



Chère lectrice, cher lecteur,

Vous tenez entre vos mains le dernier dossier politique imprimé. À partir de janvier, cette publication paraîtra en format numérique, gagnant ainsi en actualité et en interactivité. Nous continuerons cependant de vous informer quand un nouveau numéro paraîtra et sommes ravis de votre intérêt.



BEPS : la concurrence fiscale se poursuit

dossier politique

21 décembre 2015 Numéro 15

Politique fiscale La crise financière et économique a révélé les défaillances des politiques financières de nombreux pays et stimulé la quête de recettes additionnelles. Le projet BEPS de l'OCDE, qui veut lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (Base Erosion and Profit Shifting), traduit la volonté d'harmoniser la concurrence fiscale à travers les organisations internationales.

À condition d'offrir des taux d'imposition du bénéfice attractifs, la Suisse pourrait bénéficier des conditions de concurrence fiscale équitables. Peu de pays sont en mesure de rivaliser sous l'angle de la politique financière et des conditions-cadre. Les grands pays à fiscalité élevée risquent pourtant d'utiliser le projet BEPS – trop peu contraignant – comme un outil de pression afin de neutraliser la concurrence fiscale internationale. Les sites fiscalement attractifs ne seront pas épargnés.

Position d'economiesuisse

- ▶ Dans la mise en œuvre du Plan d'action BEPS, la Suisse devrait se limiter aux mesures contraignantes.
- ▶ En ce qui concerne le développement de l'échange de renseignements, notre pays devrait invoquer ses principes constitutionnels et chercher une prolongation des délais de mise en œuvre.
- ▶ Face au redoutable potentiel de conflits, l'économie réclame notamment le renforcement des mécanismes de règlement des différends et l'introduction de clauses d'arbitrage.
- ▶ Pour contrer la pression exercée par les puissants pays à forte fiscalité, le meilleur moyen est de maintenir un cadre hautement compétitif et de donner le moins de prise possible à la critique – ce que la Suisse recherche avec la réforme de l'imposition des entreprises III prévue.

Résumé

La globalisation de l'économie n'est pas un phénomène récent. En revanche, la dynamique de l'intégration des économies nationales s'accélère visiblement, ce qui va de pair avec un déplacement plus libre du capital et de la main-d'œuvre, la suppression des droits de douane et entraves au commerce ainsi que, grâce aux progrès fulgurants de l'informatique, une communication quasi sans faille au-delà des frontières. Pour réussir dans ce contexte, toujours plus d'entreprises suivent la voie internationale, par exemple en délocalisant leur production vers des sites avantageux tels que les pays émergents.

► Dans une économie mondialisée, les activités centrales des groupes deviennent plus importantes. La concurrence fiscale se renforce autour de ces activités hautement mobiles.

Les activités centrales des groupes telles que la recherche et le développement (nouveaux produits), la gestion des droits de propriété intellectuelle (brevets, marques, licences), le financement de groupes ou la gestion des risques sont, toujours plus souvent, déplacées vers les sites les plus adéquats. Dans une économie mondialisée, elles ont un impact croissant sur la valeur ajoutée et gagnent en mobilité grâce aux technologies de l'information. La lutte entre les sites économiques s'en trouve exacerbée et la pression augmente sur les pays en vue d'offrir des conditions attractives. La politique fiscale est au nombre de celles-ci. De nombreux États ont ainsi mis en place des régimes préférentiels pour être plus compétitifs dans le domaine des activités mobiles.

► Les efforts internationaux de coordination pour limiter la concurrence fiscale tirent dans la direction inverse.

La concurrence fiscale se heurte cependant à des critiques croissantes. La crise financière et économique a révélé les défaillances des politiques financières de nombreux pays et stimulé la quête de recettes additionnelles. Les régimes préférentiels sont toujours moins bien acceptés en temps d'austérité et les tentatives de circonscrire la concurrence fiscale par l'intermédiaire des organisations internationales se renforce.

Le G20, groupe des plus grands pays industrialisés et émergents, a donné mandat à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de réformer la législation fiscale internationale. Les mesures issues du projet BEPS contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (Base Erosion and Profit Shifting) ont été présentées le 5 octobre 2015. Le 16 novembre, les États du G20 ont salué ce Plan d'action en quinze points et se sont engagés à le mettre en pratique. L'Union européenne a déjà décidé certaines de ces mesures et il existe même des efforts pour instaurer une base d'imposition unitaire à l'échelle européenne (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB).

Pratiques fiscales dommageables

Face à la concurrence fiscale, les petits pays ont un avantage sur les grands : en comparaison de la faible taille des marchés intérieurs, ils disposent d'un réservoir mondial d'activités mobiles énorme. Pour les petits États, il est ainsi particulièrement intéressant d'attirer les groupes internationaux par des régimes préférentiels, tandis que les États plus grands cherchent plutôt à restreindre la concurrence fiscale par une harmonisation internationale.

► Sous l'influence des grands pays à fiscalité élevée, l'OCDE critique les régimes préférentiels comme « néfastes à la concurrence ».

Au sein de l'OCDE, les régimes préférentiels ont ainsi très vite eu mauvaise presse et été stigmatisés comme « néfastes à la concurrence ». En 1998, l'OCDE crée le Forum sur les pratiques fiscales dommageables (Forum on harmful tax practices, FHTP), un cadre dans lequel les États membres s'évaluent les uns les autres quant au respect des règles d'une concurrence fiscale « équitable »¹. Les travaux en question sont poursuivis sous l'Action 5 du projet BEPS.

