

Réformer le réseau de traités fiscaux de la Belgique

en bref

La Belgique a été montrée du doigt pour son inscription pendant quelque temps dans la liste grise des paradis fiscaux de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE). Elle en est sortie en adoucissant son régime de secret bancaire et en signant des accords d'échange de renseignements sur demande. Depuis, au niveau mondial, se développe un standard nettement plus efficace : l'échange automatique. La Belgique a aujourd'hui l'opportunité de ne plus être à la traîne mais à la pointe, en démarrant immédiatement une politique volontariste de signature de traités d'échange automatique.

Par ailleurs les traités de prévention de la double imposition apparaissent de plus en plus comme des mécanismes servant à garantir la double défiscalisation de certains contribuables privilégiés et à faciliter l'ingénierie fiscale des multinationales. Le tout aux dépens non seulement des finances publiques belges mais aussi de celles des pays du Sud. Une évaluation sérieuse du réseau belge de traités de ce type est donc nécessaire, ainsi qu'une réforme du modèle belge de convention de prévention de la double imposition.

Étant donné que la fiscalité est une matière en partie partagée entre l'État fédéral et les entités fédérées, les traités fiscaux doivent, pour être ratifiés, faire l'objet d'un aval de la part de l'ensemble des parlements : fédéral et entités fédérées. Autant d'opportunités pour les nouvelles législatures à tous les niveaux de pouvoir.

Une fiscalité injuste, trop souvent encouragée par les institutions financières internationales, explique en partie les phénomènes de pauvreté et d'inégalités sociales. Il est donc urgent de mettre en place les réformes nécessaires à une plus grande justice fiscale internationale. Plusieurs débats et processus sont en cours au niveau européen (UE) et international (OCDE et G20 notamment), par exemple sur la transparence des pratiques fiscales des multinationales, sur la transparence des bénéficiaires effectifs des trusts, sociétés et fondations, sur la réforme de la fiscalité des multinationales (plan BEPS de l'OCDE). Toutefois, une large responsabilité repose sur les États qui, pour tenter de tirer leur épingle du jeu dans le contexte de concurrence internationale, multiplient les traités fiscaux bilatéraux créant autant de failles dont profitent ceux qui veulent éluder l'impôt.

Échange de renseignements fiscaux : se mettre à la pointe

Suite au sommet du G20 du 2 avril 2009, qui a déclaré vouloir mettre un terme au secret bancaire, l'OCDE publie les listes dites « blanche », « grise » et « noire ». La Belgique se retrouve alors mentionnée dans la liste grise, en compagnie notamment de l'Autriche et du Luxembourg¹.

En cause, le secret bancaire, qui faisait obstacle à l'application par la Belgique du standard OCDE de l'époque, à savoir l'accord d'échange d'informations fiscales sur demande (les informations sont transmises ponctuellement, suite à une demande précise et circonstanciée d'un pays à un autre).

Depuis, heureusement, la Belgique a adouci son secret bancaire et a entamé une vaste campagne de signature de traités d'échange de renseignement sur demande, conformes à l'ancien standard de l'OCDE. Ceci lui a permis, en avril 2013, d'être définitivement blanchie par le « rapport phase 2 » du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements de l'OCDE.

Toutefois, récemment, l'OCDE s'est officiellement positionnée en faveur d'une évolution vers le standard de l'échange automatique de renseignements fiscaux (l'échange est automatique, annuel et concerne un large éventail de données). Elle a d'ailleurs publié le 12 février 2014 en ce sens une proposition de « Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers² ».

Même si elle n'est pas contraignante, cette évolution majeure va dans la direction prise par le Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) mis en place aux États-Unis, ainsi que par la Directive européenne sur la fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts³. Elle conduira probablement à un processus international tendant à la généralisation de ce standard, qui va donc beaucoup plus loin que celui retenu initialement par le G20 de Londres.

La Belgique a donc une opportunité, en prenant dès maintenant les devants, de ne plus être à la traîne en matière de lutte internationale contre la fraude et l'évasion fiscale. Pour ce faire, elle doit mettre fin au processus de ratification des nombreux traités d'échange de renseignements sur demande récemment conclus, mais d'évidence déjà dépassés et obsolètes, et entamer au contraire des négociations avec le plus grand nombre possible d'États partenaires pour conclure des traités d'échange automatique, sur base du nouveau standard proposé par l'OCDE. Il conviendrait ainsi d'adapter les accords signés et en attente de ratification, avec la Bahreïn, le Congo, la Malaisie, l'Ouganda, ou le Rwanda, pour en citer quelques-uns⁴.

Cette opération passe par un préalable indispensable : achever dans les plus brefs délais la ratification par la Belgique de la version amendée de la Convention OCDE/Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale.

