



OXFAM
Solidariteit

LES NÉGOCIATIONS DE L'OCDE SUR LA FISCALITÉ INTERNATIONALE (*update*)

RÉSUMÉ¹

Depuis mai 2019, au sein de l'OCDE, 137 pays négocient des réformes des règles fiscales internationales afin d'adapter le système fiscal international à l'économie numérisée et globalisée.

Les négociations portent sur deux piliers. Le premier pilier vise à trouver une solution pour taxer les géants de l'internet et des autres multinationales, en réformant les règles autour du nexus et de l'allocation des bénéficiaires. Le deuxième pilier vise à lutter contre l'évasion fiscale et la compétition fiscale internationales au sens large par la mise en place d'un impôt minimum.

Les négociations devaient s'achever en juillet 2020, mais elles ont été retardées en raison de la crise du Covid-19. En outre, les États-Unis ont demandé une pause dans les négociations sur le premier pilier. En ce qui concerne le deuxième pilier, les négociations se poursuivent et l'objectif est de trouver un accord d'ici octobre 2020.

Suite à la première [note politique Oxfam](#), nous analysons le déroulement des négociations. **Nous demandons aux décideurs politiques belges d'adopter une position ambitieuse dans le débat sur la taxation du numérique et l'impôt minimum. Cela peut se faire de la manière suivante :**

- En ce qui concerne la taxation du numérique, il est crucial de trouver une solution globale. Dans l'attente d'une solution globale, nous demandons l'application d'une taxe sur les services numériques au niveau national.
- En ce qui concerne l'impôt minimum, les négociations se poursuivent à un rythme accéléré. Nous appelons le gouvernement belge à renforcer ses ambitions dans ce domaine en préconisant un impôt minimum ambitieux, appliqué *par pays* et *sans exception*.

COMMENT FAIRE PAYER AUX GÉANTS DE L'INTERNET UNE CONTRIBUTION FISCALE ÉQUITABLE ?

I. ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS DE L'OCDE

Depuis mai 2019, l'OCDE négocie une réforme des règles fiscales internationales, qui permettrait aux géants de l'Internet et autres multinationales d'être aussi taxés dans les pays où se trouvent les internautes ou les consommateurs. À l'heure actuelle, cela n'est généralement pas possible car les multinationales doivent de facto avoir une présence physique dans un pays pour pouvoir être imposées.

Pour changer cette situation, il était question de créer de nouvelles règles autour du nexus qui permettraient également de taxer les multinationales même si elles n'ont qu'une présence purement numérique quelque part. En outre, de nouvelles règles d'allocation des bénéficiaires ont été négociées,

¹ Cette note est une mise à jour d'une [précédente note politique sur les négociations de l'OCDE](#) préparée le 6 novembre 2019.

qui permettraient d'imposer une petite partie des bénéfices des multinationales au niveau du groupe, puis de les allouer aux pays de consommation selon une clé de répartition. Ainsi, les pays où se trouvent les consommateurs des géants de l'Internet et des multinationales pourraient également taxer une partie de leurs bénéfices.²

Bien que les négociations sur cette solution étaient déjà à un stade avancé, elles ont été provisoirement interrompues et reportées à 2021. Cette décision a été prise principalement à la demande des États-Unis, qui souhaitent que les nouvelles règles ne concernent pas seulement les sociétés Internet, mais aussi d'autres multinationales. Ce à quoi d'autres pays, dont de nombreux pays de l'UE, répondent que l'injustice fiscale se concentre actuellement principalement sur les géants de l'Internet.³

Afin de satisfaire les États-Unis, les ministres des finances de 4 pays européens ont proposé aux États-Unis de travailler à une solution intérimaire en ce qui concerne le premier pilier. Mais cette solution provisoire ne convient pas non plus aux États-Unis.

II. LES DIGITAXES COMME ALTERNATIVE

En l'absence d'une solution globale, de plus en plus de pays envisagent d'introduire une "taxe sur les services numériques". Grâce à cette taxe sur le chiffre d'affaires des géants de l'Internet, certaines activités qui, autrement, resteraient non taxées, comme la vente de données d'utilisateurs ou l'offre de publicité en ligne, seraient désormais taxées.

