

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 16.3.2011
SEC(2011) 316 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant la

proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS)

{COM(2011) 121 final}
{SEC(2011) 315 final}

1. EXPOSE DE LA PROBLEMATIQUE

La mondialisation a changé la donne économique. La géographie de la production tout comme l'organisation interne des entreprises présentes sur les marchés internationaux ont considérablement évolué. En matière d'impôt sur les sociétés, en revanche, la réalité de l'intégration des marchés en constante progression est toute autre. Avec 27 régimes fiscaux qui coexistent et sont incompatibles à bien des égards, le marché de l'UE reste en effet très fragmenté. De ce fait, l'Union européenne souffre d'un handicap concurrentiel très important par rapport à ses principaux partenaires commerciaux, les États-Unis et le Japon, qui sont chacun perçus comme un seul et même marché par les entreprises.

Aujourd'hui, les entreprises exercent leur activité dans le cadre de dispositifs structurés pour tenir compte de la mobilité accrue du capital et de la fréquence des transactions transfrontalières entre entreprises associées. Par conséquent, les concepts définis à des fins fiscales, tels que la source et la résidence, qui sont traditionnellement utilisés pour répondre aux besoins d'économies relativement fermées, se révèlent bien souvent inadaptés lorsqu'il s'agit de faire face aux défis liés à l'exercice d'une activité commerciale au sein d'un marché intégré. Plus précisément, la coexistence de règles fiscales hétérogènes régulièrement modifiées constitue un obstacle pour les entreprises qui doivent affronter la concurrence sur les marchés internationaux. À cela s'ajoute que les régimes fiscaux nationaux sont de plus en plus perméables à l'évasion fiscale. De fait, le détournement des revenus et le chalandage fiscal sont des pratiques naturellement favorisées dans un contexte de forte mobilité des facteurs productifs.

Les entreprises réalisant des opérations transfrontalières au sein de l'UE continuent ainsi de se heurter à plusieurs obstacles, à savoir:

- I. *des coûts de mise en conformité supplémentaires*, liés à la nécessité de respecter les règles prévues par différents régimes fiscaux et les règles concernant les prix de transfert. Selon les données recueillies dans le cadre de l'étude sur l'impôt des sociétés publiée par la Commission en 2001, les coûts de mise en conformité liés à la législation fiscale sont de l'ordre de 2 à 4 % du produit de l'impôt sur les sociétés. Dans l'Union à 27, ce pourcentage représente un montant moyen de plus de 10 milliards d'euros pour 2008;
- II. *la double imposition*, dans les cas où des impôts comparables viennent grever les mêmes revenus dans deux ou plusieurs pays;
- III. *la surimposition*, qui se produit lorsque des activités transfrontalières entraînent des impositions qui n'existeraient pas dans un contexte purement national (par exemple, les entreprises associées de différents États membres ou leurs établissements stables n'ont pas la possibilité de répartir leurs déficits, alors que les entreprises établies dans un seul État membre peuvent réduire leur bénéfice imposable et leur pression fiscale au titre de la consolidation des pertes).

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Le cadre actuel comprenant 27 régimes nationaux différents pour l'imposition des sociétés empêche le bon fonctionnement du marché intérieur. Les États membres ne sont pas en mesure d'apporter une solution d'ensemble à ce problème. Une action non coordonnée, qui serait élaborée et mise en œuvre par chaque État membre, ne ferait que reproduire la situation actuelle, car les sociétés auraient toujours à traiter avec autant d'administrations qu'il y a de pays dans lesquels elles sont imposables. Une action au niveau de l'Union est nécessaire pour qu'un cadre juridique prévoyant des règles communes puisse être mis en place. La Commission a pris l'initiative en gardant à l'esprit que, conformément au principe de subsidiarité, les États membres restent souverains pour la fixation du taux de l'impôt sur les sociétés. Ils sont donc libres de déterminer le volume souhaité et la composition de leurs recettes fiscales.

3. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE DE L'UE

L'objectif fondamental de l'initiative de l'UE est l'élimination des derniers obstacles fiscaux subsistant sur le marché intérieur, décrits plus haut, à savoir les coûts de mise en conformité supplémentaires liés au caractère international des activités des entreprises, ainsi que les cas de double imposition et de surimposition. Ainsi, en atténuant l'effet de distorsion de la fiscalité sur les décisions d'investissement et en multipliant les possibilités d'investissement transfrontalier, on pourrait atteindre un objectif plus général consistant à améliorer l'efficacité économique liée à l'affectation des actifs dans l'UE. L'amélioration prévue en matière de simplicité et d'efficacité du régime d'imposition sur les sociétés dans l'UE peut donc contribuer de manière significative à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 et au renforcement du marché intérieur, dans l'esprit des initiatives préconisées dans l'Acte pour le marché unique.

