

Impôts des multinationales après la crise sanitaire : pour un taux de taxe effectif minimum

Sébastien Laffitte, Julien Martin, Mathieu Parenti,
Baptiste Souillard & Farid Toubal

Résumé

De nombreuses leçons devront être tirées de la crise du coronavirus. La situation actuelle amènera chacun à repenser les dotations et le fonctionnement des systèmes de santé. Ces services ont été sous-financés dans la plupart des pays – une réalité en partie liée à des contraintes budgétaires que l'évitement fiscal des multinationales a certainement exacerbé. Par ailleurs, certaines multinationales qui adoptent des mesures d'évitement fiscal depuis des années vont recevoir des aides publiques, ce qui renforcera le sentiment d'injustice au sein de la population. Dans cette tribune, nous soutenons que la mise en place d'un taux de taxe effectif minimum sur les bénéficiaires des entreprises multinationales aiderait à régler ces deux préoccupations.



La pandémie de Covid-19 et le confinement de milliards de personnes dans le monde ont des conséquences économiques considérables. Les États jouent un rôle central dans la réponse qu'il convient d'apporter à cette crise. Conjointement aux mesures sanitaires indispensables, plusieurs plans de relance d'une ampleur sans précédent ont été mis en place par différents gouvernements. Les mesures économiques les plus immédiates et les plus efficaces seront certainement celles qui visent à maintenir à flot les entreprises et les emplois, tout en préservant les liquidités sur les marchés financiers (Ilzetzki, 2020). La situation actuelle en Europe, aux États-Unis et ailleurs témoigne de l'importance cruciale des moyens humains et financiers consacrés aux services publics pour atténuer les effets d'événements extrêmes comme les pandémies. Cette situation renvoie à l'imposition des sociétés multinationales pour au moins deux raisons. D'une part, la crise révèle que certains biens publics essentiels comme les services de santé, ont été sous-financés dans de nombreux pays (Armocida *et al.*, 2020), un problème que l'évitement fiscal des entreprises a probablement exacerbé. D'autre part, certaines multinationales qui évitent l'impôt sur les sociétés depuis des années sont sur le point de recevoir des aides financières massives des gouvernements, ce que beaucoup jugent inacceptable (Turner, 2020). Dans cette tribune, nous soutenons que la mise en place d'un taux d'imposition effectif minimum sur les bénéficiaires mondiaux des entreprises multinationales permettrait de répondre à ces deux préoccupations.

dans cette tribune, nous soutenons que la mise en place d'un taux d'imposition effectif minimum sur les bénéficiaires mondiaux des entreprises multinationales

1 Politique économique, entreprises et transfert de bénéficiaires dans les paradis fiscaux

Cette crise prouve que des événements rares comme les pandémies, les catastrophes naturelles ou le terrorisme touchent les individus et les entreprises indépendamment de leur santé financière ou de leur contribution au système fiscal (De Vito et Gomez, 2020 ; Bloom *et al.*, 2020). En France, Emmanuel Macron a annoncé qu'« aucune entreprise, quelle que soit sa taille, ne sera livrée au risque de faillite » (16 mars 2020). D'autres pays ont adopté une approche similaire et beaucoup d'entre eux versent une grande partie des salaires des employés sous forme de

chômage partiel et proposent des reports d'impôts ou des lignes de crédit¹.

Ces mesures budgétaires sont essentielles. Néanmoins, ces aides bénéficieront en partie à de grandes entreprises qui ont mis en œuvre des stratégies de planification fiscale agressive au cours des dernières années. Une telle situation suscite des inquiétudes légitimes quant à l'acceptabilité sociale de ces plans de sauvetage.

1.1. Le cas des secteurs les plus touchés par la pandémie

L'épidémie de Covid-19 a touché de nombreux secteurs, et les gouvernements devront intervenir par le biais de prêts et de garanties pour soutenir l'économie. L'industrie aérienne a été durement touchée, le choc se propageant inévitablement à toutes les entreprises en amont et en aval de la chaîne². L'association internationale du transport aérien (IATA) estime que le secteur aura besoin d'une injection de liquidités pouvant atteindre 200 milliards de dollars, ainsi que de garanties de prêts pour faire face à ce ralentissement de l'activité. D'autres secteurs ont également été fortement affectés par la crise. C'est le cas des compagnies de croisière mais également de l'industrie automobile, laquelle sera sévèrement atteinte selon les premières projections³.

