



OPENLUX

Après les Panama Papers et autres LuxLeaks, les Etats s'étaient engagés à fermer les canaux d'optimisation et d'évasion fiscale dont usaient et abusaient les multinationales et les plus fortunés. Promesse tenue ?

DOMINIQUE BERNIS
ÉLODIE LAMER

Depuis quelques années, les « leaks » se succèdent (Panama Papers, LuxLeaks, OpenLux...) et la Commission européenne fait les gros titres quand elle s'attaque à des multinationales comme Apple ou Starbucks (et aux Etats membres qui les accueillent) dans des décisions parfois renversées par la justice européenne. Le « filon », si l'on peut dire, semble inépuisable. De sorte que le citoyen en vient à se demander si les Etats, au sein de l'Union européenne ou de l'OCDE, l'Organisation de coopération et de développement économiques, ont réellement la volonté de lutter contre l'optimisation ou l'évasion fiscale.

« Il ne faudrait pas sous-estimer les progrès réalisés depuis 10 à 15 ans », explique Edoardo Traversa, professeur de droit fiscal à l'UCLouvain. « Par rapport à la situation actuelle, avant, c'était le Far West. Il n'existait pas de consensus sur des règles communes pour limiter la planification fiscale des groupes multinationaux ; le secret bancaire se traduisait par le refus d'échanger la moindre information entre administrations fiscales, ce qui a encouragé la fraude à grande échelle. Et il n'y avait pas de volonté commune pour discuter de ces questions, même au sein de l'UE. »

« Beaucoup de choses ont changé », confirme Christian Valenduc, professeur aux universités de Louvain et de Namur. « L'échange d'information est aujourd'hui une réalité – et pas seulement pour les placements financiers des particuliers, mais aussi pour les rescrits fiscaux, les rulings, comme on dit chez nous. Les négociations au sein de l'OCDE – et leurs prolongements dans la législation européenne – ont permis de mettre de l'ordre dans un grand nombre de pratiques d'évasion fiscale. »

1

Remise en ordre

Pour les groupes multinationaux, le but du jeu est simple : déplacer des profits réalisés dans des pays où la fiscalité est élevée vers des pays où l'impôt est bas. Trois grands canaux, largement utilisés dans le passé, ont été plus ou moins rétrécis.

Ainsi, les prêts intra-groupe – d'une filiale, généralement spécialisée (une « banque interne », dit-on), localisée judicieusement vers ses « sœurs » dans les pays où le groupe multinational est actif – permettent, via le paiement des intérêts, de réduire la « facture fiscale » globale.

La Belgique a longtemps offert une telle opportunité de « rapatrier du cash » vers la maison mère avec « des pertes fiscales minimales » (pour citer « Only in Belgium », un document promotionnel rédigé dans le passé par le... fisc), via une société installée dans notre pays qui pouvait bénéficier d'un régime fiscal favorable : le statut de « centre de coordination ». Celui-ci a dû être démantelé, à partir de 2006, suite à la pression de l'UE. Mais le mécanisme dit des « intérêts notionnels » a pris le relais et les « banques internes » des groupes ont largement profité d'un régime taillé sur mesure pour elles.

La porte, cependant, s'est refermée. En Belgique, où le système des intérêts notionnels a été revu (« neutralisé », pourrait-on dire, comme on le dit d'une arme à feu), et dans toute l'UE, suite à la directive européenne Atad de juin 2016, qui limite les paiements d'intérêt à une société sœur – et partant les montants déductibles. « Ce qui était une recommandation de l'OCDE est devenu une directive européenne », note Christian Valenduc.

Il y avait aussi les rulings, ces décisions fiscales anticipées (comprenez : un accord négocié avec le fisc sur la manière dont vous allez être taxé). Une spécialité luxembourgeoise, mais pas que. La Belgique avait ainsi inventé l'« excess profit ruling ». La mécanique était délicieusement perverse et il vaut la peine d'en rappeler le principe. On considérait qu'une société appartenant à un groupe multinational pouvait réaliser, grâce à des synergies et des économies d'échelle, un profit plus élevé que si elle avait été indépendante ; et on exonérait ce « profit excédentaire » – mais... sans en informer les administrations fiscales étrangères.