En 2016, l'Inde a été le premier pays à introduire une "taxe sur les services numériques". L'idée a fait son chemin depuis, surtout après que la Commission européenne ait fait une proposition concrète en 2018 pour introduire la taxe sur les services numériques au niveau européen. La proposition de la Commission européenne envisageait une taxe sur le chiffre d'affaires de 3 % pour les géants de l'Internet⁴, mais elle n'a pas fait l'unanimité.

Depuis lors, l'idée a été reprise dans de nombreux États membres comme base pour les lois nationales. Depuis 2018, de grandes économies comme la France, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni, mais aussi des acteurs plus petits comme l'Autriche, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque, ont annoncé l'introduction d'une digitaxe.⁵ En Belgique, un [projet de loi](#), largement basé sur la proposition de l'UE, a été soumis au vote en 2019, mais n'a pas obtenu la majorité.

III. POSITION D'OXFAM

En tant qu'organisation internationale qui défend la justice fiscale dans les économies développées et en développement, Oxfam a toujours plaidé en faveur d'un accord mondial sur la taxation numérique. Même dans les circonstances actuelles, nous continuons à souligner l'importance [d'un accord mondial qui réforme fondamentalement les règles fiscales](#).

En même temps, Oxfam considère que les pays qui veulent progresser vers une fiscalité équitable ne doivent pas se sentir freinés par l'absence d'un accord mondial. Il est certain que maintenant que la crise du Covid-19 accentue l'injustice fiscale entre les petites entreprises et les entreprises locales, qui subissent de grosses pertes d'une part, et les grands géants de l'Internet, qui font plus de profits que jamais mais ne sont pas taxés sur ceux-ci d'autre part, l'introduction d'une taxe numérique est inévitable.

Dans ce contexte, Oxfam préconise l'introduction de taxes numériques unilatérales et temporaires, tout en appelant les gouvernements à continuer à soutenir de manière constructive les initiatives aux niveaux régional⁶ et mondial.

² Pour plus d'informations, voir la note précédente [note politique d'Oxfam sur les négociations OCDE](#), 06/11/2019, p. 3.

³ Le Soir, [Les États-Unis ne veulent plus discuter une taxe Gafa](#), 18/06/2020.

⁴ European Commission, [Proposal for a council directive on the common system of a digital services tax](#), 21/03/2018.

⁵ Tax Foundation, [What European OECD Countries Are Doing about Digital Services Taxes](#), 22/06/2020.

⁶ Dans le cadre du plan de relance de l'UE, la Commission européenne a une nouvelle fois mis sur la table une proposition de digitaxe européenne, mais il est peu probable que l'unanimité soit atteinte cette fois-ci.

COMMENT POUVONS-NOUS LUTTER CONTRE L'ÉVASION ET LA COMPÉTITION FISCALES INTERNATIONALES ?

I. ÉTAT D'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS DE L'OCDE

Outre le débat sur la fiscalité numérique, des négociations sur un impôt minimum ont lieu au sein de l'OCDE depuis mai 2019. La mise en œuvre ne se ferait pas par l'introduction d'un taux minimum global, mais par l'introduction d'un ensemble de mesures défensives qui, ensemble, garantissent que les multinationales paient de facto un taux minimum là où elles sont économiquement actives.

Une première mesure importante en cours de négociation est la *income inclusion rule*. La *income inclusion rule* permettrait aux pays résidents (pays où les multinationales ont leur siège) d'imposer les bénéfices étrangers d'une multinationale si ces bénéfices ne sont pas ou très peu imposés à l'étranger. L'impôt minimum peut être calculé soit sur la base du revenu global ou agrégé d'une multinationale (*global blending*), soit sur la base du revenu d'une multinationale par pays où elle opère (*jurisdictional blending*).

Une deuxième mesure importante en cours de négociation est la *tax on base eroding payments*. La *tax on base eroding payments* permettrait aux pays sources (pays où les multinationales n'ont pas de siège, mais sont actives, tels que les pays en développement), de refuser aux multinationales certaines déductions de l'assiette imposable ou de prélever une retenue à la source sur certains types de revenus des multinationales.

Si elles sont bien conçues, ces deux mesures peuvent décourager le transfert de bénéfices vers les paradis fiscaux de manière très efficace et empêcher la compétition fiscale entre les pays.

