Ainsi, les directives de l'UEMOA et de la CEMAC sur ce point comprennent des restrictions sur la définition de la base de l'IS – mais même cela peut s'avérer insuffisant : par exemple, la concurrence fiscale s'est développée hors du champ d'application de l'accord (Mansour et Rota-Graziosi, 2013).

Annexe VII. Avancées concernant les pays en développement

Certains progrès ont été accomplis dans chacun des quatre domaines que FMI (2014) jugeait particulièrement importants pour les pays en développement :

- **Les conventions de double imposition (CDI)** continuent de faire courir des risques aux recettes fiscales des pays en développement. Elles restreignent généralement certains droits d'imposition de la source dans l'espoir d'attirer l'IDE. FMI (2014) présentait des données non convergentes sur les effets pour l'IDE. Des études plus récentes confirment cette ambiguïté¹⁵³ et laissent penser que l'incidence dépend de l'ensemble des traités signés par des pays et des dispositions particulières des CDI. Toutefois, s'agissant des conséquences sur les recettes, il y a de plus en plus de preuves que les pertes peuvent être significatives pour les pays en développement : Beer et Loepnick (2018) estiment que la possibilité pour les entreprises multinationales de redéployer leurs paiements intragroupe pour exploiter les dispositions favorables des conventions au moyen de « plateformes d'investissement » a fait baisser le produit de l'IS de quelque 15 % dans les pays d'Afrique subsaharienne.

Les pays cherchent désormais de plus en plus à introduire dans les conventions des dispositions contre les abus pour empêcher le « chalandage ». L'Instrument multilatéral offre un moyen potentiellement efficace de modifier à cette fin les conventions en vigueur, conforme à la norme minimale BEPS, en adoptant des mesures de sauvegarde sous la forme d'un critère des objets principaux (PPT) et/ou d'une clause de limitation des avantages (LOB)¹⁵⁴. Toutefois, comme toutes les dispositions prises dans le cadre de l'IM, leur efficacité dépend d'un accord avec les partenaires aux conventions : si le partenaire formule une réserve dans l'Instrument multilatéral à propos d'une disposition qu'un pays souhaite modifier, il n'y a pas de modification de cet aspect de la convention. En outre, les approches privilégiées diffèrent¹⁵⁵.

De manière plus générale, d'autres aspects des CDI avec les pays en développement qui posent des problèmes, comme les taux maximums d'imposition à la source, les éléments essentiels de la définition des ES et les commissions au titre de services, nécessitent un processus distinct de renégociation car ils ne sont pas couverts par l'IM.

- **L'imposition des plus-values sur les transferts indirects à l'étranger (TIE) d'intérêts dans des actifs.** Le problème, qui concerne les biens non mobiles et peut-être plus largement les télécommunications, les minerais et d'autres licences, est la possibilité pour des sociétés d'échapper à l'imposition de la plus-value associée à un actif sous-jacent là où il est situé en

¹⁵³ Trois études récentes n'ont pas trouvé d'effet des conventions sur l'IDE (Baker, 2014 ; Daniels, O'Brien et von der Ruhr, 2015 ; Beer and Loepnick, 2018) ; trois ont trouvé un effet positif (Marques et Pinho, 2014 ; Van 't Riet et Lejour, 2017 ; Hong 2018).

¹⁵⁴ Avec un PPT, les avantages d'une convention sont refusés si l'une des principales finalités d'un dispositif est de les obtenir ; un LOB cherche à réserver les avantages d'une convention aux véritables résidents de l'autre État contractant.

¹⁵⁵ Les économies avancées semblent opter beaucoup plus souvent que les pays émergents pour le PPT (plus complexe à appliquer), que pour la LOB.

réalisant cette plus-value par une cession dans un État ou territoire à fiscalité réduite où se trouve une société détenant indirectement cet actif. Pour l'AT du FMI, c'est devenu une préoccupation macroéconomique dans de nombreux pays à faible revenu, en particulier ceux bien dotés en ressources naturelles ; les législations internes et les conventions de nombreux pays en développement doivent être renforcées pour qu'ils imposent les plus-values tirées des TIE.

Depuis 2014, la Plateforme de collaboration fiscale donne des indications sur les moyens pour les pays sources d'obtenir des droits d'imposition de ces transferts¹⁵⁶. Il convient de noter que l'Instrument multilatéral permet l'adoption d'une disposition des conventions essentielle pour garantir des droits d'imposition des TIE dans le pays source (article 13.4). Toutefois, en décembre 2018, sur 85 pays signataires de l'Instrument multilatéral, 44 (surtout des pays avancés) avaient formulé des réserves à l'égard de cette disposition.

- **Le plafonnement des déductions d'intérêts** peut utilement freiner l'érosion de la base imposable par transfert d'endettement et il est recommandé habituellement par l'AT du FMI. En 2014, 28 pays en développement avaient mis en place des règles de sous-capitalisation (FMI 2016) ; depuis cette date, au moins six de plus en ont adopté. Il est fréquent d'utiliser un ratio dette/fonds propres pour déterminer la proportion des intérêts qui n'est pas déductible. L'action 4 de BEPS entérine une nouvelle approche fondée sur un ratio intérêts/bénéfices¹⁵⁷. Toutefois, toutes les règles de sous-capitalisation contiennent un élément d'arbitraire qui risque de dissuader l'investissement du fait de son incidence sur les dispositifs non abusifs. Ainsi, la règle de démembrement des intérêts peut pénaliser indûment les entreprises qui génèrent temporairement de faibles bénéfices (avec des effets cycliques défavorables) ou dont les caractéristiques propres leur permettent de supporter un endettement élevé. L'action 4 prévoit donc des dispositions complémentaires, comme l'exonération de groupe (qui supprime le plafonnement des déductions si le ratio de la société reste inférieur à celui du groupe consolidé) et le report des intérêts non utilisés. Toutefois, ces mesures complémentaires pourraient être difficiles à mettre en œuvre dans les PFR. Plus fondamentalement, les problèmes de transfert artificiel de dette et peut-être de biais d'endettement persistent.
- **Les règles de fixation des prix de transfert** ont pour objectif de restreindre le transfert de bénéfices par la manipulation des prix de transfert en prescrivant, entre autres, des méthodes agréées et des obligations de déclaration. En 2012, 34 pays en développement avaient mis en place des règles de fixation des prix de transfert¹⁵⁸ ; au cours des cinq dernières années, 17 pays africains en ont adopté¹⁵⁹. Mais les pratiques en matière de prix de transfert peuvent être extrêmement complexes et BEPS ne facilite pas les choses. Ainsi, les recommandations formulées par la PCF (2017) sur l'application du principe de pleine concurrence à des situations auxquelles font probablement face les pays en développement – qui complètent les documents BEPS – occupent 237 pages. Les pays en développement continuent à éprouver de sérieuses difficultés à

¹⁵⁶ Plateforme de collaboration fiscale (2019).

¹⁵⁷ Toutefois, il ne s'agit pas d'une norme minimale

¹⁵⁸ De Mooij and Liu (2018).

¹⁵⁹ Piccioto (2018).

faire respecter les règles de fixation des prix de transfert et, par exemple, à contester ceux utilisés par les EM.

La déclaration pays par pays (CbC) – une norme minimale BEPS – pourrait aider les administrations fiscales des PFR à évaluer les risques liés à la fixation des prix de transfert (bien que leur ajustement ne puisse se baser uniquement sur une déclaration CbC). Il faudra d'autres informations (par exemple sur les déterminants des bénéficiaires, l'analyse fonctionnelle, la structure actionnariale et les biens immatériels) pour mettre en œuvre le principe de pleine concurrence ; en outre, un haut niveau de compétence est nécessaire pour effectuer les audits correspondants. Les PFR peuvent aussi avoir des difficultés à se conformer aux normes de protection des données et aux autres conditions de l'échange d'informations (CbC) nécessaires pour avoir accès aux déclarations pays par pays.

Annexe VIII. Impôts sur les services numériques adoptés et proposés

	Commission européenne	France /1	Italie	Royaume-Uni	Chili	Inde	Uruguay
Date d'introduction	Proposition faite en mars 2018; modifiée en novembre 2018.	1er janvier 2018 (Décret n° 2017-1364 du 20 septembre 2017)	1 ^{er} janvier 2019 (loi de finances de 2018, Loi n°205)	6 avril 2020 (loi de finances 2019/20)	Proposition faite le 23 août 2018	1er janvier 2016 (loi de finances de 2016, chapitre VIII)	1 ^{er} janvier 2018 (loi n°19.535; Résolution 6 409/2018)
Taux d'imposition	3 %	2 % ; (10 % pour certains contenus)	3 %	2 %	10 %	%	/2
Seuils/exonérations d'activités concernées	Chiffre d'affaires mondial annuel > 750 millions d'euros ; et chiffre d'affaires annuel imposable dans l'UE > 50 millions d'euros.	Abattement de 100 000 euros pour les fournisseurs d'accès gratuit en ligne à des contenus audiovisuels (AV) ; abattement de 4 % pour les recettes publicitaires ; abattement de 66 % pour les plateformes situées dans l'UE qui partagent des contenus créés par des utilisateurs privés ; exonération des sites pour lesquels les contenus audiovisuels ne constituent pas l'activité principale.	Impôt payable par les entreprises effectuant plus de 3 000 transactions numériques par an.	Chiffre d'affaires mondial annuel concerné > 500 millions GBP et chiffre d'affaires annuel au Royaume-Uni > 25 millions GBP Dispositions protectrices pour les entreprises déficitaires et celles ayant de faibles marges Seuil d'imposition de 25 millions GBP par an.	Non précisé	Paiements totaux à des non-résidents > 100 000 INR (environ 1 500 dollars US) pour un exercice budgétaire.	Pour les services d'intermédiation, la base imposable est de 50 % de la transaction si une seule des parties se situe en Uruguay.

Personne(s) imposable(s)	Toutes les sociétés	Toutes les sociétés	Les sociétés non résidentes. Retenue à la source par le payeur	Toutes les sociétés	Les sociétés non résidentes. Retenue à la source par les intermédiaires gérant les paiements.	Les sociétés non résidentes. Retenue à la source par le payeur.	Les non-résidents
Activités concernées	Publicité en ligne, services numériques d'intermédiation, vente de données générées par les utilisateurs	Vente et location de médias de stockage de vidéos, recettes publicitaires et recettes de sponsoring de sites de vidéo en ligne payants ou gratuits.	Services numériques fournis par Internet ou par d'autres réseaux.	Moteurs de recherche, plateformes de médias sociaux et sites marchands en ligne	Courtage, publicité, loisirs, intermédiation et services de stockage numériques.	Publicité en ligne achetée par des nationaux (indiens).	Services audiovisuels et médiation numérique ou services d'intermédiation
Chiffre d'affaires imposable	Proportion du chiffre d'affaires mondial annuel attribuable aux utilisateurs de l'UE /3	Recettes reçues de résidents français	Recettes reçues de résidents italiens ou d'ES italiens de non-résidents (entreprise à entreprise).	Proportion du chiffre d'affaires mondial annuel attribuable à des utilisateurs britanniques. /4	Recettes reçues de consommateurs chiliens (entreprise à consommateur).	Recettes reçues de résidents indiens ou d'ES indiens de non-résidents	Recettes reçues de résidents uruguayens (adresse IP en Uruguay ou adresse de facturation des utilisateurs)

Notes : 1/ Il existe en Allemagne une taxe similaire dont le produit est affecté à la promotion du cinéma national.