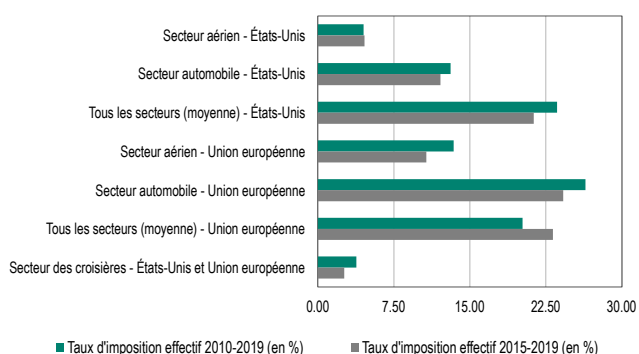
À partir des données de Compustat, nous reportons le taux d'imposition effectif moyen (ETR) pour ces trois industries sur le graphique 1. L'échantillon est formé des entreprises cotées en bourse incorporées aux États-Unis ou dans l'un des pays de l'Union européenne. Ces entreprises comptent parmi les plus grandes de ces pays et sont pour la plupart d'entre elles des multinationales. Le taux d'imposition effectif évolue étroitement avec les stratégies de planification fiscale agressive. Ainsi, un

(1) Le FMI a mis en place une base de données (<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>) qui illustre l'ampleur des politiques économiques mises en place pendant la crise.

(2) Aux États-Unis, un quart des 2 000 milliards de dollars de dépenses adoptées par le Sénat permettront de renflouer l'industrie du transport aérien, dont 18 milliards seront consacrés à Boeing. Des plans similaires sont mis en place en Europe. Le gouvernement italien a nationalisé Alitalia à travers un investissement de 600 millions d'euros, le Danemark et la Suède ont offert à la compagnie aérienne SAS un prêt garanti de près de 300 millions d'euros, et le gouvernement français a annoncé qu'il soutiendrait Air France – KLM si nécessaire.

(3) Selon l'association des producteurs automobiles européens, au moins 1,1 million d'employés européens sont concernés par une fermeture de leur usine en lien avec la crise de Covid-19. <https://www.acea.be/press-releases/article/covid-19-jobs-of-over-1.1-million-eu-automobile-workers-affected-so-far-dat>.

Tableau 1 – Taux d'imposition effectif par secteur



Notes : ce graphique présente le taux d'imposition effectif pour différents secteurs sur les périodes 2010-2019 et 2015-2019. Le taux est calculé comme le quotient entre le montant des taxes payé et le bénéfice avant impôts. « Transport aérien » correspond au secteur SIC 4512, « secteur automobile » correspond au secteur SIC 3711 et « croisières » correspond au secteur SIC 4400. Les données utilisées pour calculer ces chiffres viennent de Compustat North America et Compustat Global. « États-Unis » et « Union européenne » indiquent le pays d'incorporation des entreprises considérées. « Union européenne » comprend les 27 pays membres en 2010 à l'exception de l'Irlande, Luxembourg, Malte et Chypre.

Source : Compustat North America et Compustat Global, calcul des auteurs.

faible taux d'imposition effectif signale l'utilisation de telles stratégies (Dyreg et al., 2019). Ce taux est calculé comme le quotient entre la somme de l'impôt payé sur une période et la somme des revenus avant impôt obtenus sur la même période. Pour ne pas être contaminée par la volatilité des variables à une fréquence annuelle, notre mesure est calculée sur une période de 5 ou 10 ans (Dyreg et al., 2008). Le graphique indique que le transport aérien, le secteur automobile et les compagnies de croisière ont des taux d'imposition effectifs particulièrement bas, tant aux États-Unis que dans l'Union européenne. Ce faible taux d'imposition révèle une contribution modeste au financement des services publics. En dépit de ces faibles taux d'imposition effectifs, ces entreprises recevront une aide financière considérable de la part des différents gouvernements. Ces données montrent que le taux d'imposition effectif de ces secteurs est bien inférieur à ce que devrait être le taux d'imposition dans l'UE (21,7 % en moyenne en 2019) ou aux États-Unis (35% jusqu'à la fin de 2017, 21 % ensuite). Ces industries ont un taux d'imposition effectif faible mais ne constituent pas des exceptions : en effet, le taux d'imposition effectif moyen aux États-Unis et dans l'Union européenne est inférieur à 25 %.

les grandes entreprises – et pas uniquement les entreprises du secteur numérique – utilisent diverses stratégies pour éviter de payer des impôts dans les pays où elles exercent une grande partie de leurs activités