Il est important de préciser que les pays seront toujours autorisés à accorder des allègements fiscaux aux entreprises, mais que la charge fiscale globale de l'entreprise ne doit pas être inférieure au taux minimum. Ainsi, l'OCDE vise à lutter contre les plus grands excès de la compétition fiscale, tout en préservant la liberté des pays de développer leurs propres politiques fiscales.

II. UN IMPÔT MINIMUM AMBITIEUX A UN GRAND POTENTIEL BUDGÉTAIRE

L'introduction de l'impôt minimum a jusqu'à présent reçu moins d'attention dans le débat public. Toutefois, cette mesure a un grand potentiel. Une récente étude d'impact de l'OCDE montre que les réformes fiscales en cours de négociation au sein de l'OCDE pourraient générer **jusqu'à 100 milliards de dollars de recettes fiscales supplémentaires pour les pays à faible, moyen et haut revenu du monde**.⁷ La grande majorité des recettes serait générée par le taux d'imposition minimum, l'OCDE se basant sur un taux minimum de 12,5 %, appliqué aux bénéfices des sociétés multinationales par pays, et sans exception.⁸

Afin de réaliser son potentiel, l'impôt minimum doit être suffisamment ambitieux. Pour cela, il est important que :

- L'impôt minimum soit appliqué aux bénéfices des multinationales par pays où elles opèrent (*jurisdictional blending*). Si elle est appliquée uniquement aux bénéfices globaux ou agrégés d'une multinationale, elle aura un impact négligeable sur l'évasion et la compétition fiscale internationale.
- Aucune exception ne soit faite pour certains régimes fiscaux. De telles exceptions éroderaient complètement l'impôt minimum.
- Le taux minimum soit fixé à un niveau suffisamment élevé. Ce n'est que lorsque le taux sera suffisamment élevé que la mesure découragera les transferts de bénéfices.

⁷ OECD, [Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy: Update on Economic Analysis and Impact Assessment](#), février 2020, slides 6 et 17.

⁸ Ibidem.

III. UNE POSITION BELGE FAIBLE POUR PROTÉGER LA DÉDUCTION POUR REVENUS D'INNOVATION

Toutefois, bien que l'OCDE souligne que des exceptions à l'impôt minimum compromettraient l'efficacité de l'impôt minimum⁹, la Belgique plaide activement en faveur d'exceptions dans les négociations. Un article paru dans un journal du 18 février¹⁰ montre que la Belgique souhaite notamment une exception pour les régimes fiscaux approuvés par le Forum de l'OCDE sur les *Harmful Tax Practices* de l'OCDE. Il s'agit en premier lieu de préserver la déduction pour revenus d'innovation, un avantage fiscal qui permet à certaines entreprises de bénéficier d'une réduction allant jusqu'à 85 % de leur taux d'imposition.¹¹

La déduction pour revenus de brevets et la déduction pour revenus d'innovation

La déduction pour revenus d'innovation est tout comme son prédécesseur, la déduction pour revenus de brevets, internationalement connu comme des *patent boxes* (autrement dit des boîtes à brevets). C'est un avantage fiscal pour que les entreprises payent moins d'impôts sur les bénéfices qu'elles tirent de la propriété intellectuelle.

La déduction pour revenus de brevets, introduite en 2007, prévoyait que les entreprises pouvaient exonérer jusqu'à 80% des bénéfices qu'elles tirent de leurs brevets de l'impôt sur les sociétés. Bien que l'avantage fiscal puisse être utilisé par toutes les entreprises investissant dans la R&D, les grandes sociétés pharmaceutiques, en particulier, en ont largement fait usage. Par exemple, en 2018, GlaxoSmithKline a réussi à exonérer 510 millions d'euros de l'impôt sur les sociétés grâce à la déduction pour revenus de brevets¹², tandis que Janssen Pharmaceutica a même réussi à exonérer 1,4 milliard d'euros grâce à cet avantage fiscal.¹³