2/ Constitue une extension de l'impôt sur le revenu qui frappe actuellement les non-résidents au titre de bénéficiaires de source uruguayenne. Des règles d'extension similaires s'appliquent à la TVA.

3/ Répartition du chiffre d'affaires en proportion (i) du nombre d'apparitions d'une publicité sur les appareils d'utilisateurs situés dans l'UE (ii) du nombre d'utilisateurs situés dans l'UE ayant conclu des transactions sous-jacentes sur une interface numérique, leur localisation étant déterminée au moyen des adresses Internet Protocol (IP).

4/ Répartition du chiffre d'affaires en proportion (i) pour les plateformes de médias sociaux, des recettes tirées de publicités visant les utilisateurs britanniques, (ii) pour les moteurs de recherche, des recettes tirées de la présentation de publicités résultant de l'entrée de mots-clés par les utilisateurs britanniques lors de recherches ; (iii) pour les sites marchands en ligne, des commissions générées par la facilitation des transactions entre utilisateurs britanniques.

Annexe IX. Effets sur les recettes publiques de la répartition par formule

1. Cette annexe recherche l'incidence de divers mécanismes de RF sur les bases imposables nationales des bénéficiaires des sociétés en utilisant deux séries de données. D'abord, des données agrégées sur les principales filiales d'entreprises multinationales des États-Unis dans 52 pays, qui émanent du Bureau of Economic Analysis (BEA)¹⁶⁰. Ensuite, des données au niveau des entreprises émanant d'ORBIS, qui couvrent 7 772 groupes multinationaux ayant 58 345 filiales ; elles permettent aussi d'estimer la variation de la base imposable des multinationales due à la consolidation transfrontalière des pertes. Les deux séries de données couvrent les pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire ; les données du BEA ne couvrent que deux pays à faible revenu (Honduras and Nigeria) et, dans ORBIS, il n'y a des données suffisantes que pour un seul (Kirghizistan).

Données agrégées sur les EM des États-Unis

2. On se sert d'abord des données sur les EM des États-Unis pour comparer la base imposable actuelle à celle résultant de la RF. Le BEA publie des données annuelles sur les finances et les activités agrégées des EM basées aux États-Unis, en présentant séparément les statistiques concernant les maisons mères américaines et leurs filiales étrangères situées dans une large gamme de pays. La variable « bénéfice économique » sert à représenter la base d'imposition des bénéficiaires de ces EM : elle mesure le bénéfice opérationnel, à l'exclusion des plus et moins-values ainsi que des revenus tirés de participations (qui sont en général exonérés pour éviter une double imposition). On calcule la base imposable unitaire dans le cadre de la RF en faisant la somme des bénéfices économiques réalisés aux États-Unis et dans tous les pays où les EM des États-Unis opèrent. Les bénéfices économiques des filiales dans le pays ii étant représentés par π_{ii} , les bénéfices consolidés réalisés par toutes les EM des États-Unis sont :

$$\pi = \sum_i \pi_i .$$

3. La base imposable unitaire agrégée π est allouée selon différentes formules de répartition. Pour cela, on recherche dans les données la part des ventes des filiales dans chaque pays (sur la base de la destination)¹⁶¹, la valeur ajoutée, les actifs fixes (définis comme la valeur brute de l'immobilier/foncier, des usines et des équipements), la masse salariale ou l'emploi dont la part est définie, par exemple, comme :

$$\alpha_{employment,i} = \frac{emp_i}{\sum_i emp_i} .$$

¹⁶⁰ Cet exercice diffère de celui présenté dans FMI (2014): (i) il utilise les données plus récentes de 2015, ce qui permet de porter le nombre de pays de 29 à 52 ; (ii) il emploie pour le bénéfice économique un indicateur différent qui exclut de la base imposable le bénéfice réalisé à l'étranger (car il est en général exonéré) ; (iii) il explore davantage de mécanismes de pondération, notamment les ventes par destination (plutôt qu'en fonction de l'origine), la valeur ajoutée, une fonction Cobb-Douglas et la formule ACCIS.

¹⁶¹ Cela signifie les ventes à des personnes non affiliées qui ne peuvent être attribuées au pays de l'acheteur. Pour quelque 10 % des ventes à l'étranger à des personnes non affiliées, les données du BEA ne précisent pas le pays de destination. Nous faisons l'hypothèse qu'elles sont attribuées proportionnellement à la distribution connue des ventes hors des États-Unis.

Outre les mécanismes de pondération à facteur unique, nous explorons deux formules à facteurs multiples. La première, la fonction Cobb-Douglas (CD), conjugue des parts d'actifs et de masse salariale afin de rendre grossièrement compte des parts des revenus du capital et du travail dans la valeur ajoutée totale :

$$\alpha_{CD,i} = \frac{1}{3}\alpha_{assets,i} + \frac{2}{3}\alpha_{payroll,i}.$$

La seconde formule à facteurs multiples est celle utilisée dans la proposition d'ACCIS pour l'UE :

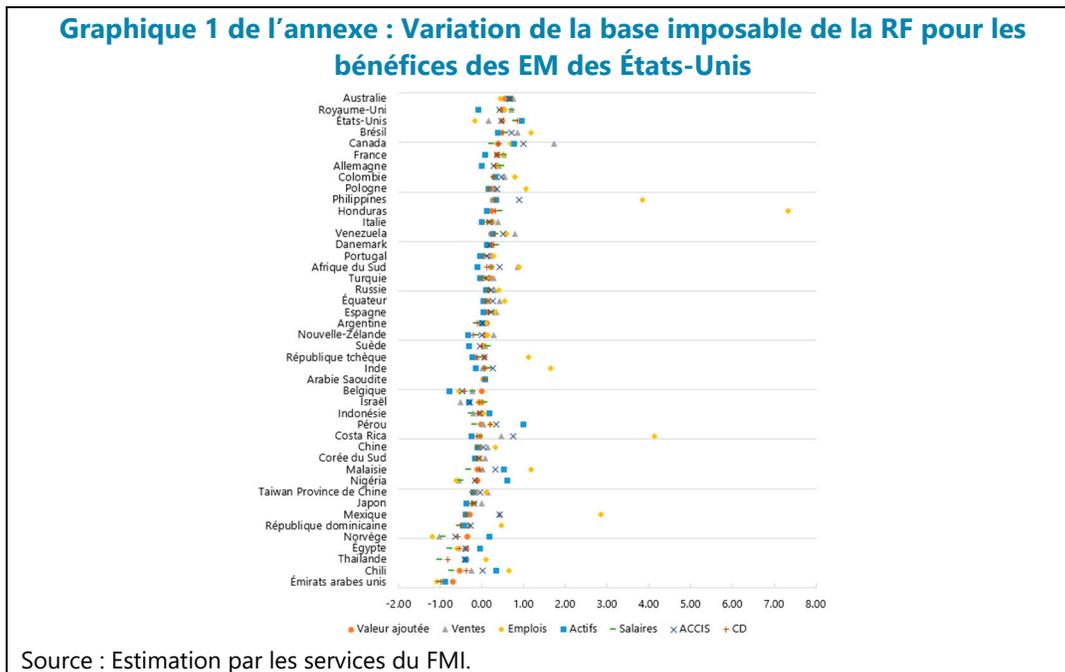
$$\alpha_{CCCTB,i} = \frac{1}{3}\alpha_{assets} + \frac{1}{3}\alpha_{sales} + \frac{1}{3} \cdot \left(\frac{1}{2}\alpha_{payroll} + \frac{1}{2}\alpha_{employment} \right).$$

4. La variation de la base imposable est mesurée en faisant la différence entre le bénéfice économique simulé dans le cadre RF et celui qui figure dans les données du BEA. Cette opération est effectuée pour chacun des sept mécanismes de pondération (f) ci-dessus :

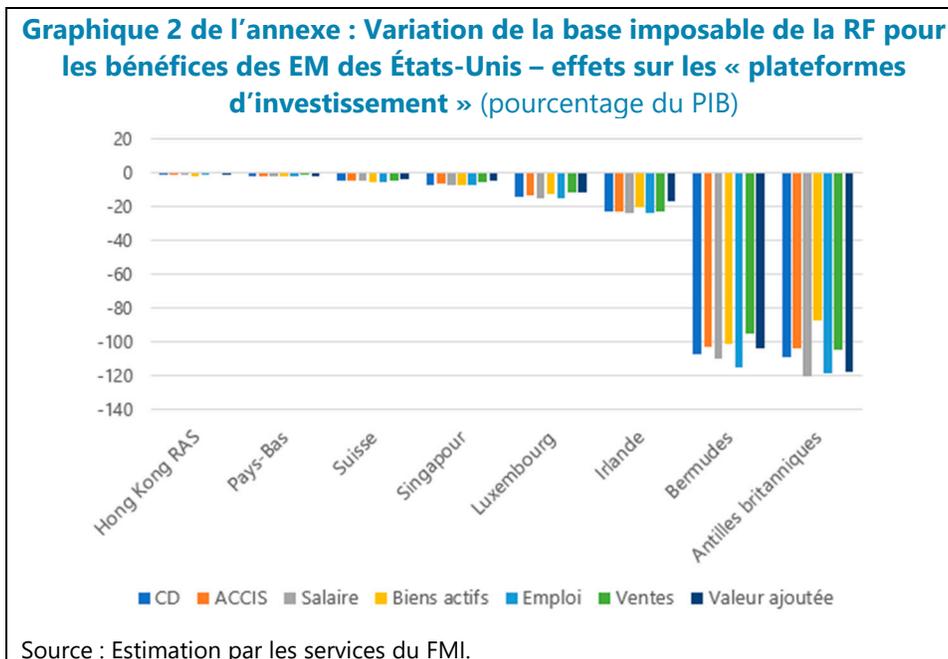
$$\Delta Base_{f,i} = \alpha_{f,i} \cdot \pi - \pi_i.$$

Etant donné que $\pi = \sum_i \pi_i$ et $\sum_i \alpha_{f,i} = 1$, $\sum_i \Delta Base_{f,i} = 0$: la variation de la base d'imposition mondiale agrégée des EM des États-Unis est nulle ; la RF ne fait que la redistribuer entre les pays. On ignore l'incidence de la consolidation transfrontalière des pertes, qui est analysée ci-après, avec les données au niveau des entreprises.