Dans le rapport final, la Suisse est mentionnée avec quatre régimes fiscaux potentiellement néfastes à la concurrence :

- société holding (niveau cantonal)
- société de domicile (niveau cantonal)
- société mixte (niveau cantonal)
- société principale (niveau fédéral)

Comme le Conseil fédéral propose d'abroger ces régimes préférentiels dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises III, le rapport BEPS ne qualifie pas les régimes suisses de « dommageables », mais précise qu'ils sont « en cours de suppression ».

Dialogue fiscal entre la Suisse et l'Union européenne

Dans un code de conduite (Code of Conduct for business taxation) datant de 1997 déjà, les pays européens se sont engagés à renoncer aux pratiques dommageables dans le domaine de la fiscalité des entreprises. Depuis, différents régimes fiscaux ont été supprimés en Europe et de nouveaux modèles ont été admis, comme les licence ou patent boxes. La Suisse n'a pas suivi le mouvement et a continué de miser sur les statuts fiscaux particuliers pour les sociétés holding ou de gestion (art. 28, al. 2-4 LHID). Les revenus que ces sociétés réalisent à l'étranger sont ainsi imposés à un taux réduit au niveau cantonal. Or, le code de conduite de l'UE qualifie le traitement fiscal préférentiel des revenus de source étrangère de pratique dommageable (« ring fencing », ou sélectivité).

Comme la Suisse n'est pas membre de l'UE, ce code n'a aucune validité pour elle. La Commission européenne a cependant critiqué les régimes fiscaux cantonaux comme privilèges accordés sélectivement à certaines entreprises (« aides de l'État »), en violation de l'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE. Le Conseil fédéral a toujours réfuté cette interprétation, arguant que l'accord de libre-échange régit le trafic de marchandises et non le traitement fiscal des entreprises, mais il a laissé la porte ouverte au dialogue. En décembre 2012, l'UE menaçait de mettre la Suisse sur une « liste noire » des pays aux régimes fiscaux jugés dommageables et de dénoncer les conventions de double imposition. Le projet de la RIE III a apaisé le différend fiscal. Le 14 octobre 2014, la Suisse et les 28 États membres de l'UE ont signé une déclaration commune. Dans celle-ci, le Conseil fédéral confirme sa volonté d'abroger dans le cadre de la RIE III les régimes préférentiels incriminés et de baser les nouvelles mesures fiscales sur les normes internationales de l'OCDE.

¹ OCDE (2004). Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables. Rapport d'étape www.oecd.org/fr/ctp/dommageables/30901107.pdf

Planification fiscale agressive

Le Forum sur les pratiques fiscales dommageables de l'OCDE et le code de conduite sur la fiscalité des entreprises de l'UE veulent pousser les pays à changer les législations fiscales néfastes à la concurrence. Le projet BEPS vise en outre une plus grande uniformité des règles pour la concurrence fiscale mondiale (« level playing field »).

► La planification fiscale dite agressive concerne les structures licites généralement annoncées aux autorités fiscales et acceptées par celles-ci (rulings). Sinon, les risques fiscaux seraient trop grands pour les entreprises.

Le problème se concentre souvent sur la planification fiscale dite agressive des groupes internationaux. Les critiques portent sur l'exploitation des niches fiscales et règles spéciales par des multinationales, qui réduisent ainsi fortement leur charge d'impôt, voire obtiennent la non-imposition totale de certains revenus. Les cas d'Amazon, Apple, Fiat, Google, McDonalds ou Starbucks ont été relatés dans la presse.

Pour faire face à la concurrence mondiale, les entreprises doivent maîtriser autant que possible leurs coûts, impôts inclus. La planification fiscale est donc légitime, aussi pour éviter les doubles impositions internationales. Les pays ne disposent de loin pas tous d'un réseau étendu de conventions fiscales à cet effet.

Le reproche de planification fiscale « agressive » fait souvent mine d'ignorer la conformité aux lois fiscales en vigueur² des structures appliquées. Pour se couvrir et déterminer l'impact fiscal de certaines structures, les entreprises demandent au fisc d'établir des rulings fiscaux anticipés, ou « advance tax rulings ». Dans ce cadre, elles doivent révéler leurs activités. Dans le cas « Lux Leaks », la publication de rulings provenant de l'administration fiscale du Luxembourg a déclenché un examen de la Commission européenne. Celui-ci n'a pas porté sur les entreprises, mais sur les autorités fiscales, suspectées d'avoir violé l'interdiction des aides d'État en émettant des avis d'imposition illicites.

Le système américain d'imposition des entreprises

De tous les pays industrialisés, ce sont les États-Unis qui ont le taux d'impôt sur le bénéfice le plus élevé : 39%. En plus, le système américain taxe les revenus réalisés dans le monde entier par l'ensemble des sociétés affiliées, bien que celles-ci soient déjà assujetties dans leur pays de résidence. Comme la compétitivité sur le plan international des groupes américains en pâtit, une règle spéciale a été introduite. La méthode des cases à cocher (« check the box ») permet aux groupes de demander que les revenus générés à l'étranger ne soient imposés qu'une fois rapatriés aux États-Unis. Cette règle spéciale ne réduit donc pas la charge fiscale des entreprises aux États-Unis, mais permet aux groupes d'agir sur le montant de leur imposition par la planification fiscale.