En 2016, sous la pression de l'OCDE, la Belgique a dû reformer la déduction pour revenus de brevets et par conséquent l'avantage fiscal a été remplacé par la déduction pour revenus d'innovation.¹⁴ Bien que la déduction pour revenus d'innovation contienne des règles plus strictes pour les revenus éligibles conformément aux lignes directrices de l'OCDE, la déduction a une portée beaucoup plus large et une exemption plus élevée que la déduction pour revenus de brevets. Grâce à la déduction pour revenus d'innovation, les entreprises peuvent désormais exempter 85% des bénéfices qu'elles réalisent des droits de propriété intellectuelle de l'impôt sur les sociétés. En conséquence, le taux d'imposition effectif pour les entreprises peut chuter à 3,75%, ce qui en fait l'une des *patent boxes* les plus agressives au monde.¹⁵

IV. LA DÉDUCTION POUR INNOVATION N'ENTRAÎNE PAS D'INVESTISSEMENTS SUPPLÉMENTAIRES DANS LA RECHERCHE ET LE DÉVELOPPEMENT

Les partisans de la déduction pour revenus d'innovation défendent ce qu'ils considèrent être un avantage fiscal important pour l'économie et utile pour attirer des investissements supplémentaires dans le secteur de la recherche et du développement.

Toutefois, cette affirmation contraste avec plusieurs études du Bureau du Plan. Si ces études montrent que d'autres avantages fiscaux, tels que l'exonération partielle de la retenue à la source pour le personnel de R&D, entraînent effectivement des investissements supplémentaires dans la R&D, pour les avantages fiscaux appliqués à l'impôt sur les sociétés, rien ne prouve qu'ils entraînent effectivement des investissements supplémentaires. Au contraire, selon le Bureau du Plan, ces types d'avantages

⁹ OECD/G20 Inclusive Framework, [Statement on BEPS on the Two-Pillar Approach to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy](#), janvier 2020, p. 29, paragraphe 12.

¹⁰ De Standaard, [Ambitieuze België gewenst rond digitale taks](#), 18 février 2020.

¹¹ De Standaard, [Ambitieuze België gewenst rond digitale taks](#), 18 februari 2020.

¹² Chiffres basés sur les comptes annuels de GlaxoSmithKline Biologicals, accessibles au public via [Nationale Bank](#).

¹³ Chiffres basés sur les comptes annuels de Janssen Pharmaceutica, accessibles au public via [Nationale Bank](#).

¹⁴ En raison de mesures transitoires, les entreprises peuvent toujours utiliser la déduction pour revenus de brevets jusqu'au 30 juin 2021. Après cela, un changement définitif doit être effectué à la déduction pour revenus d'innovation.

¹⁵ Tax Foundation, [Patent Box regimes in Europe](#), 20/06/2019. Étant donné que la carte est basée sur des données de 2019, le taux d'imposition effectif de 4,44% pour la Belgique est toujours indiqué, sur la base de l'impôt sur les sociétés 2019.

fiscaux sont coûteux et inefficaces.¹⁶ En outre, le Bureau du Plan souligne que ce type d'avantage fiscal désavantage les start-ups et les jeunes entreprises, qui souvent ne possèdent pas encore de brevets et ne réalisent pas encore de bénéfices, et ne peuvent donc pas faire usage de cet avantage fiscal.¹⁷ C'est pourquoi, dans sa dernière évaluation, le Bureau du Plan a recommandé de limiter les avantages fiscaux en matière de R&D qui ont un impact sur l'impôt sur les sociétés.¹⁸

Les études du Bureau du Plan sont conformes aux recommandations des institutions internationales et des études académiques. Par exemple, la Commission européenne a déclaré dans son rapport national de la Belgique qu'il y a peu de preuves que la déduction pour revenus d'innovation ou de brevets conduisent à des investissements supplémentaires dans la R&D¹⁹, alors que d'un autre côté, elles encouragent la concurrence fiscale. Les études des institutions internationales, telles que le Bureau national de recherche économique (National Bureau of Economic Research) et l'Institut des études fiscales (Institute of Fiscal Studies)²⁰, soulèvent également de sérieuses questions sur l'idée que les *patent boxes* encouragent la R&D et déclarent même explicitement que de tels allègements fiscaux peuvent faciliter le transfert de bénéfices, même s'ils sont adaptés aux dernières mesures de l'OCDE.²¹

V. POSITION D'OXFAM

Oxfam regrette que la Belgique plaide actuellement pour une position faible dans les négociations sur l'impôt minimum. L'introduction d'un impôt minimum pourrait révolutionner la lutte contre l'évasion et la compétition fiscales internationales et pourrait générer de nombreuses recettes fiscales pour les économies développées et en développement. Oxfam demande donc au gouvernement belge de revoir sa position. Cela peut se faire en plaidant pour un impôt minimum ambitieux, appliqué par pays et sans exception.