L'objectif opérationnel est l'établissement d'un ensemble de règles communes pour calculer l'assiette imposable des entreprises de l'UE concernées.

Il convient de souligner que l'effet sur le volume et la répartition des assiettes imposables des sociétés dans l'Union n'est pas en soi un but recherché de l'initiative. Aucun objectif n'est donc défini pour les États membres en matière de répartition des recettes fiscales ou de neutralité fiscale.

4. OPTIONS ENVISAGEES

Le rapport examine quatre grands scénarios stratégiques en les comparant à un scénario d'inaction ou de statu quo (option 1):

- l'adoption d'une *assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACIS) dont l'application serait facultative*, autrement dit, le remplacement, pour les entreprises concernées, des 27 codes de l'impôt sur les sociétés par une assiette imposable commune, calculée sur la base d'un unique ensemble de règles (option 2);
- l'introduction *obligatoire* d'une *assiette commune pour l'impôt sur les sociétés (ACIS)* pour l'ensemble des entreprises basées dans l'Union (option 3);

- dans le cadre d'une *assiette consolidée commune pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) facultative*, les entreprises pourraient opter pour une assiette imposable consolidée commune (calculée, par exemple, sur la base d'un ensemble unique de règles fiscales) qui couvrirait l'ensemble de l'Union et qui remplacerait les 27 codes de l'impôt sur les sociétés en vigueur, ainsi que le mécanisme de comptabilité distincte (option 4);
- les mêmes règles seraient obligatoires pour l'ensemble des entreprises basées dans l'Union dans le cadre d'une *assiette consolidée commune pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) obligatoire* (option 5).

Dans chaque cas de figure, des règles communes ne seraient fixées que pour le calcul des assiettes imposables, les États membres conservant leur souveraineté fiscale pour l'établissement des taux d'imposition.

5. ANALYSE D'IMPACT

5.1. Impact sur la taille et la répartition de l'assiette imposable

Les options envisagées supposent une modification de la taille et de la répartition entre pays des assiettes de l'impôt sur les sociétés, qu'il est utile de quantifier, même si l'effet dont il est question ici n'est pas un objectif en soi des réformes fiscales analysées dans le présent document. Il est important de noter qu'aucune conclusion générale ne devrait être tirée quant à l'effet final sur les recettes ou sur la position budgétaire des différents États membres, puisque ces derniers éléments dépendront en définitive des choix opérés au niveau national entre les différentes combinaisons possibles en matière d'instruments fiscaux, ou des taux d'imposition appliqués.

Il apparaît que l'introduction des dispositions concernant l'assiette commune sans consolidation transfrontalière des pertes (ACIS) pourrait déboucher, en moyenne et pour la plupart des entreprises basées dans l'Union, sur des bases d'imposition plus larges qu'aujourd'hui. L'ampleur de cet élargissement semble toutefois dépendre essentiellement des règles d'amortissement appliquées. En tout état de cause, l'assiette commune permettrait de réduire les différences importantes qui existent entre les bases imposables des différents pays européens.

Les dispositions de l'ACCIS autoriseraient une consolidation transfrontalière des profits et pertes. Des calculs effectués sur un échantillon de groupes multinationaux établis dans l'UE sur la base des données figurant dans Amadeus et ORBIS montrent qu'en moyenne chaque année, près de 50 % des groupes multinationaux non financiers de l'échantillon et 17 % des groupes multinationaux financiers de l'échantillon pourraient bénéficier d'une compensation transfrontalière immédiate des pertes. La pondération des résultats propres aux différents secteurs laisse apparaître qu'en moyenne, pour les groupes concernés, l'assiette imposable dans le cas du scénario de l'ACCIS serait d'environ 3 % inférieure à celle du statu quo¹.