Les « tax inversion » souvent critiquées reposent sur cette même règle spéciale. Pour éviter la lourde fiscalité américaine, les groupes américains thésaurisent à l'étranger les revenus générés sur place plutôt que de les rapatrier. Ces fonds ne peuvent pas être investis aux États-Unis. Pour ne plus être assujetti au droit fiscal américain, un groupe américain doit devenir une filiale d'une nouvelle société-mère à l'étranger (inversion). Les revenus réalisés à l'étranger peuvent alors être investis aux États-Unis sans y être imposés.

² Sinon, l'on parle de soustraction d'impôt ou de fraude fiscale et non de planification fiscale. Sanctionnées aujourd'hui déjà par les lois en vigueur, ces infractions ne sont pas traitées dans la présente discussion.

Le Plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS)

La situation tendue en matière de gestion budgétaire pousse de nombreux pays à chercher de nouvelles sources de revenus, un objectif qui passe à leurs yeux de plus en plus souvent par la suppression de la concurrence fiscale. Mais comme les mesures unilatérales peuvent affecter autant la compétitivité du pays qui les met en œuvre que les relations commerciales internationales, on se tourne alors plutôt vers l'harmonisation des règles à l'échelle mondiale. L'OCDE propose ainsi une réforme fondamentale de la législation fiscale internationale. Le Plan d'action BEPS, qui compte quinze mesures contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, a été présenté en septembre 2014 et en octobre 2015 (cf. figure 1).

Figure 1

► Les mesures du projet BEPS peuvent être réparties sur trois piliers : la cohérence, pour œuvrer à une coordination internationale des fiscalités nationales ; la substance, pour que les règles d'imposition s'appliquent là où se trouvent les activités économiques ; la transparence, pour améliorer la disponibilité des informations grâce à BEPS.

Plan d'action BEPS

Aperçu des quinze mesures

Cohérence	Substance	Transparence
Mesures :	Mesures :	Mesures :
Neutraliser les effets des montages hybrides 2	Empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales 6	Collecter/analyser des données sur BEPS et les mesures prises pour y remédier 11
Renforcer les règles relatives aux SEC 3	Empêcher les mesures pour éviter le statut d'ES 7	Instaurer des règles de déclaration obligatoires 12
Limiter les déductions d'intérêts 4	Actifs incorporels* 8	Réexaminer la documentation des prix de transfert 13
Lutter contre les pratiques fiscales dommageables 5	Risques et capital* 9	Accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends 14
	Autres transactions à haut risque* 10	
	Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique 1	
	Élaborer un instrument multilatéral 15	

* Faire en sorte que les prix de transfert calculés soient conformes à la création de valeur

■ Calendrier prévu : 2014

■ Calendrier prévu : 2015

Source : Secrétariat d'État aux questions financières internationales SFI (2015)

► Les nouveaux modèles d'affaires basés sur Internet posent des défis pour l'application des règles fiscales internationales. Dans la mesure où toute l'économie fonctionne toujours plus sur un mode numérique, il n'y aura pas de règles spécifiques en la matière.

Action 1 : Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique

Les nouveaux modèles d'affaires basés sur les technologies de l'information (e-commerce, app store, publicité en ligne, services d'informatique en nuage, services de paiement en ligne) créent des défis pour le code international des impôts existant. Dans le projet BEPS, ces défis ont été adressés sous le terme d'économie numérique. L'OCDE conclut que l'économie dite numérique ne peut pas être séparée du reste de l'économie, le système dans son ensemble fonctionnant toujours plus sur un mode numérique. Il n'est donc pas prévu d'introduire des règles spéciales pour l'économie numérique.

Action 2 : Neutraliser les effets des montages hybrides

Ce sujet très technique n'a qu'une faible pertinence pratique pour la Suisse. Par la qualification différente des instruments financiers, comme fonds propres dans un pays ou capitaux étrangers dans un autre, il peut arriver que certains revenus ne soient imposés dans aucun pays. Le fait de soumettre les déductions fiscales aux règles et mécanismes couvrant les revenus générés dans d'autres pays doit permettre d'éviter cette perte de recettes fiscales. Le capital hybride exigé par le régulateur (par exemple dans le cadre de la réglementation TBTF suisse pour la branche financière) ne sera pas touché.

► Avec les mesures facultatives classées sous le titre de la cohérence (actions 2, 3 et 4), les pays à fiscalité élevée ont la possibilité de restreindre la concurrence fiscale.

Action 3 : Renforcer les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (SEC)

Ces règles permettent à un État d'imposer les filiales étrangères (non résidentes) de groupes nationaux (résidents) lorsque celles-ci sont peu ou pas taxées à l'étranger. En tant que pays offrant une fiscalité attrayante, la Suisse n'a pas besoin d'une telle réglementation, mais pourrait être touchée indirectement si des pays à forte fiscalité imposent également les filiales installées en Suisse. Il n'y a pas eu de consensus sur un concept idoine dans le cadre de l'OCDE. Les pays à forte fiscalité disposent ainsi d'une marge considérable pour aménager cet instrument à leur propre avantage.