1.2. Quelques chiffres à l'échelle globale

Bien que ces chiffres ne concernent que les trois secteurs susmentionnés, l'évitement fiscal est une pratique répandue à travers l'ensemble des secteurs. Les grandes entreprises – et pas uniquement les entreprises du secteur numérique – utilisent diverses stratégies pour éviter de payer des impôts dans les pays où elles exercent une grande partie de leurs activités. Différents travaux journalistiques et plusieurs études scientifiques plus systématiques montrent que les multinationales exploitent leur réseau de filiales afin de déplacer leurs bénéfices vers les filiales étrangères du groupe localisées dans des pays à faible fiscalité (voir Beer et al. (2019) pour une revue de la littérature économique). Cette même littérature évoque des pertes de recettes fiscales substantielles. Aux États-Unis, Clausing (2019) conclut que le transfert des bénéfices vers les pays à faible taux d'imposition a coûté au gouvernement américain entre 79 et 125 milliards d'euros de recettes fiscales sur la seule année 2017, et que ces pertes ont considérablement augmenté ces dernières années. En France, ces pertes se situent entre 5 et 10 milliards d'euros chaque année selon trois études récentes (Laffitte et al., 2019 ; Tørsløv et al., 2019, Vicard, 2019). Ces chiffres sont comparables au plan de 8,5 milliards d'euros récemment mis en place par le gouvernement français pour étendre le dispositif de chômage partiel. Beaucoup de ces entreprises bénéficieront sans aucun doute d'une aide financière gouvernementale, directe ou indirecte. Afin de garantir l'acceptabilité sociale de ces mesures d'urgence et d'augmenter les recettes fiscales en temps normal, nous pensons que la situation actuelle donne l'impulsion nécessaire pour mettre en œuvre un taux d'imposition effectif minimum sur les bénéfices mondiaux des entreprises multinationales.

2 Réforme du système de taxation internationale

2.1. Négociations en cours

Depuis 2018, l'OCDE mène des négociations pour une réforme globale du système de taxation internationale avec plus de 130 pays. Les négociations doivent durer jusqu'à la fin 2020. Différents scénarios sont discutés, y compris la mise en place d'un seuil minimal de taxation.

Cette option n'est cependant pas la voie privilégiée dans les discussions en cours. Les autres scénarios proposent de redistribuer les droits à taxer, mais sont muets sur le taux auquel les multinationales devraient être taxées. Ces propositions reposent en partie sur l'idée qu'une meilleure allocation des droits à taxer réduira de fait l'évitement fiscal. Cependant, la complexité introduite par des règles d'allocation des droits à taxer et la quantité importante d'information nécessaire à l'application de ces règles risquent d'offrir de nombreuses échappatoires aux entreprises multinationales, n'ayant qu'un effet modéré sur leur comportement d'évitement fiscal.

Le principe de taxation minimum est quant à lui beaucoup plus simple. Les contours légaux de ce principe sont déjà connus des autorités fiscales car il peut être vu comme une extension des règles sur les sociétés étrangères contrôlées (SEC), appliquées à une base plus large.

Par ailleurs, cette proposition a le mérite de s'attaquer directement à l'évasion fiscale engendrée par les différences de taxation entre pays.

Appliquer un taux de taxation minimal implique théoriquement qu'aucune entreprise ne peut échapper à ce taux en établissant une filiale dans un paradis fiscal. Si le taux de taxation effectif d'une filiale tombe sous le seuil minimal, cela ouvre des droits à taxer aux pays dans lesquels opère le groupe qui possède cette filiale.

Il est important de souligner que ce taux de taxation minimum n'est pas un taux statutaire, mais un taux effectif. Ainsi l'accumulation de déductions, d'exemptions ou de crédits donnant droit à des baisses d'impôts est autorisé jusqu'à un certain seuil

plancher de sorte que toute entreprise contribue *in fine* à l'impôt. Cela autorise les états à définir un seuil à la concurrence fiscale et incite ainsi les pays à faible taux d'imposition à augmenter leurs taux.

2.2. Une période propice à l'introduction de la taxation minimale

Le taux de taxation minimal garantit que les quelques multinationales qui ont réalisé des profits pendant une crise n'échappe à la taxation, ce qui est dans une aubaine pour les gouvernements⁴. Ces recettes de court terme peuvent être couplées à une contribution

exceptionnelle des sociétés qui réalisent des bénéfices grâce à la crise⁵.

Le taux de taxation minimal permet ainsi d'asseoir l'acceptabilité des aides versées aux entreprises et de

le principe de taxation minimum est beaucoup plus simple

collecter des recettes fiscales dans le court terme. Cette politique fiscale est également pertinente à plus long terme. Lorsque la situation économique et sanitaire retournera à la normale, cette politique limitera l'optimisation fiscale agressive des entreprises

multinationales permettant d'augmenter leur contribution au financement des biens et infrastructures publics ; élément clé pour atténuer les prochaines catastrophes de grande échelle que subiront nos économies.