Cependant, même si l'adoption du nouveau standard mis en place par l'OCDE serait une évolution marquante, il reste important de souligner que ce modèle est lui-même perfectible. Un certain nombre de failles ont en effet déjà été identifiées. Sont dénoncés par exemple les seuils minima en deçà desquels disparaît l'obligation de transférer l'information, ce qui permettrait aux fraudeurs de contourner la législation en multipliant les petits comptes bancaires.

Plus grave, la proposition de l'OCDE exige une réciprocité parfaite dans l'échange automatique de renseignements. Cette réciprocité est bien entendu souhaitable idéalement, mais elle aboutit dans les faits à une discrimination aux dépens des pays du Sud plus pauvres et fragiles. Incapables à ce stade de mettre en place l'infrastructure administrative nécessaire à la collecte et à l'envoi des renseignements requis, ces pays se voient donc d'emblée exclus du bénéfice de la réception d'informations concernant les avoirs financiers à l'étranger, frauduleusement

dissimulés par leurs propres nationaux et résidents. Cette situation est injuste au vu des besoins budgétaires criants de ces pays pour financer leur développement. Il importe donc que la Belgique remédie à ces failles dans les négociations de traités à venir.

La Belgique devrait ainsi prévoir, avec ses partenaires, pays en développement dans un premier temps, la signature d'accords d'échanges automatiques temporairement asymétriques. Ces accords permettraient à la Belgique de commencer immédiatement l'envoi de renseignements, et laisseraient un temps d'adaptation (une période transitoire de cinq à dix ans par exemple) aux pays partenaires, avant d'exiger la réciprocité, tout en offrant une assistance technique à ces pays.

Mettre fin à la « double non-imposition » des multinationales

Dans un contexte rendu difficile par la crise économique, le fait que la plupart des multinationales réussissent, souvent de façon tout à fait légale, à réduire à des niveaux proches de zéro leur contribution fiscale est devenu insupportable pour l'opinion publique, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en développement.

Or l'utilisation des traités de « prévention de la double imposition » apparaît de plus en plus comme un élément moteur des stratégies d'optimisation fiscale des entreprises multinationales. C'est la conclusion qui s'impose en tout cas en étudiant les stratégies de Google, Starbucks, SAB Miller, Glencore pour n'en citer que quelques-unes. Ainsi, une illustration parfaite de ces différentes méthodes peut être trouvée dans l'enquête menée par l'ONG « Action Aid » sur les activités du géant brasseur SAB Miller au Ghana. La filiale locale, « Accra Brewery », détenant 30% de parts du marché ghanéen, a déclaré être en perte pendant 3 des 4 exercices fiscaux de 2007 à 2010, et n'a donc payé *in fine* que 254 000 € d'impôts sur la période, pour un chiffre d'affaire de 64 millions €. Pourtant, on peut estimer que SAB Miller parvient à éviter annuellement pas moins de 1 320 500 € d'impôts ghanéens en déplaçant artificiellement (et légalement) les profits engrangés par ses activités au Ghana vers ses filiales à l'Ile Maurice, aux Pays-Bas et en Suisse.

Trois phénomènes sont notamment à l'œuvre :

→ Le « **treaty shopping** » qui permet dans la plupart des cas à un opérateur de bénéficier d'un traité déterminé grâce à l'ouverture d'une simple filiale « boîte aux lettres » dans un des pays contractants.

→ Les « **arrangements hybrides** » et autres mécanismes qui permettent aux opérateurs de transformer la prévention de la double imposition en une véritable garantie de double non-impo-

sition, en exploitant les différences d'instruments, d'entités ou de transferts des régimes fiscaux entre deux ou plusieurs pays.

→ Les « **taux plafonds** » (à des niveaux égaux ou proches de 0%) prévus par ces traités sur les prélèvements fiscaux à la source, sur les mouvements transfrontaliers des intérêts et royalties. Toutes choses qui incitent les opérateurs en cause à réduire leurs bénéfices déclarés, en gonflant artificiellement les susdits intérêts et royalties.

Plusieurs pays (Pays-Bas, Mongolie, Argentine notamment) ont entamé un débat, voire un processus officiel d'évaluation relatif aux coûts et bénéfices réels de ces traités. La Belgique peut et doit faire de même.

Le CNCD-11.11.11 demande donc une évaluation indépendante des effets de ces traités sur les rentrées fiscales de la Belgique et de ses partenaires, en premier lieu les pays en développement.

Il demande également une révision d'urgence du modèle standard belge de « Convention préventive de la double imposition » pour en éliminer les clauses plus favorables à la double non-imposition⁷ et à l'optimisation fiscale agressive, et pour y insérer des clauses anti-abus.