Action 4 : Limiter les déductions d'intérêts

Un endettement excessif des groupes dans des pays à fiscalité élevée réduit la charge fiscale par la déduction d'intérêts. L'optimisation fiscale peut être contenue en limitant les déductions d'intérêts internes aux groupes. Cela entraîne cependant un risque de double imposition si des dépenses d'intérêts effectives ne sont plus déductibles et deviennent alors imposables auprès de l'entité de paiement comme de l'entité de destination. La Suisse ne prévoit pas de limiter les déductions d'intérêts.

Action 5 : Lutter contre les pratiques fiscales dommageables

Les régimes préférentiels ne doivent être admis que si une entreprise possède une substance économique suffisante dans le pays concerné. Cela concerne surtout la *patent box*, qui suit le schéma de l'approche dite « nexus » et selon laquelle les revenus découlant de brevets ne peuvent bénéficier d'une imposition privilégiée qu'en proportion avec les propres travaux de recherche et de développement. Pour une meilleure transparence, les renseignements sur tout *ruling* fiscal anticipé concernant des régimes préférentiels pourront en outre être échangés à l'échelle internationale.

Action 6 : Empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales

Les pays ne disposent pas tous d'un réseau bien développé de conventions de double imposition. Pour profiter des conventions entre pays tiers, il arrive que des entreprises passent par de tels États pour effectuer leurs transactions. Des clauses anti-abus contraignantes dans les conventions fiscales devront remédier à cette utilisation abusive, ou « *treaty shopping* ».

Action 7 : Empêcher les mesures pour éviter le statut d'établissement stable

Par des « accords de commissionnaire », une entreprise peut vendre des biens à l'étranger sans y être assujettie à l'impôt. Désormais, les activités aboutissant régulièrement à des contrats avec des clients seront considérées comme le fait d'établissements stables et l'entreprise sera assujettie dans le pays concerné. L'imposition requise des établissements stables implique un surcroît de travail pour les entreprises et les autorités fiscales. Il faudra aussi régler des questions complexes quant à l'attribution des bénéfices. L'OCDE poursuit ses travaux dans ce domaine.

Actions 8, 9 et 10 : Fixer les prix de transferts pour les actifs incorporels, les risques et le capital ainsi que d'autres transactions à haut risque

En contrepartie de la fixation de prix de transferts, des entreprises liées économiquement s'échangent des actifs matériels et incorporels. Le principe dit de pleine concurrence veut que les prix de transfert soient fixés comme si les entreprises étaient des tiers sans lien particulier. Ce principe touche cependant à ses limites en présence d'actifs difficiles à évaluer (en règle générale des actifs incorporels comme des brevets). Les règles sont adaptées de manière à tenir compte non seulement des éléments définis contractuellement, mais également des relations économiques. Ces adaptations ouvrent des espaces d'interprétation qui accroissent considérablement l'incertitude pour les entreprises.

► Les normes internationales pour les accords fiscaux ou prix de transfert (actions 6, 7 et 8 à 10) doivent garantir une imposition appliquée là où s'effectuent les activités économiques (substance). Les conflits concernant la « vraie » substance augmenteront sans doute.

Action 11: Mettre au point des méthodes d'analyse de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices et mesures prises pour y remédier

L'OCDE observe que l'analyse du transfert de bénéfices n'est que partiellement possible en raison de données incomplètes. Une collecte plus vaste des données permettrait de mieux cerner l'étendue du problème et d'évaluer l'efficacité des mesures prises. Malgré ces données incomplètes, l'OCDE estime le manque à gagner de l'impôt sur les bénéfices occasionné par l'évasion fiscale à 4 % voire à 10 %, ce qui représente entre 100 et 240 milliards de dollars US environ. Dans son calcul, l'organisation ne distingue pas le transfert de bénéfices artificiels du transfert d'activités économiques réelles vers des sites attractifs.

Action 12: Obliger les contribuables à divulguer certaines stratégies

Les groupes actifs à l'échelle internationale doivent divulguer leur planification fiscale aux autorités concernées. Outre l'échange de rulings et la déclaration pays par pays (cf. action suivante), les autorités recevront des informations complémentaires leur permettant d'évaluer les risques d'évasion fiscale.

Action 13: Documenter les prix de transfert et fournir une déclaration pays par pays (« country-by-country-reporting » ou CbCR)

Les groupes internationaux doivent mettre à la disposition des autorités fiscales des informations détaillées sur leurs activités mondiales et locales ainsi que les prix de transfert internes (« master-file » et « local-file »). En outre, les grands groupes (dont les recettes dépassent 750 millions d'euros) doivent communiquer la répartition mondiale de leurs activités économiques dans les différents pays. Les informations concernées seront contraignantes et devront être échangées spontanément entre les autorités fiscales des pays concernés. La Suisse se limitera aux informations minimales requises pour le CbCR.

Action 14: Prévoir l'accès à des mécanismes de règlement des différends

Si deux États estiment qu'un même substrat fiscal leur revient, il y a un risque de double imposition. Pour l'éviter, l'OCDE propose d'étendre les mécanismes de règlement des différends. L'idée est d'améliorer l'accès actuellement restreint à ces procédures et d'en corriger les lacunes.

Action 15: Élaborer un instrument multilatéral

Adapter les plus de 3000 accords fiscaux moyennant de nouvelles négociations bilatérales serait long et complexe. Un nouvel instrument multilatéral est proposé pour accroître l'efficacité de cette procédure. Les États intéressés peuvent l'adopter et reprendre les mesures BEPS dans leurs accords. Selon l'OCDE, un tel instrument serait juridiquement valable et il devrait être disponible d'ici à fin 2016.