Avec un taux de taxation minimal, les bénéfices réalisés à l'étranger sont tous taxés à un taux minimal. Si ces bénéfices ne sont pas taxés par le pays étranger, la taxation est mise en place en redistribuant les droits

à taxer aux pays dans lesquels opèrent les groupes des filiales en question et où la richesse est créée (mais pas déclarée). Ceci réduit significativement les incitations d'une entreprise à ouvrir une filiale dans un pays étranger pour des motifs fiscaux. Ainsi, Fuest, Parenti & Toubal (2019) ont montré que ce dispositif réduit fortement les comportements de transferts de bénéfices des multinationales et génère des recettes fiscales substantielles.

Basculer vers ce dispositif permet également de réduire les possibilités de non-taxation et de double-taxation des entreprises (voir Fuest, Parenti

appliquer un taux de taxation minimal implique théoriquement qu'aucune entreprise ne peut échapper à ce taux en établissant une filiale dans un paradis fiscal. Si le taux de taxation effectif d'une filiale tombe sous le seuil minimal, cela ouvre des droits à taxer aux pays dans lesquels opère le groupe qui possède cette filiale

& Toubal, 2019 et Becker & Englisch, 2019 pour les détails techniques). Enfin, si un consensus n'est pas atteint à l'OCDE, le dispositif pourrait être mis en place de manière unilatérale. C'est le cas des États-Unis qui ont mis en place un dispositif assez similaire depuis 2018. Ils imposent en effet un taux minimum sur les revenus des multinationales états-uniennes déclarés dans des pays à faible taux d'imposition, avec un crédit pour 80 % des taxes étrangères payées. Cependant, comme le Tax Cut and Jobs Act porte sur un taux minimal global, les obligations fiscales dans les pays avec des taux de taxe élevés peuvent compenser le niveau minimal payé dans les pays à faible taux

(4) Le taux de taxation minimal n'aura pas d'effet sur les entreprises qui réaliseront des pertes pendant la crise car la taxe est uniquement appliquée aux entreprises qui déclarent des profits positifs.

(5) Dans une tribune récente, Avi-Yonah (2020) propose de ré-introduire les taxes sur les bénéfices excédentaires mis en place par les États-Unis pendant les deux guerres mondiales. Ces taxes visent les bénéfices exceptionnels réalisés par les entreprises

d'imposition. Les entreprises peuvent jouer sur cette subtilité pour gonfler le taux d'imposition effectif à l'étranger et ainsi réduire leurs paiements au gouvernement américain au titre de la taxation minimum. L'expérience américaine nous montre qu'il est possible de mettre en place ce type de dispositif de manière unilatérale, mais également que l'imposition d'un taux minimum doit se faire pays par pays et non au niveau global.

Enfin, un élément essentiel de ce type de réforme est le niveau du taux de taxe effectif.

Par exemple, le taux global minimum fixé par les États-Unis est entre 10,5 % et 13,125 %. Bien qu'il n'y ait pas de consensus sur le taux optimal, nous proposons un taux effectif minimal de 20%. Un taux sous ce seuil légitimerait les comportements de planification fiscale agressive et pourrait avoir des effets délétères. D'un autre côté, un taux de 20 % est déjà très ambitieux et viser un taux beaucoup plus haut semble compliqué. À titre de comparaison, 25 pays de l'OCDE ont un taux inférieur à 20 % et au niveau mondial près de la moitié des pays ont un taux

inférieur à 11 %⁶. De plus, même dans les pays avec un taux statutaire élevé, beaucoup de multinationales déclarent un taux effectif inférieur à 20 % : une étude récente pour la France menée par l'IPP montre que les grandes entreprises ont un taux de taxe effectif d'environ 17,8 % – chiffre comparable au taux effectif de 18,7 % calculé pour les entreprises Françaises à partir de Compustat.

Un taux minimum d'imposition de 20 % sur les bénéfices étrangers des multinationales réduirait la concurrence fiscale entre

les pays en limitant l'intérêt pour les paradis fiscaux d'avoir des taux faibles et en réduisant les incitations pour les entreprises à se localiser dans ces pays.

bien qu'il n'y ait pas de consensus sur le taux optimal, nous proposons un taux effectif minimal de 20%

Ce dispositif aurait l'avantage de lier la contribution fiscale des multinationales à leur activité économique réelle, d'augmenter les recettes fiscales des états,

et de légitimer les plans de sauvetage futurs de certaines multinationales.

