



CIRANO

Allier savoir et décision

Taxation des multinationales : quelques propositions pour améliorer l'équité fiscale en période de crise

JEAN-DENIS GARON

JULIEN MARTIN

2020PE-18

PERSPECTIVES / INSIGHTS
Texte d'opinion / Opinion Piece



Un article de la catégorie Perspectives est un texte d'opinion court présentant une analyse éclairée et rigoureusement documentée. Les idées et les opinions émises dans cette publication sont sous l'unique responsabilité des auteurs et ne représentent pas nécessairement les positions du CIRANO ou de ses partenaires.

ISSN 2563-7258 (version en ligne)

[12 Mai 2020]

Taxation des multinationales : quelques propositions pour améliorer l'équité fiscale en période de crise

JEAN-DENIS GARON

PROFESSEUR, ÉCOLE DES SCIENCES DE LA GESTION DE L'UQAM
CHERCHEUR ET FELLOW CIRANO
FELLOW, CESifo GROUP MUNICH

JULIEN MARTIN

PROFESSEUR, ÉCOLE DES SCIENCES DE LA GESTION DE L'UQAM
TITULAIRE DE LA CHAIRE DE RECHERCHE UQAM SUR L'IMPACT LOCAL DES
MULTINATIONALES
CHERCHEUR ET FELLOW CIRANO
CHERCHEUR ASSOCIÉ, CEPR

Dans la foulée de la crise de la COVID-19, les gouvernements ont engagé des sommes colossales pour venir en aide au secteur privé. Certaines entreprises qui bénéficient de cette aide tirent profit de stratégies d'optimisation fiscales et sont présentes dans les paradis fiscaux.

Au cours des dernières années, le gouvernement du Canada n'a que très timidement agi contre l'évitement fiscal des entreprises multinationales. Fondée sur l'espérance d'une plus grande coordination entre pays, l'approche canadienne s'est avérée plus patiente que celle de nombre de nos partenaires commerciaux.

Plusieurs facteurs expliquent pourquoi les grandes entreprises multinationales bénéficient d'un rapport de force favorable face à nos gouvernements. La mobilité du capital et des biens s'étant substantiellement accrue avec les grands accords de libre-échange, les grandes entreprises sont jugées crédibles lorsqu'elles menacent de quitter le Canada. Dans l'espace commercial nord-américain, la concurrence fiscale s'est aussi accrue.

Cette grande élasticité de l'assiette fiscale de l'impôt des sociétés, du moins à long terme, militait en faveur de recourir disproportionnellement à l'impôt sur le revenu des particuliers et aux taxes sur la valeur ajoutée pour financer les grandes missions de l'état. Depuis le milieu des années 1990, les taxes sur le capital sont d'ailleurs pratiquement disparues du paysage économique (Avi-Yonah, 2019).¹

Étant donné les circonstances exceptionnelles engendrées par la COVID-19, nous croyons utile de proposer des avenues pour taxer les profits des entreprises multinationales présentes dans les paradis fiscaux.

Étant donné les circonstances exceptionnelles engendrées par la COVID-19, nous croyons utile de proposer des avenues pour taxer les profits des entreprises multinationales présentes dans les paradis fiscaux. Nous identifions trois pistes de réflexion : la taxation des profits excédentaires, l'établissement de taux effectifs minimaux et imposer des conditions supplémentaires à l'aide financière de l'État.

Approche 1 : Taxer les profits excédentaires

Un principe fondamental est que les entreprises doivent être imposées sur les profits excédentaires, ce que les économistes appellent la « rente économique ». Ces profits sont ceux qui s'ajoutent aux profits normaux requis pour qu'une entreprise s'adonne à une activité économique.

Si la plupart des entreprises vont connaître des pertes importantes dans les prochains mois, certaines industries tirent leur épingle du jeu grâce à la crise. Il s'agit notamment des secteurs pharmaceutiques et numériques, bien connus pour leur présence dans les paradis fiscaux.

Plusieurs chercheurs proposent de mettre en place des taxes sur les profits excédentaires, comme par exemple Emmanuel Saez et Gabriel Zucman dans une récente tribune au New York Times.² Ces types de taxes ont été utilisés lors de crises majeures dans le passé, notamment pendant la seconde guerre mondiale. L'aversion collective à l'inégalité devrait aussi être un facteur déterminant lors de la conception de système fiscal, et il est possible que celle-ci soit plus prononcée lors de périodes difficiles nécessitant une action étatique accrue.

L'un des principaux défis avec une telle taxe est évidemment de déterminer les taux de profits devant être considérés comme normaux. L'assiette fiscale serait constituée des profits mondiaux d'une multinationale et de ses filiales. En effet, placer des taxes sur les profits excédentaires au niveau national risque de n'avoir que peu d'effets si les profits sont déplacés vers des filiales à l'étranger. Évidemment, cette solution requiert une certaine coordination entre pays, de façon à éviter la double taxation.³

Par ailleurs, si ces taxes deviennent permanentes, elles pourraient causer des distorsions dans les décisions d'entrées et d'investissements. En principe, la présence de profits excédentaires dans un secteur concurrentiel est de nature à attirer de nouvelles firmes dans ce marché. Certains soutiendront que ce processus sera entravé par une taxe sur les profits excédentaires. Cependant, les propositions d'économistes comme Saez et Zucman réfèrent à une taxe temporaire, dont le taux et les modalités d'application seraient discrétionnaires, et dont la date d'expiration pourrait être annoncée à l'avance. Ce type d'approche n'est pas de nature à créer des distorsions tant la probabilité pour une entreprise de connaître un épisode comme celui que nous traversons et de faire des profits pendant cet épisode est faible.