Mise en œuvre des mesures

Le 5 octobre 2015, l'OCDE a présenté les mesures du projet BEPS. Le projet n'est pas achevé pour autant. Les mesures doivent être mises en œuvre dans les lois fiscales nationales des différents États. Cependant, les décisions de l'OCDE sont pour la plupart non contraignantes (cf. encadré ci-après). Il existe donc un risque que les mesures du projet BEPS soient mises en œuvre de manière très différente à l'échelle mondiale. Pour les entreprises, les incertitudes sont grandes tout comme les risques d'une augmentation des doubles impositions. L'OCDE a annoncé un monitoring de la mise en œuvre dans les États, mais n'a pas encore fourni d'indications précises sur ses modalités.

► L'amélioration des données à disposition, la divulgation et l'échange d'informations (actions 11, 12 et 13) doivent permettre aux autorités fiscales d'agir efficacement contre l'évasion fiscale. Pour ce faire, il faut toutefois être en mesure de traiter cette avalanche de données.

Caractère contraignant des mesures BEPS

L'OCDE fonctionne selon le principe du consensus, chaque État membre dispose en principe d'un droit de veto. Trouver un accord sur des mesures contraignantes est particulièrement difficile. C'est la raison pour laquelle une part importante des mesures du projet BEPS ne sont pas obligatoires, mais constituent plutôt des recommandations. Pour ce qui est du caractère contraignant ou pas, on peut diviser les mesures en trois catégories.

Les «standards minimums» sont contraignants. Les États parties se sont engagés à les mettre en œuvre. Il s'agit de :

- Action 5 : Nouvelles règles contre des pratiques fiscales dommageables et échange spontané de rulings relatifs à des règles fiscales spéciales
- Action 6 : Une disposition visant à empêcher une utilisation abusive des conventions de double imposition
- Action 13 : La répartition des activités économiques par pays (déclaration pays par pays)
- Action 14 : Un accès garanti aux mécanismes de règlement des différends relatifs aux conventions de double imposition

Les «standards internationaux» harmonisent les pratiques dans une certaine mesure mais ils ne sont pas contraignants. La décision de les reprendre relève de la compétence des États. Dans le cas de conventions fiscales, cela dépend également de négociations bilatérales.

- Action 7 : Adapter la définition des établissements dans le modèle de convention fiscale de l'OCDE
- Actions 8, 9 et 10 : Actualiser les règles relatives aux prix de transfert

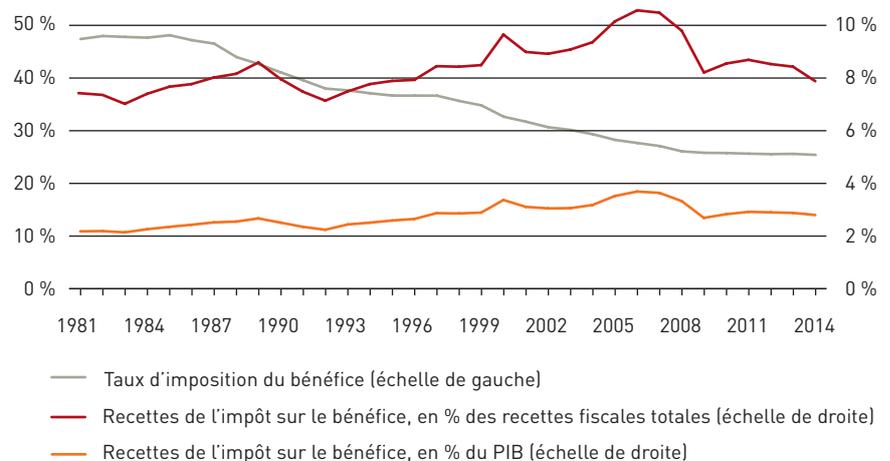
Les autres mesures entrent dans les «approches communes» et les «bonnes pratiques», et constituent des recommandations non contraignantes. Les États qui souhaitent mettre en œuvre ces mesures disposent en règle générale de plusieurs approches et peuvent choisir la plus judicieuse en fonction de l'objectif visé et de leur situation.

Figure 2

► L'impôt sur les sociétés semble être fortement influencé par l'évolution conjoncturelle. Cela explique l'effondrement des recettes en 2008, après le boom de 2003-2007. On ne constate pas de problème à long terme. Au contraire, les recettes augmentent tant par rapport au produit intérieur brut (PIB) que par rapport à l'ensemble des recettes fiscales, et ce malgré la baisse des taux d'imposition du bénéfice.

Évolution des impôts sur les sociétés moyens des États membres de l'OCDE

Taux d'imposition statutaires et recettes issues de l'impôt sur le bénéfice



Source : OCDE, Revenue Statistics (2015)

Conséquences pour la Suisse

► La Suisse pourrait bénéficier d'une concurrence fiscale équitable fondée sur des taux d'imposition du bénéfice attractifs. Aucun autre pays ou presque n'est aussi bien préparé à cette évolution économique et financière.

► Le projet BEPS peut devenir un instrument des grands pays à fiscalité élevée contre la concurrence fiscale internationale.

► L'avalanche de réglementations nouvelles et compliquées alourdira considérablement les charges administratives tant des entreprises que des autorités fiscales.