5. Dans de nombreux pays, la base imposable résultant de la RF diffère beaucoup de l'actuelle. Les graphiques 1 et 2 de l'annexe montrent pour chaque pays ses variations estimées (en % du PIB) dues à la RF avec chacune des sept formules. Le graphique 1 classe les pays en fonction de l'effet sur la base de la formule utilisant la valeur ajoutée (points rouges), en allant de la plus forte augmentation, qui figure au sommet, jusqu'à la plus forte réduction, qui figure à la base. Au-delà des observations générales faites dans le texte, il est intéressant de noter que les effets sont en général à peu près similaires aux différents mécanismes de pondération. Ainsi, la base imposable augmente dans plusieurs pays quel que soit le facteur de répartition. Les effets de la répartition par référence à l'emploi diffèrent grandement selon les pays : certains pays à revenu intermédiaire et à faible revenu gagnent énormément de base imposable, alors que certains pays à revenu élevé en perdent. L'utilisation des ventes basées sur la destination comme facteur unique de la formule bénéficie à plusieurs pays à revenu intermédiaire.



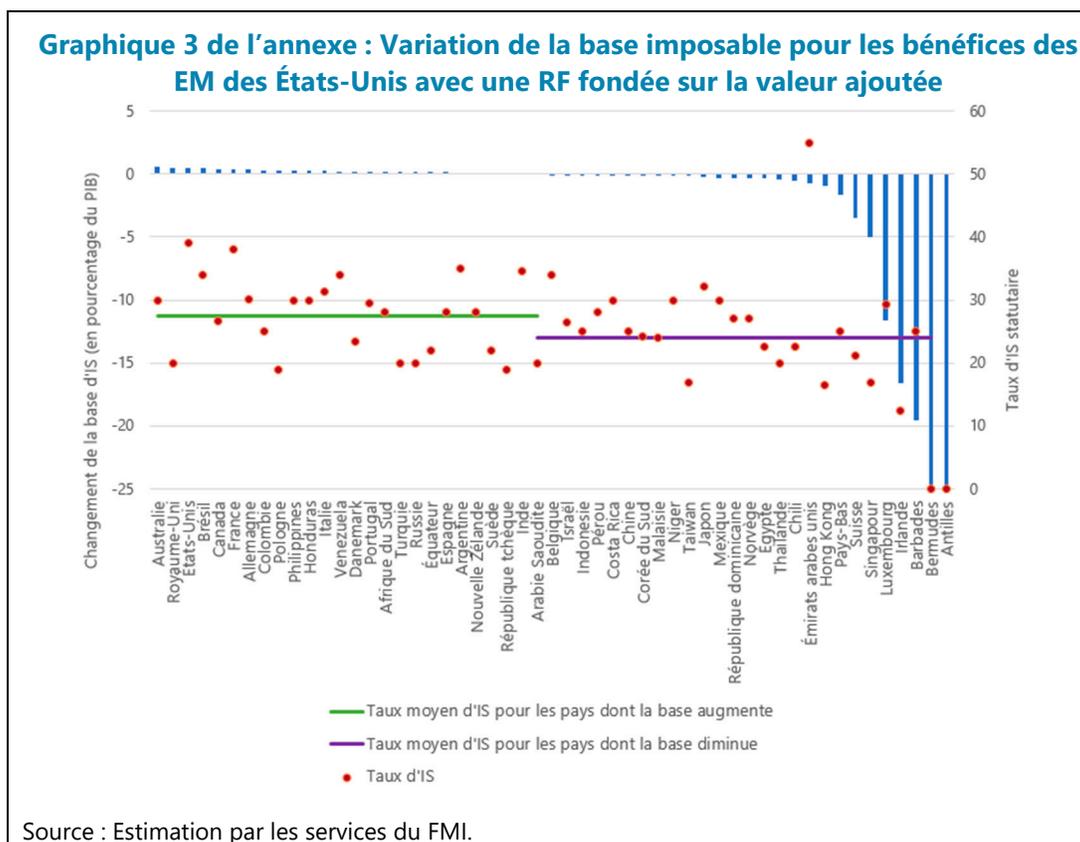
6. Les plateformes d'investissement devraient être perdantes avec la RF. Le graphique 2 de l'annexe montre les effets pour huit pays ayant des ratios IDE/PIB comparativement élevés du fait de régimes fiscaux attractifs : on les qualifie de « plateformes d'investissement » (Dalgaard et Elkjaer 2017). Ces pays voient leur base imposable se réduire sensiblement dans le cadre de la RF, quelle que soit la formule utilisée : l'érosion de la base peut même dépasser 100 % du PIB avec certaines formules. Ces résultats illustrent la grande différence entre les bénéficiaires déclarés actuellement par les EM des États-Unis dans ces pays et ce qui ressort du calcul par part de facteur employé dans le cadre de la RF pour répartir les bénéfices mondiaux de ces EM.



7. À taux d'imposition inchangés, le produit total de l'IS augmentera avec la RF en raison d'une réallocation des bases imposables allant des pays à imposition réduite vers les pays à imposition élevée. On calcule l'incidence sur les recettes en multipliant dans chaque pays le changement de la base par le taux officiel d'IS en vigueur :

$$\Delta Revenue_{f,i} = \tau_{statutory,i} \cdot \Delta Base_{f,i}$$

À la différence des effets sur la base, l'incidence sur les recettes totales n'est probablement pas nulle puisque les taux de l'IS diffèrent selon les pays. Ce point est illustré par le graphique 3 de l'annexe dans le cas d'une RF fondée sur la valeur ajoutée. Le graphique classe les pays de gauche à droite en fonction de la variation de leur base imposable. En moyenne, ceux dans lesquels la base imposable à l'IS augmente ont un taux d'IS supérieur à ceux dans lesquels elle diminue¹⁶². Il s'ensuit qu'à taux inchangés, les recettes totales de l'IS – pour les EM des États-Unis – seraient accrues par l'adoption générale de la RF sous l'effet d'une redistribution de la base imposable au détriment des pays à imposition réduite et au profit des pays à imposition élevée. On estime que la fourchette d'augmentation irait de 5,7 % avec la formule fondée sur l'emploi à 12,1 % avec celle fondée sur la masse salariale¹⁶³.



¹⁶² Les différences non seulement entre les taux d'imposition officiels mais aussi entre les incitations fiscales pourraient influencer sur les effets ultimes de la RF en matière de recettes.

¹⁶³ Pour les autres mécanismes de pondération, l'augmentation est de 10 % avec les actifs, de 7,7 % avec la valeur ajoutée, de 7,4 % avec le chiffre d'affaires, de 11,4 % avec CD et de 8,8 % avec ACCIS.

Analyse basée sur les données au niveau des entreprises

Les micro-données étendent l'analyse au-delà des EM des États-Unis et permettent d'estimer l'effet de la consolidation des pertes. On effectue la même analyse que ci-dessus en utilisant les données au niveau des entreprises émanant d'ORBIS, fournies par Bureau van Dijk. Cet exercice s'inspire de Cobham et Loretz (2014) en apportant certaines modifications et en utilisant des données plus récentes. L'échantillon se compose d'états financiers non consolidés de sociétés concernant des filiales qui font partie d'un groupe EM¹⁶⁴. Quand on sélectionne les groupes EM, les états non consolidés sont rapprochés de l'échantillon de comptes consolidés pour lequel on dispose d'informations sur le bilan de la maison mère¹⁶⁵. L'échantillon ne retient que les filiales pour lesquelles la somme des effectifs employés représente dans les comptes non consolidés au moins 70 % des effectifs déclarés dans l'état financier consolidé, afin de s'assurer que les données soient représentatives des filiales du groupe EM¹⁶⁶. L'échantillon final comprend 58 345 filiales uniques opérant au sein de 7 772 groupes EM pendant la période 2009-2016. Il est composé de filiales d'EM basées en Europe (80 %), mais donne de nombreuses informations sur leurs activités dans le reste du monde, notamment dans 20 pays à revenu intermédiaire et un pays à faible revenu (Kirghizistan).

8. La consolidation des pertes dans le cadre de la RF réduit légèrement le produit total de l'IS. Pour déterminer l'effet de l'imposition unitaire de la base imposable mondiale des EM, on additionne pour une année donnée les bénéfices et les pertes avant impôt de toutes les filiales d'un groupe EM. Si la somme est négative, il y a report de la perte au niveau du groupe et comptabilisation d'un profit imposable nul pour l'année en cours. En faisant la somme de toutes ces bases imposables à l'IS, on obtient la base imposable totale dans le cadre d'une taxation unitaire. Celle-ci est ensuite comparée à la base imposable dans le cadre d'une comptabilisation séparée (CS), qui suppose un report des pertes au niveau des filiales mais pas du groupe¹⁶⁷. Pour 2016, la base imposable totale avec taxation unitaire est inférieure de 3,7 % à la base calculée avec comptabilisation séparée.

9. Les effets de la RF sur la base imposable sont ici encore significatifs. Pour les données au niveau des entreprises, on ne retient que deux formules à facteur unique : l'emploi (nombre de salariés) et la valeur ajoutée (calculée comme le chiffre d'affaires brut moins le coût des produits vendus). On procède ainsi parce que la destination des ventes n'est pas disponible dans ORBIS et parce que, dans de nombreuses économies de marché émergentes, il n'y a pas d'informations sur la masse salariale. Après avoir calculé l'allocation des bénéfices à chaque filiale, on agrège les bases imposables RF par pays d'activité. Les résultats par pays – la différence positive entre la base

¹⁶⁴ On définit un groupe multinational (groupe EM) comme un groupe dans lequel une filiale au moins se trouve dans un pays autre de celui de la maison mère. Des filiales sont considérées comme faisant partie d'un groupe EM si elles sont détenues majoritairement par la maison mère ultime (directement ou indirectement).