Approche 2 : Établir des taux effectifs d'imposition minimaux

Une approche alternative serait de fixer un taux de taxation minimum sur les profits étrangers des multinationales. Il s'agit d'un mécanisme qui empêche les entreprises

multinationales de transférer l'entièreté de leurs profits à l'abri de l'impôt dans des paradis fiscaux.

Si le taux de taxation effectif d'une filiale tombe sous le seuil minimal, cela ouvrirait des droits à taxer aux pays dans lesquels opère le groupe qui possède cette filiale. Cette mesure évite la mise en place de listes noires critiquées pour leur subjectivité et la difficulté d'établir un consensus. Cette proposition est décrite dans une récente note co-écrite par l'un des auteurs de ce texte, suggérant un taux minimum effectif de 20%.⁴

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

Cette approche, récemment adoptée par les États-Unis, a l'avantage de pouvoir être appliquée unilatéralement, bien que des déductions puissent avoir à être offertes si plusieurs pays adoptent cette approche simultanément. Elle offre aussi une réponse de long terme aux questions d'évitement fiscal.

Approche 3 : Réduire l'aide de l'État aux entreprises délinquantes

La troisième possibilité repose sur l'hypothèse que la crise ait amoindri le rapport de force des multinationales face aux gouvernements. Plusieurs d'entre elles ont fait connaître leur intention de demander l'aide du gouvernement canadien, notamment en appliquant pour les subventions salariales.

Les gouvernements ont aujourd'hui la possibilité de conditionner cette aide à l'adoption de pratiques fiscales jugées plus éthiques. Minimale, un plan de retour des capitaux pourrait leur être demandé. Il s'agit d'une proposition simple à appliquer, les gouvernements ayant une connaissance claire de la présence des multinationales dans les paradis fiscaux grâce aux déclarations pays par pays (*country by country reporting* - cbcrr) faites dans le cadre du BEPS (OCDE). Le choix des pays inclus dans la liste des paradis fiscaux offre des marges de manœuvre dans l'application de ce dispositif.

La principale critique émise face à ce dispositif est que le non-sauvetage d'entreprises basé sur leur stratégie de planification fiscale serait en grande partie supporté par les employés qui n'ont aucune responsabilité dans ce type de comportement.

Pour éviter ce biais, l'aide pourrait être conditionnelle à i) fermer les filiales dans les paradis fiscaux, ii) s'engager à ne pas rouvrir de filiales dans les 10 prochaines années sous peine d'avoir à rembourser (avec des intérêts) les sommes débloquées

par les gouvernements. Cette dernière proposition aurait l'avantage de courber les comportements futurs de planification fiscale.

Il s'agit d'aider uniquement les entreprises qui n'ont pas de présence dans les paradis fiscaux. La présence dans les paradis fiscaux étant une mesure du niveau d'évitement fiscal des entreprises.

Conclusion

Notons finalement que la générosité des mesures d'aide gouvernementales qui accompagnent la crise actuelle renforce le caractère immoral de l'évasion fiscale. L'ensemble de nos entreprises utilisent nombre de biens public dans leurs processus de production. On pense tout naturellement aux infrastructures de transport, aux services publics et au capital humain des employés, fortement subventionnés par tous les niveaux de gouvernement. Ces investissements publics contribuent aux profits excédentaires de plusieurs entreprises privées.⁵

À cela vient s'ajouter le rôle de l'État comme assureur de dernier recours en cas de pandémie. La nécessité de s'assurer de la juste contribution de tous, et d'une saine concurrence entre multinationales et entreprises locales, ainsi que le besoin criant de fonds publics, rend l'action plus que jamais nécessaire.

Les approches 1 et 3 peuvent être appliquées rapidement, sans coordination internationale, au niveau fédéral ou provincial. Au-delà de leurs bénéfices financiers, ces mesures de court terme permettraient de marquer un changement de position des gouvernements face aux multinationales adoptant des pratiques d'évitement fiscales agressives. Ces deux approches peuvent ainsi poser les jalons de l'approche 2 qui pourrait être mise en place à moyen terme et offrirait des solutions de long terme aux enjeux soulevés par les paradis fiscaux.

NOTES

¹ Avi-Yonah, Reuven S., Globalization, Tax Competition and the Fiscal Crisis of the Welfare State: A Twentieth Anniversary Retrospective (May 1, 2019). U of Michigan Law & Econ Research Paper No. 19-002; U of Michigan Public Law Research Paper No. 634.

² <https://www.nytimes.com/2020/03/30/opinion/coronavirus-economy-saez-zucman.html>.

³ Pour éviter la double taxation, les gouvernements pourraient ne taxer que les entreprises dont le siège social est dans leur pays.

⁴ https://www.liberation.fr/debats/2020/04/16/une-taxation-minimale-des-multinationales-pour-enrayer-l-evitement-fiscal_1785415.

⁵ Lire par exemple Jeremiah E Dittmar, Ralf R Meisenzahl, Public Goods Institutions, Human Capital, and Growth: Evidence from German History, *The Review of Economic Studies*, Volume 87, Issue 2, March 2020, Pages 959–996, <https://doi.org/10.1093/restud/rdz002> ou David Alan Aschauer, Is public expenditure productive?, *Journal of Monetary Economics*, Volume 23, Issue 2, 1989, Pages 177-200, ISSN 0304-3932, [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(89\)90047-0](https://doi.org/10.1016/0304-3932(89)90047-0).