Oxfam souligne que rien ne prouve que des avantages fiscaux tels que la déduction pour revenus d'innovation conduisent à des investissements supplémentaires dans la R&D et que la Belgique est un pays attractif pour les entreprises qui investissent dans la R&D même sans la déduction pour revenus d'innovation, en partie en raison de l'existence de nombreux autres avantages fiscaux dont l'efficacité a été prouvée.

Bien qu'Oxfam préfère que la déduction pour revenus d'innovation soit supprimée, on souligne que l'adoption d'une position ambitieuse concernant l'impôt minimum ne doit pas nécessairement conduire à des décisions drastiques telles que la suppression de la déduction pour revenus d'innovation. Dans d'autres pays, on suppose qu'une augmentation du taux d'imposition effectif dans les *patent boxes* pourrait entraîner le maintien de l'avantage fiscal même si un impôt minimum par pays et sans exception est appliqué.²²

¹⁶ Planbureau, [Van alle OESO-landen is België het meest genereus met belastingvoordelen aan bedrijven voor Onderzoek en Ontwikkeling](#): "En ce qui concerne les avantages liés à l'impôt sur les sociétés, tels que le crédit d'impôt pour investissement en R&D et le crédit d'impôt de 80 % pour les revenus de brevets, il n'y a guère de résultats statistiquement significatifs. (...) Le crédit d'impôt pour investissement en R&D et la déduction fiscale pour revenus de brevets représentent la majeure partie du coût budgétaire des avantages fiscaux en matière de R&D en Belgique. Selon l'évaluation, ce sont précisément ces avantages fiscaux qui ne semblent pas être très efficaces pour encourager les activités de R&D supplémentaires. Cela suggère qu'il existe une certaine marge de manœuvre pour limiter l'augmentation des coûts budgétaires d'une manière qui ne compromette pas le potentiel des avantages fiscaux à stimuler les activités de R&D."

¹⁷ Planbureau, [R&D incentives in Belgium: Third Evaluation](#), Avril 2019, p. 9.

¹⁸ Voir note de bas de page 19.

¹⁹ European Commission, [European Semester 2018: Country Report Belgium](#), p. 19.

²⁰ Institute for Fiscal Studies, [Should there be lower taxes on patent income?](#), July 2019.

²¹ Daniele Fabris, [To open the box or to close the box? "Patent box" regimes in the EU between R&D incentives and harmful tax practices](#), *Amsterdam Law Forum* 11(1), 2019, pp. 33.

²² Aux Pays-Bas, le taux effectif de la déduction pour revenus d'innovation a récemment été porté à 9 %. Selon le gouvernement, cela est suffisant pour maintenir l'avantage tout en le rendant compatible avec un éventuel taux d'imposition minimum. Le raisonnement est que les entreprises ne peuvent mettre qu'une partie de leurs bénéfices dans la *patent box*. Étant donné qu'un revenu faiblement imposé dans le cas d'un *jurisdictional blending* peut être mélangé à un revenu fortement imposé, les *patent boxes* peuvent continuer à exister dans de nombreux cas. Voir la [lettre parlementaire du secrétaire d'Etat aux finances Snel](#): "Étant donné que les contribuables ne peuvent placer qu'une partie de leurs bénéfices dans le champ d'application de la *patent box* (c'est-à-dire la partie qui est

Comme les réformes en cours de négociation au sein de l'OCDE seraient appliquées dans le monde entier, cela n'entraînerait pas de désavantage concurrentiel pour la Belgique, puisque des avantages fiscaux similaires devraient également être réformés dans d'autres pays.

liée à la propriété intellectuelle spécifique développée par eux-mêmes), je m'attends à ce que les contribuables qui utilisent la *patent box* ne soient généralement pas soumis à une imposition supplémentaire.”