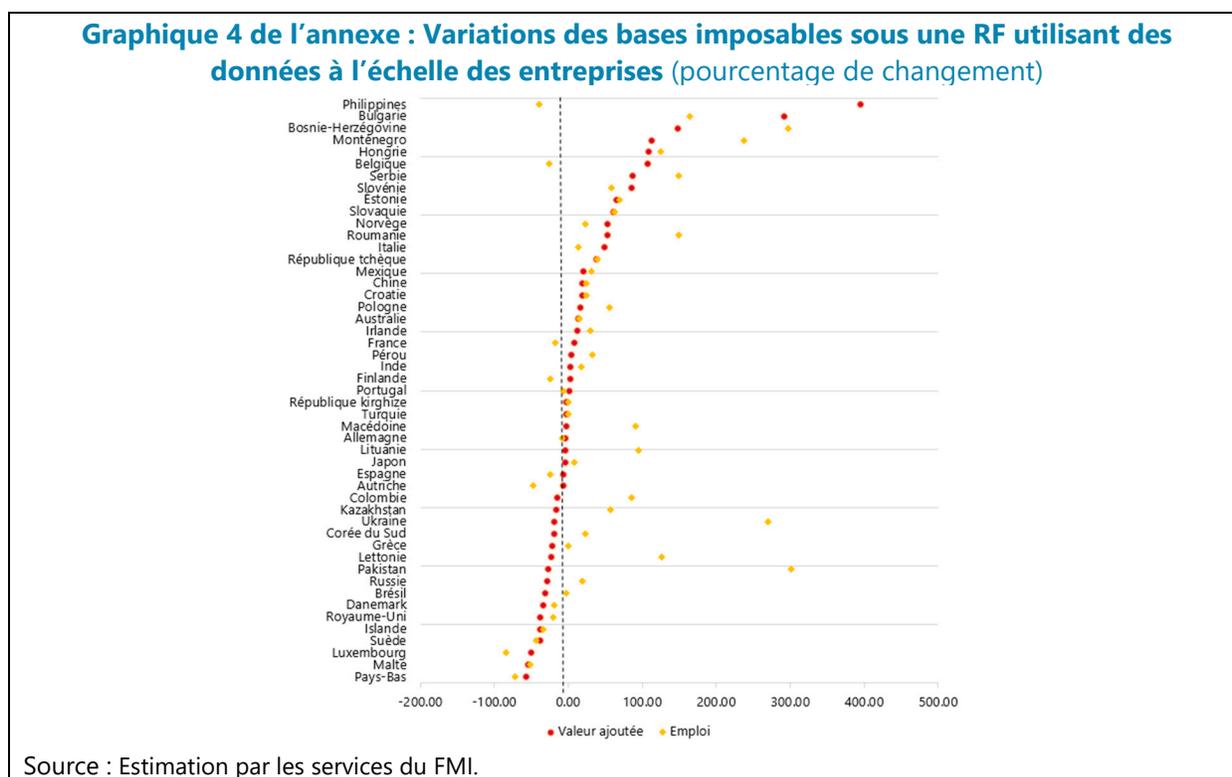
¹⁶⁵ Le processus de rapprochement regroupe les maisons mères avec les filiales correspondantes quand on peut identifier la maison mère.

¹⁶⁶ Cette sélection limite la taille de l'échantillon, mais permet d'écarter l'objection selon laquelle la couverture des filiales composant un groupe EM dans ORBIS est limitée et risque de ne pas donner une image fidèle des activités mondiales de cette EM.

¹⁶⁷ C'est une limite supérieure de la base imposable dans le cadre de la CS, car certains pays permettent un allègement ou une consolidation des pertes sur le plan local.

imposable RF et la base imposable CS en pourcentage de la seconde – sont indiqués au graphique 4 de l'annexe. S'agissant de l'analyse avec les données du BEA, plusieurs pays considérés comme des « plateformes d'investissement » connaissent un rétrécissement sensible de leur base imposable dans le cadre des deux facteurs RF. En outre, les pays à revenu intermédiaire sont plus susceptibles de gagner avec le facteur emploi qu'avec le facteur valeur ajoutée. Dans certains pays, la différence entre les deux facteurs RF est très grande, parfois même encore plus qu'entre RF et CS.

10. L'effet net sur les recettes du déplacement de la base imposable vers des pays à imposition élevée et de la consolidation transfrontalière des pertes est modeste. Comme dans l'exercice précédent, on calcule l'incidence de la RF sur les recettes totales, laquelle résulte maintenant de deux effets qui se compensent. La diminution de la base imposable totale découlant de la consolidation des pertes réduit le produit total de l'IS, mais la réallocation de la base imposable des pays taxant peu vers les pays taxant beaucoup l'augmente. En définitive, le produit total de l'IS recule de 0,5 % si on utilise la pondération par l'emploi et augmente de 0,8 % si on utilise la pondération par la valeur ajoutée.



Annexe X. Ordre de grandeur et allocation des bénéfices de routine et des bénéfices résiduels

1. Cette annexe utilise à la fois des données micros et macros pour apporter des éléments empiriques sur le montant et la distribution entre les pays des bénéfices de routine et des bénéfices résiduels. La première section chiffre le montant total des bénéfices résiduels, y compris par rapport aux bénéfices de routine, au moyen des états financiers consolidés des 10 000 plus grandes sociétés du monde. En exploitant des données macroéconomiques de 51 pays, elle examine aussi l'allocation des bénéfices de routine entre les pays. La seconde section recourt à un modèle théorique simple ainsi qu'à des données micros et macros pour calculer les effets sur les recettes de l'application d'un mécanisme ABR basé sur la destination.

Analyse micro des bénéfices de routine et des bénéfices résiduels

2. On définit le bénéfice résiduel au niveau du groupe multinational consolidé. Le bénéfice consolidé d'une EM i , représenté par π_i , peut être exprimé comme :

$$\pi_i = Routine_i + R_i. \quad (1)$$

où $Routine_i$ représente son bénéfice de routine (qui correspond à peu près à un rendement normal des activités réelles sous-jacentes des EM et peut être calculé en appliquant un certain rendement notionnel à leurs actifs ou comme une marge au-dessus du coût de ces activités) et R_i son bénéfice résiduel.

3. Les états financiers des 10 000 plus grandes sociétés figurant dans la base de données S&P Capital IR permettent de calculer le montant des bénéfices de routine et des bénéfices résiduels. Après nettoyage des données, l'échantillon de référence comprend 7 641 EM. En 2017, ces entreprises détenaient collectivement des actifs d'une valeur de 658 000 milliards de dollars US, dont des actifs fixes nets (immobilier/foncier, usines et équipements) de 30 000 milliards de dollars US, et déclaraient des bénéfices imposables de 5 500 milliards de dollars US. Le tableau 1 de l'annexe présente les sociétés ainsi que leurs parts respectives des actifs fixes et des bénéfices avant impôt (EBT) dans trois groupes de pays différents : les pays avancés (PA), les pays émergents (PE) et les pays à faible revenu (PFR) (en fonction du pays où se situe le siège). Le tableau 2 de l'annexe donne les mêmes informations par secteur et indique le taux de rendement réel des actifs fixes (c'est-à-dire le rapport entre l'EBT déclaré et les actifs fixes) dans la colonne 4 et le ratio de marge réel au-dessus du coût des produits vendus (défini comme EBT/coût des produits vendus)¹⁶⁸. Ces deux ratios montrent pour quel taux les rendements normaux seraient équivalents à l'EBT pour l'EM moyenne dans le secteur considéré. Par exemple, les EM opérant dans le secteur manufacturier devraient obtenir un rendement moyen de 14 % sur leurs actifs fixes pour déclarer tous leurs EBT comme bénéfices normaux. Le ratio moyen pondéré EBT/actifs fixes est de 12 %, tandis que le taux de marge moyen est de 13 %.

¹⁶⁸ Le coût des biens vendus comprend tous les achats intermédiaires auprès de tiers et les coûts directs du travail ; c'est donc la limite inférieure du coût total de production calculée en excluant les coûts indirects.

Tableau 1 de l'annexe : Description par lieu où se situe le siège

Siège se situant dans les	Nombre d'entreprises	Part d'actifs fixes (%)	Part de BAI (%)
Pays avancés	5,476	64.5	74.2
Pays émergents	2,065	35.2	25.4
Pays à faible revenu	24	0.1	0.1
Lieu du siège inconnu	18	0.22	0.30

Source : Estimation par les services du FMI basé sur la base de données de S&P Capital IQ.

Tableau 2 de l'annexe : Rentabilité par secteur

	Nombre d'entreprises	Part d'actifs fixes (%)	Part de BAI (%)	RoR (%)	Ratio de marge (%)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Secteur industriel					
Agroalimentaire	26	0.1	0.1	12	8
Construction	296	2.4	2.2	14	7
Finance / Assurance et immobilier	1,057	8.8	19.8	32	15
Transformation	2,689	29.1	38.9	14	13
Exploitation minière	222	9.0	5.3	6	17
Commerce de détail	612	4.4	5.0	13	6
Services aux entreprises	726	4.9	8.8	22	18
Transport / Communication	1,161	38.1	16.4	5	15
Commerce de gros	699	2.2	3.5	20	4
Ratio moyen sans pondération				15	12
Ratio moyen pondéré				12	13

Source : Estimation par les services du FMI basé sur la base de données de S&P Capital IQ.

Notes : RoR = Taux de rendement réel des actifs fixes. Dans la colonne 4, le bénéfice moyen est pondéré par le taux de rendement réel des actifs fixes et dans la colonne 5, par le ratio de marge réel au-dessus du coût des produits vendus, et ce pour chaque secteur industriel.

4. Pour une très grande partie des entreprises figurant dans l'échantillon, le bénéfice de routine calculé dépasse le bénéfice déclaré avant impôt, ce qui implique l'existence d'un résiduel négatif. Dans l'équation (1), on utilise le bénéfice avant impôt (EBT) pour calculer le bénéfice consolidé d'une EM, $\pi_{i,t}$, et ensuite deux méthodes emploient une composante de routine approximative, $\pi_{i,t}^{KK_i}$: (i) une approche par la marge au-dessus des coûts, qui présume que le bénéfice de routine représente 7,5 % du coût total des produits vendus (comme dans Avi-Yonah et autres, 2009) ; et (ii) une approche par le rendement notionnel, qui présume que les actifs fixes tangibles procurent un rendement de routine de 10 % (dans l'esprit de GILTI). On définit le bénéfice résiduel comme la différence entre l'EBT et le bénéfice de routine. Les bénéfices de routine étant quelque peu inférieurs aux moyennes indiquées dans le tableau 2 de l'annexe, les sociétés déclarent en moyenne des bénéfices résiduels positifs. Toutefois, ce n'est pas le cas pour toutes. La part de celles qui ont un bénéfice résiduel négatif est de 44 % quand on utilise le ratio de marge et de 32 % avec l'approche par le rendement notionnel. Ces proportions diminuent légèrement lorsqu'on utilise le bénéfice d'exploitation (EBITDA) comme mesure du bénéfice. Elles sont également moindres quand on fait l'hypothèse de bénéfices de routine inférieurs : par exemple, l'utilisation, d'un ratio de marge de 4 %

(moyenne sectorielle la plus basse dans le tableau 3 de l'annexe) réduit à 25 % le pourcentage de sociétés ayant un résiduel négatif ; avec un taux de rendement notionnel des fonds propres de 5 %, le pourcentage de sociétés ayant un bénéfice résiduel négatif serait de 16 %.

5. Il y a une forte concentration des bénéfices résiduels dans quelques entreprises. Les 100 sociétés qui réalisent les plus importants, soit à peu près 1 % de l'échantillon, représentent un tiers des bénéfices résiduels. Pour elles, le ratio bénéfice résiduel/bénéfice total est de 85 %. En comparaison, il est de 58 % pour toutes les sociétés ayant un bénéfice résiduel positif et le ratio moyen pour l'ensemble de l'échantillon est de -147 %. La majeure partie du bénéfice résiduel total est réalisée par seulement quelques EM qui ont leur siège dans un petit nombre de pays. Le tableau 3 répertorie les dix pays qui génèrent les bénéfices résiduels les plus importants, pour différents taux de marge et de rendement des actifs fixes ainsi que la proportion de l'ensemble des bénéfices résiduels qu'ils représentent.