Désormais, les rulings, quels qu'ils soient, doivent être transmis aux autres pays. Pas étonnant que la pratique ait également perdu la cote chez nos voisins grand-ducaux où le fisc en a validé 44 seulement l'an passé, soit... 90 % de moins que cinq ans auparavant. « La publicité des rulings leur a fait perdre leur attrait. »

2

Des progrès... relatifs

De nombreux pays offraient également des régimes fiscaux favorables aux revenus des brevets et, plus largement, de la propriété intellectuelle (royalties, redevances...) – les « patent boxes » (littéralement : boîtes à brevets). « Auparavant, il suffisait de localiser ses brevets et sa propriété intellectuelle dans le pays pour pouvoir bénéficier de ces régimes. Désormais, un minimum de « substance économique » est exigé : « le groupe doit effectuer de la R&D dans le pays », explique Christian Valenduc, qui juge cependant que le système est encore trop laxiste – « c'est mieux que rien » – et surtout que les « patent boxes » contribuent peu à soutenir les dépenses de recherche, contrairement à la vulgate officielle. Ce qui est largement confirmé par les études économiques, dont une réalisée en Belgique par le Bureau du Plan sur l'efficacité des aides à la R&D.

Les nouvelles règles négociées au sein de l'OCDE, dans le cadre du plan d'action contre l'érosion de la base fiscale et le déplacement des bénéfices (plus connue sous son acronyme anglais BEPS), ont également limité ce qu'on appelle le « treaty shopping » (le chalandage des traités, si l'on souhaite une traduction française), qui consiste à faire transiter les flux de fonds par un ou plusieurs pays – par exemple, d'Allemagne en France, via la Suisse – pour profiter des conventions fiscales bilatérales. Désormais, il ne suffit plus d'ouvrir une « boîte aux lettres » (lisez : une société qui n'a pas d'activités réelles) dans un certain canton suisse, il faut prouver que cette société a une raison d'être économique et juridique, que son existence ne s'explique pas uniquement par des raisons fiscales – qu'elle a, dans le jargon, de la « substance économique ».

Là encore, c'est un progrès, mais relatif. Car la notion de « substance économique » reste ambiguë et mal définie, spécialement dans un contexte de numérisation de l'économie ; et chaque Etat peut avoir sa propre conception, voire n'imposer que des exigences très faibles. On citera ainsi cet exemple en apparence cocasse, mais très révélateur, souligné par un expert du Parlement européen sur Twitter : la législation luxembourgeoise prévoit un régime avantageux pour les compagnies maritimes... alors que le Grand-Duché n'a pas d'accès direct à la mer.

L'échange automatique d'informations entre administrations fiscales constitue assurément une révolution.



Comment les Etats ont précipité la lutte contre l'évasion fiscale

Sur ce point, tous nos fiscalistes sont bien d'accord. « Qui aurait imaginé, il y a vingt ou vingt-cinq ans, que les administrations fiscales des îles Caïmans ou des îles Vierges britanniques échangeaient des informations avec nos pays ? », résume Edoardo Traversa. Mais cette exigence de transparence a ses limites : elle porte essentiellement sur les placements financiers, mais pas sur l'immobilier et ne vise que les revenus des résidents belges.

Il y a matière à s'y pencher, estime l'eurodéputé allemand Sven Giegold (écologiste). En septembre dernier, il a étudié l'explosion des prix des bâtiments en Allemagne et a conclu qu'elle était en partie soutenue par des investisseurs privés qui y ont trouvé un business lucratif. En s'appuyant sur des structures luxembourgeoises, ces propriétaires « professionnels » parviendraient à sortir leurs bénéfices de l'UE pas ou peu taxés.

Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales à l'OCDE, confirme qu'une réflexion « encore générale » a lieu au sein de l'Organisation pour « étendre le

standard mondial d'échange d'informations aux biens immobiliers parce que l'on voit des transferts d'actifs liquides vers ce type d'actifs ». Plus vastement, c'est aussi la question de la fiscalité des personnes physiques qui se pose. « Quand en 1998, on a commencé à travailler sur les pratiques fiscales dommageables, il avait été décidé de ne pas l'inclure (...). Dans un environnement où il y a des inquiétudes sur un accroissement des inégalités de patrimoine, de richesse et autres, la question se pose », explique-t-il, ajoutant qu'il peut pointer le sujet du doigt, mais que la décision appartient au niveau politique.

3

Des chantiers inachevés

D'autres chantiers importants sont toujours inachevés. Au sein de l'OCDE, les Etats se sont donné à la fin de l'an passé un délai supplémentaire de six mois (donc jusqu'en juin) pour tenter de s'entendre, d'une part sur la taxation de l'économie numérique et, d'autre part, sur la mise en place d'un impôt minimum.