La Suisse dispose d'atouts certains en matière de site économique et d'efficacité financière. Elle n'a pas à craindre la concurrence fiscale équitable et fondée sur des taux d'imposition attractifs. La situation deviendrait en revanche défavorable si le projet BEPS permettait aux grands pays à fiscalité élevée de supplanter les petits États et de supprimer pour ainsi dire la concurrence fiscale.

La mise en œuvre des mesures est encore de la musique d'avenir. De ce fait, il est difficile d'évaluer les conséquences pour la Suisse. Ce projet comporte certainement des dangers et des risques³.

Jeux de puissance et défense d'intérêts au lieu de conditions égales pour tous

Comme nous l'avons vu, de nombreuses mesures du projet BEPS sont peu contraignantes. Les standards minimums contraignants se limitent aux éléments suivants: l'échange de rulings fiscaux, les déclarations par pays de groupes internationaux, les modalités de la patent box, une disposition visant à empêcher une utilisation abusive de conventions de double imposition et l'accès des entreprises au mécanisme de règlement des différends relatifs aux conventions de double imposition.

En l'absence de consensus, d'autres points d'action, qui ne seront pas des standards minimums, prendront la forme de recommandations non contraignantes. L'OCDE laisse aux États une grande marge de manœuvre dans l'application, ce qui comporte des dangers. De grands États en particulier pourraient définir des mesures strictes en invoquant les recommandations de l'OCDE (pour les règles relatives à l'imposition des sociétés étrangères contrôlées, par exemple) et ainsi exercer une pression internationale pour restreindre la concurrence fiscale.

Alourdissement des charges administratives pour les entreprises et les autorités

Les mesures du projet BEPS augmenteront nettement les charges des entreprises au titre du reporting et de la mise en conformité. D'une part, on introduira un grand nombre de nouvelles réglementations, d'autre part, ces réglementations ne seront vraisemblablement pas mises en œuvre de manière uniforme partout.

L'Action 7 (Empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable) fera augmenter fortement le nombre des entreprises imposées à l'échelle mondiale, ce qui alourdira la charge de travail pour les sociétés et les autorités fiscales. Cependant, le substrat fiscal ne croîtra pas, il sera tout au plus réparti différemment. Et encore, ce n'est pas certain, puisque les travaux de l'OCDE sur la répartition des bénéfices entre les établissements sont encore en cours. De même, la documentation détaillée sur les prix de transfert et la déclaration contraignante par pays dans le cadre de l'Action 13 alourdiront nettement les charges administratives des groupes internationaux.

Les autorités fiscales aussi auront davantage à faire avec la mise en œuvre de nouvelles règles compliquées et la surveillance de leur application. L'évaluation des données supplémentaires (échange automatique de rulings, documentation sur les prix de transfert et déclaration par pays) implique aussi des charges supplémentaires considérables.

³ Cf. l'article « OCDE/BEPS : les technocrates s'en donnent à cœur joie » <http://www.economiesuisse.ch/fr/article/ocdebeps-les-technocrates-s%E2%80%99en-donnent-%C3%A0-c%C5%93ur-joie>

► L'harmonisation formelle des systèmes fiscaux rend le droit fiscal international peu flexible. Une harmonisation matérielle des taux d'imposition mettrait fin à la concurrence fiscale.

► Les différends entre pays sur l'attribution des droits d'imposition nuisent aux relations économiques internationales.

Harmonisation formelle et partiellement matérielle

L'une des réussites de l'OCDE au cours des dernières décennies a été d'élaborer un ensemble de règles contraignantes qui crée la sécurité, évite les doubles impositions et réduit les frais de transaction. Un retour en arrière n'est pas souhaitable. Cela dit, le projet BEPS va beaucoup plus loin. Des systèmes nationaux qui ne sont plus en phase avec cette évolution, mais qui sont plus judicieux dans certains cas, en pâtiront. Le droit fiscal international n'en sortira pas non plus indemne, car il deviendra encore plus lourd et aura des difficultés à suivre l'évolution si rapide des pratiques économiques.

L'OCDE conteste le fait que l'harmonisation visée soit aussi matérielle, c'est-à-dire qu'elle concerne aussi les taux d'imposition. Pourtant, certaines dispositions visant à combattre les abus portent précisément sur les taux. Ainsi, via l'imposition des SEC (Action 3), un État peut imposer son taux d'imposition aux filiales imposables sises à l'étranger. L'Autriche a par ailleurs introduit une disposition, selon laquelle la déduction fiscale d'intérêts n'est admissible que si le produit des intérêts est imposé à hauteur de 10 % au moins dans la société bénéficiaire. De telles pratiques pourraient se justifier dans le cadre du projet BEPS et donc se généraliser.

Envolée des doubles impositions et nouvelle nationalisation

Dans la mesure où le projet BEPS rompt volontairement avec le système actuel, il y aura des incertitudes là où les pratiques actuelles ne sont peut-être pas parfaites mais connues. Des États se disputeront davantage sur la répartition des bénéfices des entreprises et ainsi sur la question décisive du lieu où les impôts doivent être payés. Cela conduira à des doubles impositions et nuira donc aux échanges économiques internationaux. Ce faisant, le projet BEPS menace de saper la tâche première de l'OCDE : la promotion du commerce et des investissements internationaux.