Tableau 3 de l'annexe : Bénéfice résiduel selon les pays du siège

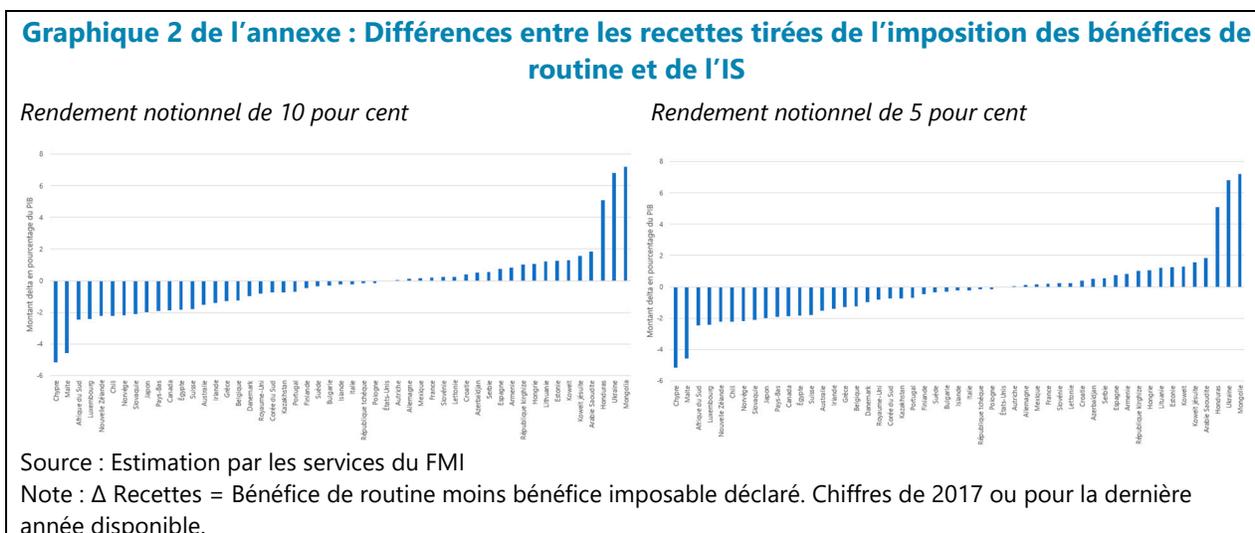
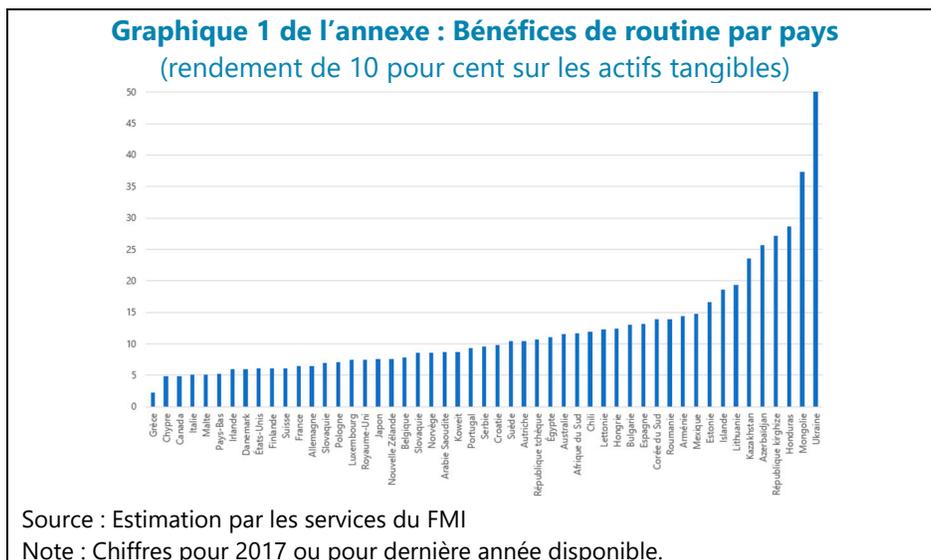
Approche:		Marge sur coûts				Rendement notionnel sur actifs			
Taux:		7.5%		10%		7.5%		10%	
	Part de bénéfice résiduel	Ratio BR/BAI		Part de bénéfice résiduel	Ratio BR/BAI		Part de bénéfice résiduel	Ratio BR/BAI	
États-Unis	37%	53%	États-Unis	53%	37%	États-Unis	49%	25%	
Royaume-Uni	7%	43%	Royaume-Uni	8%	24%	Japon	38%	62%	
Chine	6%	15%	Hong Kong	6%	61%	Royaume-Uni	17%	35%	
Hong Kong RAS	4%	71%	Russie	6%	61%	Royaume-Uni	51%	17%	
Japon	4%	17%	Espagne	5%	50%	Allemagne	37%	9%	
Russie	4%	71%	Australie	4%	55%	Hong Kong RAS	4%	6%	
Allemagne	3%	26%	Canada	4%	36%	France	34%	6%	
Corée du Sud	3%	38%	Corée du Sud	3%	18%	Corée du Sud	36%	4%	
Espagne	3%	63%	Vénézuela	3%	99%	Suisse	58%	4%	
France	3%	27%	Suisse	2%	23%	Espagne	40%	4%	
Reste du monde	27%		Reste du monde	5%		Inde	48%	3%	
						Reste du monde	16%	-39%	

Source : Estimation par les services du FMI
 Note : BR = bénéfice résiduel ; BAI = bénéfice avant impôt

6. Les comptes nationaux et d'autres données macros permettent de calculer approximativement la distribution actuelle des bénéfices de routine et des bénéfices résiduels entre les pays. Plus précisément, on conjugue les informations agrégées sur la formation de capital fixe non financier à un taux d'amortissement présumé pour estimer approximativement les stocks de capital nationaux dans un échantillon de 51 pays. Les bénéfices de routine des sociétés, nationales et multinationales, sont ensuite calculés en multipliant ces stocks par un taux de rendement présumé.

7. L'imposition des bénéfices de routine augmenterait probablement les recettes publiques dans les pays en développement. En faisant l'hypothèse d'un taux de rendement notionnel de 10 %, le graphique 1 de l'annexe présente des estimations des bénéfices de routine par pays et le graphique 2 des estimations de la différence positive entre la base imposable actuelle et les bénéfices de routine (avec deux taux de rendement supposés des actifs tangibles). Les montants étant exprimés en pourcentage du PIB, leur somme ne représente pas un résiduel agrégé hypothétique. Une part significative des bénéfices de routine est actuellement logée dans des États et territoires à fiscalité réduite. Une analyse de sensibilité montre que l'hypothèse d'un taux d'amortissement inférieur entraîne une hausse des estimations des recettes fiscales estimées tirées des bénéfices de routine, alors que celle d'un moindre rendement des actifs fixes réduit les estimations des recettes fiscales tirées des bénéfices de routine (les résultats ne sont pas indiqués). Le graphique 2 montre la

différence entre le produit de l'IS actuel et celui de l'imposition des bénéfices de routine (aux taux officiels actuels de l'IS). La hausse moyenne non pondérée des recettes de l'IS dans les « pays gagnants » est de 1,53 % du PIB, contre une baisse de 1,47 % du PIB dans les autres pays.



Effets sur les recettes du passage à un mécanisme ABR

8. Cette section conjugue des données micros et macros à un modèle théorique simple pour évaluer l'effet total sur les recettes fiscales de l'application d'un mécanisme ABR. Pour simplifier, on fait l'hypothèse que le transfert de bénéfices est cantonné aux bénéfices résiduels. L'effet total sur les recettes de la mise en œuvre d'un tel mécanisme dépend donc de l'allocation actuelle et future des bénéfices résiduels, les deux étant calculées au moyen d'un modèle théorique simple.

9. Le modèle considère une EM effectuant des transactions intragroupe pour maximiser son bénéfice total après impôt dans le cadre du système fiscal actuel. Plus précisément, l'EM se sert de ces transactions pour redistribuer son bénéfice résiduel consolidé R entre différents pays $c = 1, \dots, N$.

Or, tout écart positif entre le bénéfice imposable déclaré et le bénéfice de routine, représenté par D_c , déclenche le coût $c(D_c)$ à cet endroit. Sachant qu'il est obligatoire de déclarer tous les bénéfices résiduels à un endroit donné, le problème d'optimisation qui se pose à l'EM est résumé par :

$$\max_{D_c} \sum_c [D_c(1 - t_i) - c(D_c)] - \lambda \left[\sum_c D_c - R \right], \quad (2)$$

où t_c est le taux officiel d'imposition dans le pays i et λ le multiplicateur de Lagrange associé à la contrainte d'égalité selon laquelle tous les bénéfices résiduels doivent être déclarés¹⁶⁹.

On suppose que les coûts marginaux du transfert de bénéfices sont inversement proportionnels i) au stock de capital tangible propre au pays, k_c ; et ii) au ratio bénéfice résiduel de l'EM/stock de capital total, K :

$$c'(D_c) = \frac{1}{\gamma} \frac{D_c}{K_c} \frac{K}{R}, \quad (3)$$

où $\gamma > 0$ i) détermine le coût total du transfert de bénéfices. Avec cette spécification, le transfert de bénéfices n'est réalisable qu'avec des bénéfices résiduels positifs et est moins coûteux s'il existe une substance économique.

10. Les conditions de premier ordre du problème d'optimisation de l'EM impliquent que le surplus de bénéfice imposable déclaré dans le pays c soit donné par :

$$k_c = \frac{K_c}{K} \quad \Delta\tau_c = \frac{1}{K} \sum_j K_j (t_c - t_j) \quad (4)$$

$$D_c = Rk_c[1 - \gamma\Delta\tau_c]$$

où k_c est la part des actifs fixes totaux employés à l'endroit i , tandis que

est un différentiel de taux d'imposition pondéré en fonction des actifs entre le pays c et le reste du groupe. Cette équation repose sur l'hypothèse que les bénéfices résiduels sont essentiels pour le transfert de bénéfices : le bénéfice déclaré et le bénéfice réel ne coïncident, dans le cadre du système fiscal international actuel, qu'en l'absence de bénéfices résiduels. Sinon, ils diffèrent et il y a plus de bénéfices résiduels déclarés là où les taux d'imposition sont inférieurs (comme le suggère le signe négatif sur $\gamma\Delta\tau_i$).