Il s'agirait en premier lieu de créer une clause générale préventive de la « double non-imposition », afin de permettre à un État d'instaurer une taxe lorsqu'une base taxable échappe de fait à la taxation dans un autre pays. Concrètement, chaque fois qu'un revenu échapperait à toute taxation dans un des deux pays contractants, cela ouvrirait le droit, pour l'autre pays contractant, de taxer le revenu concerné. En deuxième lieu, les conditions nécessaires pour bénéficier du traité doivent être précisées et restreintes, afin de combattre le phénomène de création de filiale « boîte aux lettres ». Enfin, les « taux plafonds » prévus pour les flux de dividendes, intérêts et royalties doivent être abolis.

1/ Cette liste est notamment consultable sur <http://www.oecd.org/ctp/42497950.pdf>

2/ <http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/echange-automatique-de-renseignement-norme-commune-de-declaration.pdf>

3/ Directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

4/ SPF Finances, Liste des accords signés en attente de ratification (au 07 juillet 2014):

<http://www.fiscus.fgov.be/interfafznl/fr/international/conventions/sign.htm>

5/ Voir notamment

http://www.internationaltaxreview.com/pdfs/TJN2014_OECD-AIE-Report.pdf

6/ Voir l'exemple cité par Antonio Gambini, IN « Les mécanismes de l'injustice fiscale internationale », POINT SUD, les études du CNCD-11.11.11, n°8, mai 2013. <http://www.cncd.be/Les-mecanismes-de-l-injustice>

7/ <http://www.fiscus.fgov.be/interfafznl/fr/international/conventions/modStand.htm>

recommandations

Le CNCD-11.11.11 demande donc aux nouveaux gouvernements fédéraux et régionaux :

- L'interruption du processus de ratification des traités d'échange de renseignements fiscaux fondés sur le standard dépassé de l'échange sur demande.
- L'ouverture d'une politique ambitieuse et volontariste de négociation de traités d'échange automatique d'informations avec un maximum de pays partenaires.
- La conclusion avec les pays en développement de traités d'échange automatique temporairement asymétriques, tout en offrant une assistance technique à ces pays afin de leur permettre de s'adapter au nouveau standard international.
- L'évaluation indépendante du réseau belge de traités de prévention de la double imposition, afin d'en évaluer les coûts et les bénéfices réels, notamment en termes de pertes de recettes fiscales.
- La révision du modèle belge de « Convention préventive de la double imposition » pour en éliminer les clauses plus favorables à la double non-imposition et à l'optimisation fiscale agressive et pour y insérer des clauses anti-abus, y compris l'interdiction générale de la double non-imposition.
- Des initiatives en faveur d'une réforme de l'encadrement juridique international de la fiscalité des multinationales : en interdisant le déplacement artificiel des profits vers les juridictions moins taxées, et en veillant à intégrer les pays en développement dans l'élaboration des normes juridiques internationales.

pour en savoir plus

Gambini A., *Les mécanismes de l'injustice fiscale mondiale*, CNCD-11.11.11, Point Sud n°8, mai 2013, <http://www.cncd.be/Les-mecanismes-de-l-injustice>

OCDE, *Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers. Norme commune de déclaration et de diligence raisonnable*, février 2014, <http://www.oecd.org/fr/ctp/echange-de-renseignements-fiscaux/echange-automatique-de-renseignement-norme-commune-de-declaration.pdf>

Tax Justice Network, *OECD's Automatic Information Exchange Standard: A watershed moment for fighting offshore tax evasion?*, mars 2014, http://www.internationaltaxreview.com/pdfs/TJN2014_OECD-AIE-Report.pdf

McGauran K., *Should the Netherlands sign tax treaties with developing countries?*, SOMO, juin 2013, http://somo.nl/publications-en/Publication_3958

Latindadd, *Acuerdos para evitar la Doble Tributación en América Latina. Análisis de los vínculos entre los impuestos, el comercio y las finanzas responsables*, août 2013, <http://www.fundses.org.ar/archi/iniciativas/foro/libro%20AEDT%20-%20castellano.pdf>

Braun J. & Fuentes D., *A Legal and Economic Analysis of Double Taxation Treaties between Austria and Developing Countries*, Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation, avril 2014, http://justiciatributaria.co/wpcontent/uploads/2014/04/BraunFuentes_AustrianDTTs_Layout_final3.pdf

contact

Antonio Gambini, chargé de recherche & plaidoyer « Financement du développement »
antonio.gambini@cncd.be
+ 32 (0)2 613 30 31

cncd-11.11.11

quai du Commerce 9 à 1000 Bruxelles
www.cncd.be

Avec le soutien de
LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT .be