¹ Globalement, dans l'échantillon utilisé, l'effet combiné des nouvelles dispositions en matière d'assiette imposable sans consolidation (qui tendent à élargir l'assiette imposable) et de l'introduction de la consolidation transfrontalière immédiate des pertes (qui tend à la restreindre) obtenu dans les scénarios

Dans le cadre de l'ACCIS, la question se pose de savoir comment il conviendrait de répartir l'assiette imposable globale entre les États membres dans lesquels le groupe multinational exerce ses activités, et exige donc que des mécanismes de répartition adaptés soient définis. L'utilisation des données provenant des comptes financiers à titre de variable représentative des bénéfices imposables des groupes multinationaux fait apparaître que la formule dans laquelle les coûts de la main-d'œuvre, des immobilisations et des ventes par destination ont un poids égal entraînerait une augmentation des assiettes principalement dans les États membres d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'en Allemagne, en Espagne, en France, en Grèce et en Italie. Il ressort des enquêtes que la modification de la pondération des facteurs de répartition n'a que peu d'effets sur la distribution relative de l'assiette imposable entre pays.

5.2. Impact sur les coûts de mise en conformité

D'après les données recueillies, les principaux facteurs entraînant des coûts de mise en conformité pour les entreprises multinationales sont liés directement ou indirectement aux règles concernant les prix de transfert (exigences documentaires, autorisations préalables et prises de position de l'administration, et procédures amiables). De plus, la charge administrative que font peser ces règles sur ces entreprises s'est alourdie au fil du temps, principalement en raison des deux éléments suivants: i) des exigences documentaires de plus en plus strictes de la part des autorités fiscales, auxquelles s'ajoute les contrôles effectués par ces dernières; ii) des ajustements et des modifications portant sur le type et l'étendue des opérations des entreprises dans le monde entier².

Selon une étude commandée au cabinet Deloitte, l'application de l'ACCIS devrait se traduire par des économies substantielles en termes de temps consacré à la mise en conformité et de frais y afférents pour les multinationales créant une nouvelle filiale dans un autre État membre. En moyenne, les experts fiscaux ayant participé à l'étude ont estimé qu'une grande entreprise dépense plus de 140 000 EUR (0,23 % du chiffre d'affaires) pour acquitter le coût fiscal de la création d'une nouvelle filiale dans un autre État membre. L'ACCIS permettra de faire baisser ces coûts de 87 000 EUR, soit 62 %. L'économie est encore plus considérable pour une entreprise de taille moyenne, étant donné que les coûts devraient chuter de 128 000 EUR (0,55 % du chiffre d'affaires) à 42 000 EUR, soit une diminution de 67 %. D'autres données recueillies auprès d'un échantillon de multinationales européennes (étude PWC) laissent prévoir une réduction plus modeste mais néanmoins significative de la charge liée à l'exécution périodique d'obligations fiscales. L'économie attendue grâce à l'introduction de l'ACCIS se chiffrerait à 8 points de pourcentage du temps de mise en conformité.

5.3 Incidences sur l'économie dans son ensemble

Le modèle informatisé d'équilibre général CORTAX est utilisé pour évaluer les incidences des différentes réformes sur l'économie dans son ensemble. Le modèle, conçu pour simuler des changements dans la politique fiscale pour les États membres de l'UE, a été élargi et perfectionné aux fins de la présente analyse d'impact³. Toutefois, à l'instar de tout modèle

de l'ACCIS tend à maintenir les assiettes imposables agrégées à un niveau relativement constant par rapport aux assiettes actuelles (pour les entreprises concernées).

² Enquête sur les prix de transfert réalisée par Ernst & Young.

³ Le modèle a été élargi pour prendre en compte i) les *paradis fiscaux*, afin de mettre en évidence la possibilité de transférer des bénéfices hors de l'UE, ii) les *probabilités de pertes*, afin de quantifier avec

d'équilibre général, CORTAX contient des hypothèses et spécifications simplificatrices qui sont contestées et ne peut dissiper l'incertitude quant à la force de certains effets des politiques fiscales sur les comportements. Surtout, CORTAX ne tient pas compte des gains dynamiques à long terme issus de l'intégration ultérieure dans le marché intérieur, par exemple en termes d'augmentation du nombre d'entreprises actives sur le plan international. L'élimination des entraves fiscales transfrontalières devrait se traduire par une diminution des distorsions au niveau de la répartition du capital, dans la mesure où, d'une part, elle augmentera la substituabilité entre les investissements nationaux et transfrontaliers et, d'autre part, elle renforcera l'attractivité de l'UE dans son ensemble pour les investisseurs multinationaux. L'efficacité accrue de la répartition devrait se traduire par une hausse de la productivité et de l'embauche, laquelle découlera également des économies d'échelle qui peuvent être exploitées sur un marché plus large.