11. Dans le cadre du système fiscal international actuel, il arrive que les bases imposables propres à un pays soient supérieures ou inférieures au total des bénéfices de routine générés dans ce pays. L'emploi de l'équation (4) et la prise en compte des bénéfices de routine à cet endroit

¹⁶⁹ On notera que cette formulation ignore l'impôt dû par les EM et le bénéfice lié aux stocks de capital situés à des endroits donnés, sur lesquels l'allocation optimale des bénéfices résiduels n'influe pas. Par souci de simplicité, la formulation ne tient pas non plus compte de l'asymétrie habituelle dans le traitement des bénéfices et des pertes.

montrent que la base imposable dans le pays c peut être exprimée, en additionnant les EM représentées par i , comme :

$$TB_c^{now} = \sum_i [r_i K_{ic} + R k_{ic} (1 - \gamma \Delta \tau_{ic})], \quad (5)$$

En raison des mécanismes de minimisation de l'imposition, les bénéfiques imposables en surplus (qui figurent dans l'équation 4) tendent à être positifs dans les pays à fiscalité réduite et négatifs dans les pays à fiscalité élevée, ce qui laisse penser que les bases imposables déclarées dans les seconds sont inférieures aux bénéfices de routine et tendent à les dépasser dans les premiers.

12. Dans le cadre d'un mécanisme ABR, tous les pays auraient le droit d'imposer intégralement les bénéfices de routine. La proposition ABR part des bénéfices résiduels consolidés des EM, RR_{ii} , et les alloue en fonction d'un certain facteur d'allocation. Si on représente par ω_c la part allouée au pays c , les bases imposables nationales dans le cadre du nouveau régime sont :

$$TB_c^{RPA} = \sum_i [r_i K_{ic} + D_{ic}^*] \quad \text{where } D_{ic}^* = \omega_c R_i \geq 0. \quad (6)$$

puisque les bénéfices résiduels totaux sont censés être non négatifs, l'équation (6) implique que les pays auraient le droit d'imposer intégralement les bénéfices de routine. Il convient de noter que cette conclusion repose sur l'hypothèse que l'existence de bénéfices résiduels au niveau du groupe consolidé constitue une condition préalable au transfert de bénéfices.

13. L'effet total de l'application d'une méthode ABR dépend de la distribution actuelle et future du résiduel total. On peut le voir facilement en soustrayant l'équation (5) de (6), ce qui donne :

$$TB_c^{RPA} - TB_c^{now} = R[(\omega_c - k_c) + \gamma k_c \Delta \tau_c] \quad (7)$$

où $R = \sum_i R_i$ est le résiduel total, k_c la part des actifs fixes totaux située dans le pays c , $\Delta \tau_c$ un différentiel de taux d'imposition pondéré en fonction des actifs entre le pays c et d'autres emplacements, tandis que γ représente un paramètre hypothétique du coût de transfert de bénéfices¹⁷⁰. L'équation formalise le résultat indiqué ci-dessus : les pays où les ω_c 's sont élevées relativement au stock d'actifs tangibles du pays bénéficiaire de l'adoption du mécanisme ABR (indiqué par $(\omega_c - k_c)$) de même que ceux qui imposent actuellement aux sociétés une charge fiscale relativement élevée (indiquée par $\gamma k_c \Delta \tau_c$).

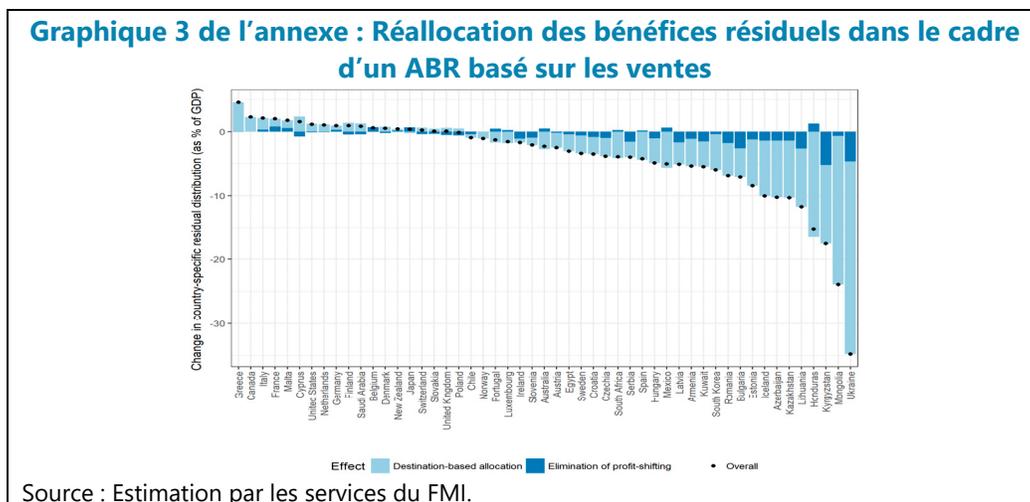
14. Ainsi, avec l'utilisation des ventes basées sur la destination comme déterminant de l'allocation, l'application d'un mécanisme ABR bénéficierait aux pays ayant d'importantes bases de consommation et des taux d'IS élevés. La principale différence entre le PIB d'un pays et les ventes internes représente ses exportations nettes. Les ventes basées sur la destination peuvent également apparaître dans les comptes nationaux en tant qu'intrant intermédiaire. Les pays à balance commerciale déficitaire bénéficieraient donc sans doute de la mise en œuvre d'un mécanisme ABR,

¹⁷⁰ En revanche, si l'emplacement du capital fixe n'intervient pas dans l'allocation du bénéfice déclaré, l'équation (5) devient $R \left[(\omega_i - \frac{1}{N}) + \gamma \frac{1}{R} \Delta \tau_i \right]$, où $\Delta \tau_i$ est désormais un différentiel d'imposition moyen non pondéré.

les ventes basées sur la destination étant un facteur d'allocation ; il en serait de même pour les pays ayant des taux officiels d'imposition élevés car, avec les règles actuelles, leurs bases imposables sont réduites par le transfert de bénéfices.

15. Pour stimuler l'effet sur les recettes fiscales de l'application d'un mécanisme ABR se référant aux ventes basées sur la destination, on applique l'équation (7) aux différentes sources de données. Plus précisément, l'équation (7) montre l'effet total du passage à un mécanisme ABR en fonction de cinq composantes : (i) les ventes basées sur la destination, (ii) les stocks de capital relatifs, (iii) les différentiels de taux d'imposition, (iv) un paramètre reflétant le coût du transfert de bénéfices et (v) le bénéfice résiduel total à redistribuer. Aucune de ces mesures n'est directement observée. L'annexe conjugue la consommation nationale (privée et publique) à la formation brute de capital fixe pour représenter les ventes basées sur la destination¹⁷¹ ; elle s'appuie sur les taux d'IS nationaux et les stocks de capital estimés pour calculer les différentiels de taux d'imposition ; elle fait l'hypothèse d'un paramètre de transfert de bénéfices de 1.5¹⁷² ; enfin, elle utilise les microdonnées pour calculer le bénéfice résiduel total.

16. Le graphique 8 figurant dans le texte additionne ces effets, parfois opposés, pour illustrer la redistribution de la base d'imposition. Comme les résultats découlent d'un modèle simple, utilisant diverses sources de données, ils doivent être interprétés avec prudence¹⁷³. Les barres bleu clair indiquent les effets sur la base d'imposition qui résultent des différences nationales en matière de consommation comparativement à l'intensité capitalistique (le premier terme dans (7)); les barres bleu foncé illustrent la réallocation de la base d'imposition découlant des différentiels de taux d'imposition (le second terme).



BIBLIOGRAPHIE

Altshuler, Rosanne, and Harry Grubert, 2009, "Formula Apportionment? Is it Better Than the Current System and are There Better Alternatives?" *National Tax Journal*, Vol. 63, pp. 1145–1184.

Auerbach, Alan, 2017, "Demystifying the Destination-Based Cash-Flow Tax," *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 409–432.

Auerbach, Alan and Michael P. Devereux, 2018, "Cash-flow Taxes in an International Setting," *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 10, pp. 69–94.

Auerbach, Alan, Michael P. Devereux, Michael Keen, and John Vella, 2017a, "Destination-based Cash Flow Taxation," Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper No. 17/01 (Oxford: Saïd Business School).

———, 2017b, "International Tax Planning Under the Destination-based Cash Flow Tax," *National Tax Journal*, Vol. 70, pp. 783–802.

Auerbach, Alan, Michael P. Devereux, Michael Keen, Paul Oosterhuis, and John Vella, 2019, "Residual Profit Allocation by Income," Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper No. 19/01 (Oxford: Saïd Business School).

Avi-Yonah, Reuven and Kimberly A. Clausing, 2008, *Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A Proposal to Adopt Formulary Apportionment*. Hamilton Project, The Brookings Institution Discussion Paper 2007-2008.

Avi-Yonah, Reuven, Kimberly A. Clausing, and Michael C. Durst, 2009, "Allocating Business Profits for Tax Purposes: A Proposal to Adopt a Formulary Profit Split," *Florida Tax Review*, Vol. 9, pp. 497–553.

Avi-Yonah and Haiyan Xu, 2017, "Evaluating BEPS," *Erasmus Law Review*, No. 1, pp. 1-11.

Baker, Paul, 2014, "An Analysis of Double Tax Treaties and their Effect on Foreign Direct Investment," *International Journal of Economics and Business*, Vol. 21, pp. 341–377.

Barbiero, Omar, Emmanuel Farhi, Gita Gopinath, and Oleg Itskhoki, 2018, "The Macroeconomics of Border Taxes," NBER Working Paper No. 24702 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Becker, Johannes and Clemens Fuest, 2012, "Transfer Pricing Policy and the Intensity of Tax Rate Competition," *Economics Letters*, Vol. 117, pp. 146–148.

Becker, Johannes, Joachim Englisch, and Deborah Schanz, 2018, "How Data Should (not) be Taxed," Mimeo, (Münster, University of Münster)
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3289036

Beer, Sebastian, Ruud de Mooij, and Li Liu, 2018, "International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Effect Sizes, and Blind Spots," IMF Working Paper No. 18/168 (Washington: International Monetary Fund).

Beer, Sebastian, Alexander Klemm, and Thornton Matheson, 2018, "Tax Spillovers from U.S. Corporate Tax Reform," IMF Working Paper No. 18/166 (Washington: International Monetary Fund).

Beer, Sebastian, and Jan Loeprick, 2017, "Taxing Income in the Oil and Gas Sector—Challenges of International and Domestic Profit Shifting," *Energy Economics*, Vol. 61, pp. 186–198.

———, 2018, The Cost and Benefits of Tax Treaties with Investment Hubs: Findings from sub-Saharan Africa, IMF Working Paper No. 18/227 (Washington: International Monetary Fund).

Beer, Sebastian, Maria Coelho, and Sebastien Leduc, 2019, "Hidden Treasure: The Impact of Automatic Exchange of Information on Cross-Border Tax Evasion." Forthcoming IMF Working Paper (Washington: International Monetary Fund).