(6) Ces taux effectifs sont calculés pour l'année 2015 à l'aide des données de Tørsløv et al. (2019).

Références

- Armocida, B., Formenti, B., Ussai, S., Palestra, F., & Missoni, E., (2020). "The Italian health system and the COVID-19 challenge". *The Lancet, Public Health*, 25 mars 2020.
- Avi-Yonah, R., (2020), "It's Time to Revive the Excess Profits Tax", *The American Prospect*, 27 mars 2020.
- Bach L., Bozio, A. & Malgouyres, C., (2019). "L'hétérogénéité des taux d'imposition implicites des profits en France : constats et facteurs explicatifs", *Rapport IPP n° 21*, mars 2019.
- Becker, J. & Englisch, J., (2019). "International Effective Minimum Taxation – The GLOBE Proposal", SSRN, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3370532>
- Beer, S., de Mooij, R. & Lui L., (2019), "International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots", *Journal of Economic Surveys*.
- Bloom, N., Bunn, P., Chen, S., Mizen, P. & Smietanka, P. (2020). "The economic impact of coronavirus on UK businesses: Early evidence from the Decision Maker", *VoxEU.org*, 27 mar 2020.
- Clausing, K. A., (2019). "Profit Shifting Before and After the Tax Cuts and Jobs Act" Available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3274827>
- De Vito, A. & Gomez, J.-P. (2020). "COVID-19: Preventing a corporate cash crunch among listed firms", *VoxEU.org*, 29 mars 2020.
- Dyreg, S. D., Hanlon, M., & Maydew, E. L. (2008). "Long-run corporate tax avoidance", *Accounting Review*, 83(1), 61-82.
- Dyreg, S., Hanlon, M., Maydew, E. L., & Thornock, J. R. (2017). "Changes in corporate effective tax rates over the past 25 years," *Journal of Financial Economics*, volume 124, Issue 3, 2017, Pages 441-463, <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2017.04.001>.
- Fuest, C., Parenti, M., & Toubal, F. (2019). "International corporate taxation: What reforms? What impact?", *Notes du Conseil d'Analyse Économique*, (6), 1-12.
- Ilzetzki, E (2020). "COVID-19: The economic policy response", *VoxEU.org*, 28 mars 2020.
- Laffitte, S., Parenti, M., Souillard, B., & Toubal, F. (2019). "Profit Shifting in France: Evidence from Firm-Level Administrative Databases"? *Focus du Conseil d'analyse économique*, n° 036-2019.
- Tørsløv, T. R., Wier, L. S., & Zucman, G. (2019). "The missing profits of nations". *National Bureau of Economic Research Working Paper*, W24701.
- Turner, G., (2020). "Tax avoiders will receive coronavirus bailouts – we must redress this injustice", *The Guardian*, 27 mars 2020.
- V. Vicard (2019). "The exorbitant privilege of high-tax countries", *CEPII document de travail*.

À propos des auteurs

Sébastien Laffitte : ENS Paris-Saclay, CREST, international trade, public economics, public finance
sebastien.laffitte@ens-cachan.fr

Julien Martin : ESG-UQAM, Chaire de recherche UQAM sur l'impact local des firmes multinationales, CIRANO et CEPR, international economics, corporate taxation, and urban economics
martin.julien@uqam.ca

Mathieu Parenti: Université libre de Bruxelles, ECARES et CEPR, international trade, international corporate taxation, industrial organization
mathieu.parenti@ulb.ac.be

Baptiste Souillard : Université libre de Bruxelles, ECARES et FRS-FNRS, International trade and corporate taxation
baptiste.souillard@ulb.ac.be

Farid Toubal : ENS Paris-Saclay, CEPII, CESifo et CEPR
farid.toubal@ens-paris-saclay.fr

Contact : farid.toubal@ens-paris-saclay.fr

Policy Brief

RECHERCHE ET EXPERTISE
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

© CEPII, PARIS, 2020

RÉDACTION :
Centre d'études prospectives
et d'informations internationales
20, avenue de Ségur
TSA 10726
75334 Paris Cedex 07
Tél. : 01 53 68 55 00
www.cepii.fr – @CEPII_Paris

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :
Sébastien Jean

RÉDACTION EN CHEF :
Christophe Destais

RÉALISATION :
Laure Boivin

Le *Policy Brief*
est disponible en version électronique
à l'adresse :
<http://www.cepii.fr/CEPII/fr/publications/pb.asp>

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

ISSN 2270-258X

Publié le 08.04.20

Ce Policy Brief est publié sous la
responsabilité de la direction du CEPII.
Les opinions qui y sont exprimées sont
celles des auteurs.