Les quatre différentes options stratégiques – ACIS facultative, ACIS obligatoire, ACCIS facultative et ACCIS obligatoire – sont comparées au scénario de statu quo. Dans les scénarios *facultatifs*, on part de l'hypothèse que toutes les multinationales, mais aucune entreprise nationale, optent pour les autres régimes fiscaux, tandis que dans les scénarios obligatoires, les entreprises nationales doivent également appliquer les nouvelles dispositions fiscales. Cette hypothèse pourrait conduire à une sous-estimation des gains attendus dans les scénarios facultatifs, car l'on peut s'attendre à ce que, dans la pratique, les sociétés multinationales optent pour le nouveau régime uniquement si les bénéfices nets qu'elles peuvent retirer de ce régime ne sont pas inférieurs à ceux qu'elles engrangeraient en appliquant les différents régimes fiscaux nationaux. Dans tous les scénarios, on part de l'hypothèse que les recettes tirées de l'impôt sur les sociétés sont maintenues à un niveau constant avant l'adaptation du taux d'imposition, de manière à équilibrer le budget des administrations publiques avant que les entreprises réagissent au nouveau cadre stratégique.

Le mécanisme économique important dans l'analyse CGE de l'ACIS est la compensation entre un faible taux marginal d'imposition effectif (résultat d'une assiette étroite et d'un taux d'imposition obligatoire élevé), qui réduit au minimum les distorsions dans les investissements, et un faible taux obligatoire d'imposition des sociétés (couplé à une assiette large), qui réduit le transfert par les multinationales des bénéfices vers des sites extérieurs et améliore l'attractivité d'un site dans le cas de choix personnels d'investissement. L'élargissement de l'assiette dérivant de la redéfinition de l'assiette fiscale commune et la réduction consécutive du taux devraient réduire la prospérité globale dans l'UE⁴.

Par ailleurs, le principal effet positif de la réforme de l'ACIS dérive de la réduction attendue des coûts de mise en conformité. Dans l'ensemble, une ACIS obligatoire permet de maintenir

précision les effets économiques de la consolidation des pertes, et iii) les *choix personnels des sites*, afin de modéliser les choix infra-marginaux des entreprises quant au *lieu* où investir, avant de prendre une décision sur la *somme* à investir.

⁴ Dans le modèle, une politique d'élargissement de l'assiette accompagnée d'une réduction du taux entraîne des gains de prospérité lorsqu'elle est appliquée séparément par les différents pays, et particulièrement par des pays au taux d'imposition élevé qui souffrent de délocalisation des bénéfices. Toutefois, une mise en œuvre généralisée de cette politique au niveau européen atténue les effets bénéfiques de la réduction des taux d'imposition des sociétés. En effet, l'avantage comparatif que tire un pays de sa localisation ne s'améliore pas si tous les autres États membres réduisent également leur taux d'imposition. Seuls les choix de site vis-à-vis de pays tiers seront concernés. Au bout du compte, une politique multilatérale d'élargissement de l'assiette et de réduction du taux améliore la prospérité moins probablement qu'une politique unilatérale.

la prospérité au niveau européen à un niveau quasi constant tandis que l'introduction d'une ACIS facultative pour les multinationales engendre une légère amélioration en la matière.

Par rapport à l'ACIS, les effets des options ACCIS sur la prospérité sont plus favorables dans tous les scénarios analysés. L'incidence finale globale est un faible gain positif net d'environ 0,02 % du PIB pour l'ensemble de l'UE, ce qui correspond à un montant approximatif de 2,4 milliards EUR (chiffre de 2009). La décomposition des effets des différents éléments des réformes montre que:

- l'incidence économique positive de la consolidation et de la méthode de répartition est due pour l'essentiel à des coûts de mise en conformité moindres;
- le passage d'une comptabilité séparée à la méthode de répartition exerce un effet négligeable sur le PIB et la prospérité; cela s'explique par différents effets contraires: moins d'incitations à transférer des bénéfices et du capital vers des pays au taux d'imposition élevé, mais plus de distorsions au niveau de l'attribution des facteurs à intégrer dans la méthode de répartition aux économies à faible taux d'imposition;
- la consolidation des pertes a tendance à réduire les assiettes imposables. Par conséquent, étant donné les hypothèses du modèle, il est probable qu'une augmentation des taux d'imposition des sociétés sera requise pour équilibrer le budget public. La combinaison d'une charge fiscale moins pesante grâce à une consolidation des pertes et d'une charge fiscale plus lourde imputable à des taux plus élevés pourrait entraîner un renchérissement du capital dans son ensemble. Par conséquent, l'investissement diminue légèrement, mais l'emploi augmente en raison du coût plus faible de la main-d'œuvre. En définitive, le PIB diminue légèrement tandis que l'effet net sur la prospérité est négligeable.

6 COMPARAISON DES OPTIONS

L'élimination des trois types d'entraves fiscales identifiées – rendue possible dans le cadre des options stratégiques ACCIS – permettrait aux entreprises de faire de meilleurs choix économiques tout en améliorant l'efficacité économique globale dans l'UE. Sur la base des incidences économiques quantifiées, l'ACCIS facultative et l'ACCIS obligatoire sont préférées aux autres options étant donné les économies de coûts de mise en conformité qu'elles peuvent favoriser. Toutefois, les données macroéconomiques montrent que l'ACCIS facultative semble être l'option stratégique préférée parmi tous les scénarios analysés.

Les réformes analysées sont potentiellement associées à d'importants effets dynamiques sur le long terme. Ces effets devraient résulter principalement en une diminution de l'incertitude et des coûts (réels et perçus) pour les sociétés opérant dans plusieurs pays. Enfin, ces réformes se traduiront par une augmentation des investissements transfrontaliers dans l'UE du fait tant de l'expansion accrue des entreprises multinationales européennes et étrangères que de la réalisation de nouveaux investissements par des entreprises purement nationales dans d'autres États membres. De même, dans la mesure où le panorama fragmenté actuel des régimes d'imposition des sociétés agit comme une entrave à l'entrée sur les marchés internationaux, les petites et moyennes entreprises (PME) pourraient tout particulièrement bénéficier des conditions équitables créées par les réformes analysées. L'élimination des coûts de mise en conformité supplémentaires liés à l'obligation de respecter les différentes règles fiscales et à

l'introduction du principe du «guichet unique» dans l'administration fiscale est susceptible d'améliorer la capacité des PME à se développer hors de leurs frontières.

7 SUIVI ET EVALUATION

L'action proposée produira des effets sur une série de variables qu'il convient de surveiller. Au niveau microéconomique, il y a lieu d'évaluer les effets des options stratégiques sur les coûts de mise en conformité avec la réglementation fiscale que doivent supporter les entreprises et sur leur comportement en matière d'investissement au-delà des frontières nationales. Afin de surmonter les difficultés bien connues pour obtenir des estimations fiables des coûts de mise en conformité réels et perçus, des enquêtes ad hoc doivent être conçues et une attention particulière doit être accordée à la représentativité des échantillons sélectionnés. La propension des PME à se développer à l'étranger pourrait être particulièrement révélatrice des incidences à long terme que devraient avoir les différentes options stratégiques. Ces effets peuvent être mesurés à la fois au moyen d'enquêtes parmi les entreprises concernées et par l'analyse des changements observés au niveau des choix d'investissements effectifs.

Au niveau macroéconomique, en cohérence avec les objectifs généraux d'amélioration de l'attribution du capital productif de l'UE, il y a lieu de collecter des données concernant les flux d'investissements directs étrangers vers l'UE et entre les pays de l'UE.

L'évaluation des conséquences de l'application de la mesure législative pourrait avoir lieu cinq ans après l'entrée en vigueur des mesures législatives transposant la directive. La Commission pourrait ensuite présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur le fonctionnement technique de la directive.

Le contenu de ce rapport variera en fonction du champ d'application de la directive qui sera finalement adopté par le Conseil.

Tableau 1: Classement des options stratégiques (1 = meilleure option)

	Option 1: statu quo	Option 2: ACIS facultative	Option 3: ACIS obligatoire	Option 4: ACCIS facultative	Option 5: ACCIS obligatoire
Étude PWC (coûts de mise en conformité)	2	3		1	
Étude Deloitte (coûts de mise en conformité)	3	2		1	
Étude CORTAX (variables macroéconomiques)	4	3	5	1(2)	2(1)