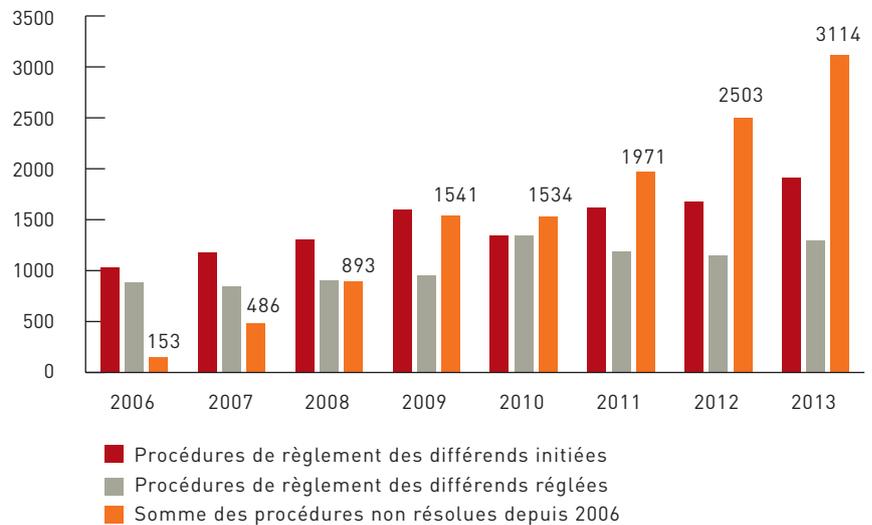
Les milieux économiques craignent un potentiel de conflit élevé et réclament le développement des mécanismes de règlement des différends. L'Action 14, y relative, est contraignante et garantit aux entreprises l'accès à de tels mécanismes. Il faut le considérer comme une réussite. À cet égard, la Suisse est déjà exemplaire dans la mesure où elle prévoit des mécanismes de règlement des différends dans ses conventions de double imposition. Dans le cadre du projet BEPS, elle va même un pas plus loin, à l'instar d'autres pays, et prévoit l'accès des entreprises aux procédures arbitrales. La perspective d'une procédure arbitrale contraignante incite mieux les États à rechercher une solution. C'est important au vu du nombre croissant de procédures de règlement des différends qui n'ont pas encore abouti à une solution (cf. figure 3).

Figure 3

► Chaque année, en matière de double imposition, le nombre de procédures de règlement des différends initiées dépasse celui des procédures résolues. Le nombre de cas non résolus ne cesse de croître. Depuis 2006, on compte 3000 cas non résolus.

Procédures de règlement des différends liés à la double imposition

Nombre de procédures initiées et non résolues dans les États membres de l'OCDE



Source : OCDE, présentation Final Reports (2015)

L'OCDE estime que l'évasion fiscale en matière de bénéfices provoque un manque à gagner situé entre 4 % et 10 %, soit entre 100 et 240 milliards de dollars US environ. Ces chiffres peuvent susciter de faux espoirs. On peut se demander si le projet BEPS générera les recettes supplémentaires attendues. Aussi longtemps que la concurrence fiscale internationale perdurera, les pays à fiscalité élevée feront partie des perdants. Et la pression en vue de la compétitivité fiscale ne se relâchera pas dans un avenir proche. Dans ces conditions, les mesures du projet BEPS peuvent au contraire favoriser le transfert de substance économique réelle (emplois, investissements) vers des sites attractifs. Dès lors, la pression politique sur les pays qui tirent leur épingle du jeu se maintiendra. Pour résister à la concurrence internationale, il faut donc proposer des conditions-cadre concurrentielles et, simultanément, réduire la vulnérabilité, ce que la Suisse cherche à faire par le biais de la réforme de l'imposition des entreprises III (cf. ci-après).

BEPS et réforme de l'imposition des entreprises III

La Suisse connaît aujourd'hui un système d'imposition spécial pour les sociétés sans activité commerciale dont le but est avant tout de détenir des participations (holding), et pour celles qui mènent avant tout des activités de gestion et une activité commerciale de moindre importance en Suisse (sociétés mixtes)⁴. En bénéficient des sociétés appartenant à des groupes étrangers, mais aussi de nombreuses sociétés suisses actives à l'échelle internationale. Ces règles spéciales ne sont plus acceptées à l'échelle internationale. Le système fiscal suisse doit donc évoluer dans le respect des standards internationaux. La réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III) est donc clairement influencée par le projet BEPS.

Faire évoluer et développer le système fiscal

L'Action 5 du projet BEPS énumère les conditions d'application de règles fiscales spéciales. La substance économique constitue une condition déterminante. Des règles spéciales peuvent ainsi être appliquées si elles sont associées

⁴ Les trois statuts fiscaux spéciaux cantonaux pour les sociétés holding, de domicile et mixtes sont réglés de manière uniforme pour tous les cantons à l'art. 28 de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs (LHID).

à des activités entrepreneuriales importantes. Cela concerne surtout la patent box, qui repose sur l'approche dite « nexus » de l'OCDE, selon laquelle une imposition réduite n'est autorisée que pour les revenus de brevets découlant d'activités de recherche menées par l'entreprise elle-même. Les droits de la propriété intellectuelle admis pour la patent box sont également définis. À cet égard, les critères de l'OCDE comprennent i) les brevets au sens large y compris des droits de protection au fonctionnement équivalent, ii) des logiciels protégés par des droits d'auteur ainsi que iii) des certificats équivalents à des brevets du point de vue de la substance, établis par des instances publiques pour de petite et moyennes entreprises. Les exigences internationales délimitent un espace de liberté à utiliser de manière optimale pour la patent box suisse.