Best, Michael, Anne Brockmeyer, Henrik Kleven, Johannes Spinnewijn, and Mazhar Waseem, 2015, "Production Versus Revenue Efficiency with Limited Tax Capacity: Theory and Evidence from Pakistan," *Journal of Political Economy*, Vol. 123, pp. 1311–1355.

Bettendorf, Leon, Michael Devereux, Albert van der Horst, Simon Loretz, and Ruud de Mooij, 2010, "Corporate Tax Harmonization in the EU," *Economic Policy*, Vol. 25, pp. 537–90.

Boadway, Robin and Michael Keen, 2010, "Theoretical Perspectives on Resource Tax Design" in *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Practices and Problems*, eds. by Philip Daniel, Michael Keen, and Charles McPherson, pp. 14–74 (London: Routledge, New York: Routledge).

Bond, Stephen, and Michael P. Devereux, 2002, "Cash Flow Taxes in an Open Economy," CEPR Discussion Paper No. 3401 (London: Center for Economic and Policy Research).

Bradbury, David, Tibor Hannapi, and Anne Moore, 2018, "Estimating the Fiscal Effects of Base Erosion and Profit Shifting: Data Availability and Analytical Issues," *Transnational Corporations: Investment and Development*, Vol. 25, pp. 91-106.

Brennan, Geoffrey and James M. Buchanan, 1980, "The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution," in *The Collected Works of James M. Buchanan*, (Cambridge: Cambridge University Press).

Buiter, Willem H., 2017, "Exchange Rate Implications of Border Tax Adjustment Neutrality,"

Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, Vol. 11, pp. 1–41.

Casi, Elisa, Christoph Spengel and Barbara Stage, 2018, "Cross-Border Tax Evasion After the Common Reporting Standard: Game Over?" ZEW Discussion Paper No. 18–36.

Chalk, Nigel, Michael Keen, and Victoria Perry, 2018, "The Tax Cuts and Jobs Act: An Appraisal," IMF Working Paper No. 18/185 (Washington: International Monetary Fund).

Clausing, Kimberly, 2016, "The U.S. State Experience Under Formulary Apportionment: Are There Lessons for International Reform?" *National Tax Journal*, Vol. 69, pp. 353–386.

———, 2018a, "Profit Shifting Before and After the Tax Cuts and Jobs Act," Mimeo, (Oregon: Reed College) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3274827.

———, 2018b, "Does Tax Drive the Headquarters of the World's Biggest Companies?" *Transnational Corporations: Investment and Development*, Vol. 25, pp. 37–64.

Cobham, Alex, and Petr Janský, 2018, "Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-estimation and Country Results," *Journal of International Development*, Vol. 30, pp. 206–232.

Cobham, Alex and Simon Loretz, 2014, "International Distribution of the Corporate Tax Base: Implications of Different Apportionment Factors Under Unitary Taxation," ICTD Working Paper No. 27 (Brighton: International Centre for Tax and Development).

Cockfield, Arthur, 2018, "Shaping International Tax Law and Policy in Challenging Times," *Stanford Journal of International Law*, Vol. 54, pp. 223–240.

Collier, Richard, and Joseph L. Andrus, 2017, *Transfer Pricing and the Arm's Length Principle After BEPS* (Oxford: Oxford University Press).

Commission of the European Communities, 1992, *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities).

Crivelli, Ernesto, Ruud de Mooij, and Michael Keen, 2016, "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries," *FinanzArchiv*, Vol. 72, pp. 268–301.

Daly, Michael, 2016, "Is the WTO a World Tax Organization? A Primer for WTO Rules for Policy Makers," IMF Technical Note and Manual No. 2016-03 (Washington: International Monetary Fund).

Damgaard, Jannick, and Thomas Elkjaer, 2017, "The Global FDI Network: Searching for Ultimate Investors," IMF Working Paper No. 17/258 (Washington: International Monetary Fund).

Daniels, Joseph, Patrick O'Brien, and Marc von der Ruhr, 2015, Bilateral Tax Treaties and U.S. Foreign Direct Investment Financing Modes, *International Tax and Public Finance*, Vol. 22, pp. 999– 1027.

De Mooij, Ruud, and Li Liu, 2018, "At a Cost: The Real Effects of Transfer Pricing Regulations," IMF Working Paper No. 18/69 (Washington: International Monetary Fund).

Devereux, Michael, and John Vella, "Implications of Digitalization for International Corporate Tax Reform," 2017, pp. 91-112 in Sanjeev Gupta and others (eds), *Digital Revolutions in Public Finance* (Washington: International Monetary Fund).

Devereux, Michael, and Simon Loretz, 2008, "The Effects of EU Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues," *Fiscal Studies*, Vol. 29, pp. 1–33.

Dharmapala, Dhammika, 2018, "[The Consequences of the Tax Cut and Jobs Act's International Provisions: Lessons from Existing Research](#)," *National Tax Journal*, Vol. 71, pp. 707–728

Durst, Michael, 2015, "The Tax Policy Outlook for Developing Countries: Reflections on International Formulary Apportionment," ICTD Working Paper No. 32 (Brighton: International Centre for Tax and Development).

European Commission, 2014, *Expert Group on Taxation of the Digital Economy: Report* https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-good-governance/expert-group-taxation-digital-economy_en#section_5

———, 2016a, Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM No. 683 (Brussels: European Commission).

———, 2016b, Impact Assessment Accompanying the Document Proposals for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base and a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) (Brussels: European Commission).

———, 2016c, Proposal for a Council Directive on a Common Corporate Tax Base, COM (2016) 685 final. (Brussels: European Commission).

———, 2018a, Proposal for a Council Directive Laying Down Rules Relating to the Corporate Taxation of a Significant Digital Presence, COM No. 147 (Brussels: European Commission).

———, 2018b, Proposal for a Council Directive on the Common System of a Digital Services Tax on Revenue Resulting from the Provision of Certain Digital Services, COM No. 148 (Brussels: European Commission).

European Council, 1998, "Conclusion of the ECON Council Meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy," *Official Journal of the European Communities*, Vol. 6.1.98, No. C2, pp. 1–6.

- Fuest, Clemens, Shafik Hebous, and Nadine Riedel, 2011, "International Debt Shifting and Multinational Firms in Developing Economies," *Economics Letters*, Vol. 113, pp. 135–138.
- Gordon, Roger H., and John D. Wilson, 1986, "An Examination of Multijurisdictional Corporate Income Taxation Under Formula Apportionment," *Econometrica*, Vol. 54, pp. 1357–1373.
- Grinberg, Itai, 2017, "A Destination-based Cash Flow Tax Can be Structured to Comply with World Trade Organization Rules," *National Tax Journal*, Vol. 70, pp. 803–818.
- , 2018, "International Taxation in the Era of Digital Disruption: Analyzing the Current Debate," mimeo, Georgetown University Law Center <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/2118/>.
- Gupta, Sanjeev, Michael Keen, Alpa Shah, and Geneviève Verdier, 2017, *Digital Revolutions in Public Finance* (Washington: International Monetary Fund).
- Hebous, Shafik and Alexander Klemm, 2018, "A Destination-Based Allowance for Corporate Equity," IMF Working Paper No. 18/239 (Washington: International Monetary Fund).
- , and Saila Stausholm, 2019, "Revenue-Implications of Destination-Based Cash-Flow Taxation," IMF Working Paper No. 19/07 (Washington: International Monetary Fund).
- Hellerstein, Jerome, 1993, "Federal Income Taxation of Multinationals: Replacement of Separate Accounting with Formulary Apportionment," *Tax Notes* No. 10, pp. 1131–1145.
- Hines Jr., James R., 2010, "Income Misattribution Under Formula Apportionment," *European Economic Review*, Vol. 54, pp. 108–120.
- HM Treasury, 2018a, *Corporate Tax and the Digital Economy: Position Paper Update*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/689240/corporate_tax_and_the_digital_economy_update_web.pdf.
- , 2018b, *Budget 2018: Digital Services Tax* https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/752172/DST_web.pdf.
- Hong, Qing, and Michael Smart, 2010, "In Praise of Tax havens: International Tax Planning and Foreign Direct Investment", *European Economic Review*, Vol. 54, pp. 82–95.
- Hong, Sunghoon, 2018, "Tax Treaties and Foreign Direct Investment: A Network Approach," *International Tax and Public Finance*, Vol. 25, pp. 1277–1320.
- Hufbauer, Gary C., and Zhiyao (Lucy) Lu, 2018, "The European Union's Proposed Digital Services Tax: A de facto Tariff," Policy Brief 18-15, (Washington: Petersen Institute for International Economics).

Hutton, Eric, 2017, "The Revenue Administration–Gap Analysis Program: Model and Methodology for Value-Added Tax Gap Estimation," IMF Technical Note and Manual No. 04/07
<https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2017/04/07/The-Revenue-AdministrationGap-Analysis-Program-Model-and-Methodology-for-Value-Added-Tax-Gap-44715>

Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, 2018, *A Roadmap to Improve Rules for Taxing Multinationals* (United Kingdom: Oxford)
<https://static1.squarespace.com/static/5a0c602bf43b5594845abb81/t/5a78e6909140b73efc08eab6/1517872798080/ICRICT+Unitary+Taxation+Eng+Feb2018.pdf>

International Monetary Fund, 2009, "Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy," IMF Policy Paper (Washington) <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061209.pdf>.
 ———, 2012, "Fiscal Regimes for Extractive Industries—Design and Implementation", IMF Policy Paper (Washington) <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/081512.pdf>

———, 2014, "Spillovers in International Corporate Taxation," IMF Policy Paper (Washington) <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>.

———, 2015, "Current Challenges in Revenue Mobilization—Improving Tax Compliance," IMF Policy Paper (Washington) <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/020215a.pdf>

———, 2016, "Tax Policy, Leverage, and Macroeconomic Stability," IMF Policy Paper (Washington) <https://www.imf.org/external/np/pp/2016/100716.pdf>.

———, 2018a, Capitalizing on Good Times, *Fiscal Monitor* (April)
<https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2018/04/06/fiscal-monitor-april-2018>

———, 2018b, A Decade after the Global Financial Crisis: Are we Any Safer? *Global Financial Stability Report: October-2018*
<https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2018/09/25/Global-Financial-Stability-Report-October-2018>

International Monetary Fund, Organisation for Economic Cooperation and Development, 2017, *Tax Certainty: Report for the G20 Finance Ministers* (Washington)
<https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2017/031817.pdf>

———, 2018, *Update on Tax Certainty: Report for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors* <http://www.oecd.org/tax/g20-report-on-tax-certainty.htm>.

International Monetary Fund, Organisation for Economic Cooperation and Development, World Bank, and United Nations, 2015, *Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment: A Report to the G-20 Development Working Group*
<https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/101515.pdf>

Johannessen Niels, 2014, "Tax Evasion and Swiss Bank Deposits," *Journal of Public Economics*, Vol. 111, pp. 46-62.

Johannessen, Niels and Gabriel Zucman, 2014, "The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G-20 Tax Haven Crackdown," *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 6, pp. 65-91.