Outre l'introduction d'une patent box qui se fonde sur le résultat de la recherche-développement (R-D), la RIE III prévoit aussi la possibilité pour les cantons d'encourager fiscalement la recherche en amont, au niveau des dépenses. Comme cet instrument suppose une substance économique, il est accepté dans le cadre du projet BEPS.

Diminution du taux d'imposition

À en croire les développements actuels, il semblerait que les règles fiscales spéciales perdront de leur importance à l'avenir. Des taux d'imposition du bénéfice compétitifs modérés constituent une stratégie efficace à long terme. La situation variant fortement d'un canton à l'autre, l'impôt fédéral direct ne sera pas abaissé dans le cadre de la RIE III. La décision relative à la juste diminution de l'imposition du bénéfice appartiendra aux cantons. Plusieurs d'entre eux ont déjà annoncé la baisse de leurs taux. C'est le cas de Genève 13 %⁵, Vaud 13,8 %⁶, Fribourg 13,7 %⁷, Zoug 12 %⁸, Schaffhouse 12-12,5 %⁹ et Berne 16,4-18 %¹⁰. D'autres cantons appliquent déjà un impôt sur le bénéfice compétitif en comparaison internationale (inférieur à 15 %). C'est le cas de Lucerne, Obwald et Nidwald, Appenzell Rhodes intérieures et extérieures et Schwytz.

Quantité d'entreprises internationales vont maintenant examiner leur structure et rechercher des solutions durables. Avec une RIE III réussie, la Suisse sera bien placée pour tirer profiter de ces remises en question. Dotée de règles spéciales acceptées à l'échelle internationale et de taux d'imposition du bénéfice attractifs, elle pourra préserver sa compétitivité internationale et donner le moins de prise possible à d'éventuelles contre-mesures de grands pays à fiscalité élevée. Elle s'assurera ainsi de rester compétitive sur le plan fiscal et économique.

► Grâce à des règles spéciales acceptées à l'échelle internationale et des taux d'imposition du bénéfice attractifs, la Suisse pourra rester parmi les places économiques les plus prospères dans le contexte de la concurrence fiscale.

⁵ Conseil d'État de Genève, Fiscalité cantonale des entreprises : un enjeu capital pour Genève, communiqué de presse du 11 octobre 2015, https://www.ge.ch/conseil_etat/2009-2013/communiqués/20121011.asp

⁶ Conseil d'État du canton du Vaud, Troisième réforme de la fiscalité des entreprises (RIE III), communiqué et projet de loi du 1^{er} juillet 2015, <http://www.vd.ch/actualite/articles/troisieme-reforme-de-la-fiscalite-des-entreprises-rie-iii/>

⁷ Conseil d'État de Fribourg, Réforme de l'imposition des entreprises III : Fribourg lève le voile, communiqué de presse du 15 décembre 2014, http://www.fr.ch/dfin/fr/pub/aktuelles.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=49089

⁸ Conseil d'État de Zoug, Angekündigte Unternehmenssteuerreform III, communiqué de presse du 12 juin 2013, <http://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/direktionssekretariat/aktuell/angekuendigte-unternehmenssteuerreform-iii>

⁹ Conseil d'État de Schaffhouse, Umsetzung der Unternehmenssteuerreform III im Kanton Schaffhausen, communiqué de presse du 6 juillet 2015, <http://www.schaffhausen.ch/news/2C451A28-6AD6-4177-BDE3C67CEDEF1E42.htm>

¹⁰ Conseil d'État de Berne, communiqué de presse du 17 septembre 2015 http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/de/meldungen/mm/2015/09/20150916_1626_steuersstrategie_zursteigerungderstandortattraktivitaet

Mise en œuvre des mesures du projet BEPS en Suisse

Afin d'éviter de menacer la compétitivité de la place économique, la Suisse devrait mettre en œuvre seulement les mesures contraignantes du projet BEPS. Outre les mesures déjà prévues dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises III, ce sont surtout l'échange spontané de rulings et l'échange de déclarations pays par pays.

Selon l'Action 5, toutes les décisions fiscales relatives à des règles spéciales doivent être fournies spontanément aux États concernés. La base de droit pour cet échange d'information est fixée par la convention de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, que le Conseil national et le Conseil des États ont déjà adoptée. Cette convention entrera en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier 2017. Selon le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), l'échange se limitera aux rulings valable au moment concerné, ce qui exclut un effet rétroactif. L'OCDE, quant à elle, demande l'instauration d'échanges dès 2016, y compris pour des rulings valables jusqu'en 2014. Certains principes constitutionnels obligeront probablement la Suisse à réclamer des délais de mise en œuvre plus longs.

L'échange automatique de déclarations par pays (« country-by-country report ») nécessite la création d'une base légale. Celle-ci devra protéger les multinationales ayant leur siège en Suisse en matière de spécialité (données utilisables à des fins fiscales uniquement) et de la confidentialité des informations échangées. D'après le SFI, la base légale pour la collecte de ces données sera en place en 2018 au plus tôt, de sorte que la Suisse échangera des données portant sur les années commerciales à compter du 1^{er} janvier 2018 au plus tôt et non à partir du 1^{er} janvier 2016 comme le prévoit l'OCDE.

Pour toute question :

christian.frey@economiesuisse.ch

vincent.simon@economiesuisse.ch