Johannessen, Niels, Thomas Tørsløv, and Ludvig Wier, 2016, "Are Less Developed Countries More Exposed to Multinational Tax Avoidance? Method and Evidence from Micro-Data," World Institute for Development Economics Research, Working Paper Series 010.

Kadet, Jeffery M., Tommaso Faccio, and Sol Picciotto, 2018, "Profit-Split Method: Time for Countries to Adopt a Standardized Approach," *Tax Notes International*, (July), pp. 359-362.

Keen, Michael, 2002, "Preferential Regimes Can Make Tax Competition Less Harmful," *National Tax Journal*, Vol. 54, pp. 757-762.

———, 2018, "Competition, Coordination and Avoidance in International Taxation," *Bulletin of International Taxation*, Vol. 72, No. 4/5, pp. 220-225.

Keen, Michael, and Kai Konrad, 2013, "The Theory of International Tax Competition and Coordination," in Alan Auerbach, Raj Chetty, Martin Feldstein and Emanuel Saez (eds) *Handbook of Public Economics*, Vol. 5, pp. 257-328 (Amsterdam: North Holland).

Kind, Has Jarle, Marko Koethenbueger, and Guttorm Schjelderup, 2008, "Efficiency Enhancing Taxation in Two Sided Markets," *Journal of Public Economics*, Vol. 92, pp. 1531-1539.

———, 2010, "Tax Responses in Platform Industries," *Oxford Economic Papers*, Vol. 62, pp. 764-783.

Konrad, Kai, and Guttorm Schjelderup, 1999, "Fortress Building in Global Tax Competition", *Journal of Urban Economics*, Vol. 46, pp. 156-167.

Konrad, Kai, and Marcel Thum, 2018, "The Better Route to Global Tax Coordination: Gradualism or Multilateralism?" CESifo Working Paper No. 7305.

Land, Bryan C., 2010, "Resource Rent Taxes: A Re-Appraisal," in Philip Daniel, Michael Keen and Charles McPherson (eds) *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Practices and Problems*, pp. 241-262 (London; New York: Routledge).

Lane, Philip R., and Gian M. Milesi-Ferretti, 2017, "International Financial Integration in the Aftermath of the Global Financial Crisis, IMF Working Paper No. 17/115 (Washington: International Monetary Fund).

Lennard, Michael, 2009, "The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Convention: Current Points of Difference and Recent Developments," *Asia-Pacific Tax Bulletin*, pp. 4–11.

Li, Jinyan, 2002, "Global Profit Split: An Evolutionary Approach to International Income Allocation," *Canadian Tax Journal*, Vol. 50, pp. 823–883.

Luckhaupt, Hagen, Michael Overesch, and Ulrich Schreiber, 2010, "The OECD Approach to Transfer Pricing: A Critical Assessment and Proposal," in Wolfgang Schön and Kai Konrad (eds), *Fundamentals of International Transfer Pricing in Law and Economics*, pp. 91–121 (Berlin: Springer Verlag).

Lund, Diderik, 2009, "Rent Taxation for Non-renewable Resources," *Annual Review of Resource Economics*, Vol. 1, pp. 287–308.

Mansour, Mario, and Grégoire Rota-Graziosi, 2013, "Tax Coordination, Tax Competition, and Revenue Mobilization in the West African Economic and Monetary Union," IMF Working Paper No. 13/163 (Washington: International Monetary Fund).

Marques, Mario, and Carlos Pinho, 2014, "Tax-Treaty Effects on Foreign Investment: Evidence from European Multinationals," *FinanzArchiv*, Vol. 70, pp. 527–555.

Meade, James E., 1978, *The Structure and Reform of Direct Taxation: Report of a Committee Chaired by Professor J.E. Meade for the Institute for Fiscal Studies* (George Allen & Unwin: London).

McLure, Charles E. Jr., and Joann M. Weiner, 2000, "Deciding Whether the European Union Should Adopt Formula Apportionment of Company Income", in *Taxing Capital Income in the European Union. Issues and Options for Reform*, Sijbren Cnossen (ed.), pp. 243–292 (Oxford: Oxford University Press).

Menkhoff, Lukaz, and Jakob Miethe, 2017, "Dirty Money Coming Home: Capital Flows Into and Out of Tax Havens," German Institute of Economic Research, Discussion Paper No. 1711.

Nielsen, Søren Bo, Pascal Raimondos-Møller, and Guttorm Schjelderup, 2010, "Company Taxation and Tax Spillovers: Separate Accounting versus Formula Apportionment," *European Economic Review*, Vol. 54, pp. 121–132.

Nicolay, Katharina, Hannah Nusser, and Olena Pfeiffer, 2017, "On the Interdependency of Profit Shifting Channels and the Effectiveness of Anti-Avoidance Legislation," Discussion Paper No. 17-066, (Mannheim, Germany: Centre for Economic Research).

Organisation for Economic Cooperation and Development, 1998, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* (Paris).

———, 2015a, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy*, Action 1—Final Report (Paris). <http://www.oecd.org/ctp/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report-9789264241046-en.htm>

———, 2015b, *Designing Effective Controlled Foreign Company Rules*—Action 3: 2015, in the Final Report. <http://www.oecd.org/tax/designing-effective-controlled-foreign-company-rules-action-3-2015-final-report-9789264241152-en.htm>

———, 2015c, *Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance*, Action 5—2015, Final Report. <http://www.oecd.org/ctp/countering-harmful-tax-practices-more-effectively-taking-into-account-transparency-and-substance-action-5-2015-final-report-9789264241190-en.htm>

———, 2015d, *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting*, Action 13-2015 Final Report, G-20 /OECD Base Erosion and Profit Shifting Project, (Paris). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241480-en>.

———, 2015e: *Measuring and Monitoring BEPS: Action 11*—Final Report, (Paris) <http://www.oecd.org/ctp/measuring-and-monitoring-beps-action-11-2015-final-report-9789264241343-en.htm>

———, 2015f, *OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Explanatory Statement*, (Paris) <https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf>.

———, 2018a, *“Revised Guidance on the Application of the Transactional Profit Split Method,”* (Paris). <https://www.oecd.org/tax/transfer-pricing/revised-guidance-on-the-application-of-the-transactional-profit-split-method-beps-action-10.pdf>.

———, 2018b, *Tax Challenges Arising from Digitalisation*—Interim Report (Paris). https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-challenges-arising-from-digitalisation-interim-report_9789264293083-en#page1.

Overesch, Michael, 2009, “The Effects of Multinationals’ Profit Shifting Activities on Real Investments,” *National Tax Journal*, Vol. 62, pp. 5–23.

Oxfam, 2017, “Blacklist or Whitewash? What a Real EU Blacklist of Tax Havens Should Look Like”, Briefing Note, (November), (Oxford: United Kingdom).

Piccियो, Sol, 2016, “Taxing Multinational Enterprises as Unitary Firms,” International Centre for Tax and Development, Working Paper No. 53, (Brighton, United Kingdom: International Centre for Tax and Development)

———, 2018, “Problems of Transfer Pricing and Possibilities for its Simplification,” Working Paper No. 86, (Brighton, United Kingdom: International Centre for Tax and Development)

Platform for Collaboration on Tax, 2016, "Concept Note"

<http://www.worldbank.org/en/programs/platform-for-tax-collaboration>

———, 2017, *A Toolkit for Addressing Difficulties in Accessing Comparables Data for Transfer Pricing Analyses*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/447901498066167863/The-platform-for-collaboration-on-tax-a-toolkit-for-addressing-difficulties-in-accessing-comparables-data-for-transfer-pricing-analyse>

———, 2019, *The Taxation of Offshore Indirect Transfers—A Toolkit*, (forthcoming).

Rosenbloom, David H., Noam Noked, and Mohammed S. Helal, 2014, "The Unruly World of Tax: A Proposal for an International Tax Cooperation Forum," *Florida Tax Review*, Vol. 15, pp. 57–87.

Rosenthal, Steven M. 2017, "Slashing Corporate Taxes: Foreign Investors Are Surprise Winners." <https://www.taxnotes.com/tax-notes/corporate-taxation/slashing-corporate-taxes-foreign-investors-are-surprise-winners/2017/10/23/1x78l>

Saunders-Scott, Molly, 2015, "Substitution Across Methods of Profit Shifting," *National Tax Journal* Vol. 68, No. 4, pp. 1099–1120.

Schön, Wolfgang, 2007, "Group Taxation and the CCCTB," *Tax Notes International*, Vol. 48, (December), pp. 1063–1080.

———, 2016, "Destination-based Income Taxation and WTO Law: A note," in Heike Jochum, Peter Essers, Michael Lang, Norbert Winkeljohann and Bertil Wiman (eds), *Practical Problems in European and International Tax Law: Essays in Honour of Manfred Mössner*, pp. 429–451 (Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation).

———, 2017, "Ten Questions about Why and How to tax the Digital Economy," Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance, Working Paper No. 2017-2011.

Slemrod, Joel, 1995, "Free Trade Taxation and Protectionist Taxation" *International Tax and Public Finance*, Vol. 2, pp. 471–489.

Smart, Michael, 2007, "Raising Taxes through Equalization," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 40, pp. 1188–1212.

Spengel, Christoph, Martina Ortmann-Babel, Benedict Zinn, and Sebastian Matenaer, 2011, "A Common Corporate Tax Base for Europe: An Impact Assessment of the Draft Council Directive on a CC(C)TB," ZEW Discussion Paper No. 39.

Sullivan, Martin A., 2018, "Economic Analysis: GILTI and That Disappointing Deemed Tangible Return, (May 8) <https://www.taxnotes.com/tax-reform/economic-analysis-gilti-and-disappointing-deemed-tangible-return>

Tanzi, Vito, 1995, *Taxation in an Integrating World* (Washington, D.C. Brookings Institution Press).

Tørsløv, Thomas, Ludvig Wier, and Gabriel Zucman, 2018, "The Missing Profits of Nations," NBER Working Paper No. 24701 (Cambridge: Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Trepelkov, Alex, Harry Tonino, and Dominika Halka, 2015, *United Nations Handbook on Selected Issues in Protecting the Tax Base of Developing Countries* (New York: United Nations).

Van't Riet, Maarten, and Arjan Lejour, 2017, "Optimal Tax Routing: Network Analysis of FDI Diversion, *International Tax and Public Finance*," Vol. 25, pp. 1321–1371.

Waerzeggers, Christophe, and Cory Hillier, 2016, *Introducing a General Anti-Avoidance Rule (GAAR)*, Tax Law, IMF Technical Note, Vol.1(1), (Washington: International Monetary Fund).

Wei, Cui, 2018, "The Digital Services Tax: A Conceptual Defense", mimeo, University of British Columbia.

Weiner, Joann, 1999, "Using the Experience in the U.S. States to Evaluate Issues in Implementing Formula Apportionment at the International Level", OTA Paper No. 83, Office of Tax Analysis, (Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury).