



PARADIS FISCAUX

**DES
SOLUTIONS
À NOTRE
PORTÉE**

MAI 2014

RJF RÉSEAU
JUSTICE
FISCALE

ECHEC  AUX
PARADIS FISCAUX

RAPPORT PRÉPARÉ PAR LE RÉSEAU JUSTICE FISCALE ET SOUMIS AU COLLECTIF ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX



Échec aux paradis fiscaux est un collectif d'organisations menant des campagnes de sensibilisation et d'actions politiques contre le phénomène des paradis fiscaux, lesquels nuisent au financement des institutions d'État et des services publics. En font partie l'Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux (APTS), l'Association québécoise pour la Taxation des Transactions financières et pour l'Action Citoyenne (ATTAC-Québec), Centrale des syndicats démocratiques (CSD), la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), la Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ), la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), la Fédération interprofessionnelle de la santé du Québec (FIQ), le Secrétariat intersyndical des services publics (SISP), le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ), l'Union des consommateurs (UC), Les Amis de la Terre de Québec et le Réseau pour la justice fiscale (RJFQC).

Courriel : daniel.arcand@sfpq.qc.ca



Le Réseau pour la justice fiscale Québec (RJFQC) est une organisation de recherche non partisane, indépendante, sans but lucratif, associée au réseau international Tax Justice Network. Le Réseau vise à alimenter la réflexion sur la fiscalité comme outil collectif fondamental permettant de financer les services publics et de maintenir des politiques rigoureuses en matières sociales, environnementales et économiques.

5323, rue de Brébeuf, Montréal, H2J 3L8, contacts@rjfqc.net

Rédaction et recherche par

Alain Deneault, Gabriel Monette et Alexandre Sheldon
du Réseau Justice Fiscale

Avec la collaboration du professeur en droit fiscal
André Lareau de l'Université Laval, pour la formulation
de recommandations

Mai 2014, Montréal

SOMMAIRE

Contexte général

Rien ne justifie qu'on enferme le débat sur la fiscalité dans un faux dilemme, à savoir plus d'impôts et de taxes pour les particuliers ou moins de services publics. Si l'État assume mal sa mission sociale, c'est en grande partie en raison du peu de revenus qu'il tire de la part d'acteurs sociaux nantis. L'usage généralisé, tantôt légal, tantôt illégal, de techniques d'évitement fiscal par les grands détenteurs de capitaux (grandes entreprises, banques et individus fortunés) atteint à l'heure actuelle des sommets historiques. En 2013, Statistique Canada estimait prudemment à 170 milliards de dollars les fonds placés par les multinationales dans différents paradis fiscaux. Ainsi s'explique le contexte actuel d'austérité budgétaire et de coupures perpétuelles dans les services publics.

Autre lieu commun, il est faux de penser que le Canada est isolé à l'échelle internationale et qu'il se condamnerait à agir seul contre les paradis fiscaux. Au contraire, par plusieurs de ses politiques, le Canada encourage aujourd'hui le recours légal aux paradis fiscaux et se trouve en marge de ses pairs de l'OCDE dans les programmes concertés de lutte contre les paradis fiscaux. Le Canada peut tout à fait participer à la mouvance internationale qui cherche actuellement à juguler cette érosion des assiettes fiscales, en instaurant sans plus attendre des solutions concrètes.

Ce rapport propose ainsi une première série de recommandations minimales au gouvernement fédéral pour attaquer le problème de l'évitement fiscal généralisé. Cette série de recommandations doit être considérée comme une première étape devant être suivie de mesures additionnelles afin de réduire efficacement le fléau de l'évitement fiscal international.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Modifier les régimes de divulgation volontaire pour y prévoir des pénalités, le cas échéant, aujourd'hui inexistantes en s'inspirant des programmes états-uniens Offshore Voluntary Disclosure Initiative (OVDI) et Stream Line Program.

Les procédures canadienne et québécoise de divulgation volontaire permettent aux contribuables qui n'ont pas déclaré les informations exigées par les lois fiscales de faire une divulgation volontaire, lorsque les conditions prescrites sont réunies. Si les agences de revenu canadienne et québécoise acceptent la divulgation de ses informations, le contribuable ne sera redevable que des impôts impayés et des intérêts sur la dette. Aucune pénalité ne sera imposée et aucune poursuite criminelle ne sera entamée. Les procédures canadienne et québécoise de divulgation volontaire devraient s'inspirer davantage des programmes américains (OVDI et Stream Line Program). Ainsi, les divulgations volontaires devraient être accompagnées de pénalités à des taux variant de 0 % à 30 % selon les circonstances.

Recommandation 2

Participer aux accords multilatéraux d'échange automatique de renseignements fiscaux

Bien que les accords d'échange de renseignements fiscaux (AÉRF) permettent aux autorités fiscales canadiennes d'obtenir des renseignements détenus notamment par des banques et des institutions financières situées dans les législations étrangères avec lesquelles le Canada a conclu de tels accords, il n'en demeure pas moins que les requêtes en ce sens doivent contenir une kyrielle d'informations sur le contribuable visé à un point tel qu'on peut mettre sérieusement en doute l'efficacité de cette procédure.

En conséquence, nous recommandons que le Canada participe activement à la dynamique internationale visant à mettre en place des accords multilatéraux d'échange de renseignements automatiques.

Recommandation 3

Retirer l'avantage fiscal prévu aux accords d'échange de renseignements fiscaux

Nous recommandons de retirer l'avantage fiscal permettant aux sociétés résidant dans les pays avec lesquels le Canada a signé un AÉRF de distribuer leurs profits d'entreprises actives, en franchise d'impôt, au bénéfice de leur société mère canadienne au moyen de dividendes. Les largesses fiscales qui sont accordées aux sociétés résidant dans les législations ayant conclu un AÉRF avec le Canada par la législation fiscale canadienne entraînent une érosion malsaine de l'assiette fiscale canadienne tout en provoquant une compétition déloyale à l'égard des entreprises canadiennes qui n'ont pas accès à de tels mécanismes.

À cet effet, nous recommandons que la définition de « pays désigné » au paragraphe 5907(11) des Règlements de l'impôt sur le revenu soit modifiée afin d'inclure seulement les pays ou territoires avec lesquels le Canada a conclu un accord ou une convention générale visant l'élimination de la double imposition du revenu et non ceux avec lesquels le Canada a conclu un AÉRF. Cette modification permettrait de réduire sensiblement les possibilités d'optimisation fiscale que le gouvernement canadien a rendues possibles en signant les AÉRF dans leur forme actuelle.

le gouvernement canadien démontre davantage une intention de faire cavalier seul plutôt que de collaborer aux travaux de l'OCDE et à la mise en œuvre de ses recommandations. Cette approche n'est certes pas souhaitable. Le gouvernement canadien doit participer activement dans le projet BEPS, agir de concert avec les autres pays membres et mettre en œuvre rapidement les recommandations de l'OCDE afin de freiner l'érosion de la base fiscale.

Recommandation 4

Revoir certaines conventions fiscales

Nous recommandons de revoir les conventions générales visant l'élimination de la double imposition du revenu signées avec des pays où les taux d'imposition des particuliers ou des sociétés sont nuls ou pratiquement nuls pour certains types de revenus ou pour certains types de sociétés.

Recommandation 5

Modifier la définition de « pays désigné » au paragraphe 5907(11) des Règlements de l'impôt sur le revenu

Nous recommandons que certaines sociétés qui seraient visées par règlement, dont les International Business Companies de la Barbade, soient réputées ne pas être résidentes d'un pays désigné. Cette mécanique permettrait au ministre des Finances du Canada, lorsque le traitement fiscal accordé par un pays, notamment la Barbade, serait jugé inadéquat, de retirer ponctuellement à certaines sociétés incorporées dans des pays – par exemple les International Business Companies – le bénéfice fiscal associé à la notion de pays désigné.

Recommandation 6

Supprimer les fiducies de revenu non imposable

Les fiducies de revenu transfrontalières, désignées en anglais comme Cross-Border Income Trusts (CBIT) ou comme Foreign Asset Income Trust (FAIT), permettent aux sociétés du secteur minier, pétrolier et gazier d'éviter entièrement tout impôt sur leurs revenus corporatifs. Elles transforment de facto le Canada en un paradis fiscal de l'industrie minière. Le Canada doit immédiatement éliminer ces avantages fiscaux accordés aux minières se costumant en fiducies.

Recommandation 7

Joindre l'initiative Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

Le projet BEPS de l'OCDE cherche à contrer l'érosion de l'assiette fiscale qui peut s'effectuer par le transfert d'activités vers les juridictions où la charge fiscale est faible ou nulle. À l'heure actuelle,

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	4
1. PREMIERS ÉLÉMENTS POUR UN DIAGNOSTIC	7
Évaluer les pertes publiques dans les paradis fiscaux	7
2. SURMONTER LE SENTIMENT D'IMPUISSANCE : LES SOLUTIONS IMMÉDIATES	9
1. Pénaliser dans un cadre précis les fuites de capitaux dans les paradis fiscaux	9
2. Revoir les accords de non double imposition et l'échange de renseignements fiscaux	10
3. Supprimer les fiducies de revenu non imposable	13
4. Érosion de l'assiette fiscale canadienne	14

LES PARADIS FISCAUX DES SOLUTIONS À NOTRE PORTÉE

LES PARADIS FISCAUX sont désormais au cœur du débat public. Les populations s'aperçoivent qu'ils permettent à des acteurs privilégiés (institutions financières, multinationales, grandes industries et détenteurs de fortune) de contourner leurs obligations fiscales, sur un mode tantôt légal, tantôt illégal. Les législations de complaisance que constituent les paradis fiscaux permettent également aux entreprises d'y mener formellement des opérations qui seraient souvent tenues pour illégales dans les pays où elles se trouvent vraiment. Le secret bancaire y prévaut et la loi y garantit l'ultra-permissivité. Le problème est considérable à l'échelle mondiale. La Banque de règlements internationaux, qui réunit les banques centrales du monde, estime que la moitié des transactions financières internationales transitent par les paradis fiscaux.

1 PREMIERS ÉLÉMENTS POUR UN DIAGNOSTIC : ÉVALUER LES PERTES PUBLIQUES DANS LES PARADIS FISCAUX

À l'évidence, les entreprises canadiennes et québécoises placent chaque année des milliards de dollars dans les paradis fiscaux de façon à contourner leurs obligations fiscales. Il est malheureusement difficile de quantifier rigoureusement les pertes que représentent les mouvements de capitaux effectués par les institutions financières et les grandes entreprises dans les paradis fiscaux. Il en est ainsi parce que l'État ne se donne pas les moyens d'analyser le phénomène, que ce soit d'un point de vue qualitatif¹ ou quantitatif².

La principale donnée publique qui rend compte de l'envergure du phénomène offshore reste le volume des investissements directs à l'étranger (IDE) recensés chaque année par Statistique Canada. Il s'agit des capitaux financiers que les entreprises font circuler d'une entité à une autre, parmi celles qu'elles contrôlent à travers le monde. En principe, les fonds investis à ce titre financent des immobilisations qui participent au développement d'activités à l'extérieur du pays où le groupe a enregistré son siège social.

L'évaluation des actifs dans les paradis fiscaux à partir des statistiques relatives aux investissements directs à l'étranger s'avère problématique. Elle pêche par négligence en ce qui concerne le statut réel des placements offshore. Le problème avec les paradis fiscaux, c'est que l'on continue d'en parler avec les termes correspondant à l'économie réelle. Or, très souvent, le vocabulaire employé formellement pour qualifier les transactions faites dans les paradis fiscaux masque des transferts financiers ou des opérations comptables qui ne portent pas leur nom : des fonda-

tions caritatives des îles Caïmans détiennent par exemple la flotte d'avions de compagnies aériennes³, des trusts ont pour gestionnaire la personne même de leur bénéficiaire⁴ – ce qui constitue une contradiction dans les termes – ou des Special Purpose Vehicles permettent le hors-bilan dans la gestion d'entreprise pour maquiller les comptes comptables. Il en va de même pour les investissements directs à l'étranger, qu'on ne saurait prendre à la lettre pour un capital fixe investi à long terme afin de produire du rendement. Ces transferts de capitaux sont en réalité le plus souvent des fonds déguisés en investissements, délocalisés à l'étranger aux fins d'optimisation fiscale seulement.

Le phénomène croît sans cesse. Cette part d'actifs inscrite ainsi dans les paradis fiscaux par les multinationales canadiennes a augmenté de 1 500 % depuis 1990; on est passé de 11 milliards de dollars à 170 milliards de dollars. En 2012, Statistique Canada évaluait que, dans les sept principaux paradis fiscaux où ils sont présents, les Canadiens avaient logé à cette date 155 milliards de dollars. À la Barbade seulement, troisième pays destinataire des investissements d'entreprises canadiennes, près de 60 milliards de dollars étaient en jeu. Si la Barbade est le troisième pays où les multinationales « investissent » le plus, c'est précisément parce qu'elles n'y « investissent » dans rien, précisément, sinon que des milliards de dollars volatils dans des canaux d'évitement fiscal. Puisque ces pseudo-investissements n'ont trait à aucune immobilisation et qu'ils représentent des fonds qu'on peut, grâce aux accords de non double imposition, transférer au Canada en franchise d'impôt, force est de conclure que ces fonds, loin de

1 DENEULT, Alain. Paradis fiscaux, L'aveuglement volontaire du ministère québécois des Finances, [En ligne], 2012. [www.sisp.qc.net/fileadmin/SITES/SISP/documents_SISP/Denault_2012_-%C3%89vasion_Fiscale_14.3.12.pdf]

2 ÉCHEC AUX PARADIS FISCAUX. Combien d'impôts nous échappent ?, [En ligne], 2013. [www.echecparadisfiscaux.ca/].

3 Mélanie Delattre, « L'argent caché des paradis fiscaux », Paris, Le Point, 26 février 2009, p. 59.

4 Thierry Godefroy et Pierre Lascoumes, Le Capitalisme clandestin. L'illusoire régulation des places offshore, Paris, La Découverte, 2004, p. 109, et Marc Roche, Le capitalisme hors la loi, Paris, Albin Michel, 2011, p. 26

s'accumuler d'année en année, se renouvellent dans les paradis fiscaux aux seules fins d'éviter le fisc. C'est donc chaque année, autant de capitaux qui échappent à l'imposition chez nous.

Les paradis fiscaux entrent alors en compétition avec les États traditionnels. Pour résister à l'hémorragie financière, les États se trouvent à revoir à la baisse le taux d'imposition des entreprises et toute autre forme de taxation du capital. En ce sens, la liste des mesures avantageant les grands détenteurs de capitaux au Canada, bien que non exhaustive, est impressionnante :

1. Diminution du taux d'imposition des entreprises au fédéral de 37,8 % en 1981 à 15 % en 2012;
2. Élimination de la taxe fédérale sur le capital en 2006;
3. Diminution du taux d'inclusion fédéral des gains en capital de 75 % en 1998 à 50 % en 2000;
4. Exonération des taxes de vente et des tarifs douaniers pour certaines entreprises d'exportation (programme Portes et Corridors du Canada);
5. L'augmentation constante et suspecte du nombre et du volume de reports d'impôts, de sorte « qu'entre 1992 et 2005, les vingt plus grands reports d'impôt au Canada ont augmenté de 29,4 milliards de dollars, ou 199 %, passant de 14,8 milliards de dollars en 1992 à 44,2 milliards en 2005⁵ »;
6. Bonification du programme d'actions accréditives pour certaines compagnies du secteur minier, pétrolier et gazier;
7. Possibilité pour certaines compagnies minières, pétrolières et gazières de se constituer en fiducies de revenus non imposables;
8. Modification de l'article 116 de la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada qui a permis la diminution du taux d'imposition de la vente de biens canadiens imposables par un non-résident de 25% à 0%, si l'investisseur réside dans un pays avec lequel le Canada a signé une convention fiscale.

Les paradis fiscaux entraînent donc à la fois une fuite majeure de capitaux et une diminution du taux d'imposition des entreprises. Le caractère légal de plusieurs de ses opérations est d'autant plus problématique qu'il témoigne d'une complicité de l'État. Ce sont ses lois et ses règlements qui rendent si aisé l'accès aux paradis fiscaux.

On justifie souvent ces mesures sous prétexte de permettre aux entreprises de dégager des fonds les amenant logiquement à investir dans l'économie réelle, aux fins, par exemple, de créa-

tion d'emplois. Or, les stocks bancaires des entreprises sont en constante augmentation (544 milliards de dollars en 2012). Ainsi, non seulement les entreprises ne réinjectent pas spontanément les capitaux épargnés en impôt dans l'économie réelle, mais elles tendent aussi à créer des emplois dans les zones franches où le travail n'est absolument pas encadré par des autorités de bien commun, plutôt que de rendre justice aux programmes sociaux que les populations des pays riches se sont donnés, notamment grâce à l'activité syndicale, au fil des décennies.



5 LAUZON, Léo-Paul. 44 milliards de dollars d'impôts reportés par vingt entreprises canadiennes en 2005, [En ligne], 2008. [www.unites.uqam.ca/cese/pdf/rec_08_impots_reportes.pdf].

2

SURMONTER LE SENTIMENT D'IMPUISSANCE :

LES SOLUTIONS IMMÉDIATES

La situation présentée ci-haut n'est en rien inévitable. Non seulement le Canada n'est pas menotté par le contexte international, mais il est lui-même à la traîne parmi les pays qui se sont engagés ces dernières années à faire la lutte aux paradis fiscaux. Rien n'explique que le Canada ne fasse pas partie de la mouvance internationale qui travaille actuellement à contenir cette érosion des assiettes fiscales. Aussi, le gouvernement canadien peut instaurer, seul et sans attendre, des solutions concrètes applicables par voie législative ne requérant pas de collaboration internationale. La seule condition à leur application est la présence d'une volonté politique forte. Nous présentons ici quelques-unes de ces solutions.

1. Pénaliser dans un cadre précis les fuites de capitaux dans les paradis fiscaux

CONTEXTE : L'Agence du revenu du Canada et Revenu Québec permettent aux contribuables qui n'ont pas divulgué les informations exigées par la Loi de l'impôt sur le revenu (Canada) ou la Loi sur les impôts (Québec), ou qui n'ont pas fourni toutes les déclarations de renseignements, de faire une divulgation volontaire lorsque les conditions prescrites sont réunies⁶. Si cette divulgation est acceptée par les agences de revenu, le contribuable ne sera redevable que des impôts impayés et des intérêts sur la dette. Aucune pénalité ne lui sera imposée et aucune poursuite criminelle ne sera entamée pour le manquement à ses obligations. Sauf exception, il n'y a donc aucun risque pour un acteur qui a contourné le fisc, même illégalement pendant des années, de faire l'objet de pénalité d'ordre monétaire ni de peine d'emprisonnement lorsque le contribuable divulgue les manquements avant que s'amorce un processus de vérification de la part des autorités fiscales.

L'État canadien se trouve aujourd'hui tout à fait en mesure de réformer ce mécanisme de divulgation volontaire de revenu de façon à gêner la délocalisation d'actifs dans les paradis fiscaux.

Le Canada aurait intérêt à s'inspirer des processus états-unis de déclaration de revenus inscrits dans les paradis fiscaux. En 2009 et 2011 notamment, nos voisins du sud ont mis sur pied trois programmes portant spécifiquement sur des fonds dissimulés offshore. Ces trois programmes sont regroupés sous le Offshore Voluntary Disclosure Initiative (OVDI). Les deux premiers programmes, ponctuels et d'une durée de six à sept mois, visaient à susciter des entrées rapides de capitaux. Sous la pression du calendrier, en ces deux occasions, 15 000 contribuables se sont manifestés. Ces deux programmes prévoyaient, en plus des impôts réguliers et des intérêts, des pénalités sur le montant en jeu de l'ordre, respectivement, de 20 % et de 25 %. Il était entendu que hors de cette période ouverte aux déclarations volontaires, les contribuables fautifs faisaient potentiellement face à des pénalités encore plus élevées. En 2012, les États-Unis ont enfin adopté un modèle permanent de divulgation d'information prévoyant des pénalités représentant 27,5 % du revenu déclaré. On a aussi

créé un régime appelé Stream Line qui permet aux contribuables non-résidents qui ont un bon dossier fiscal et qui disposent de fonds sans grande envergure de déclarer volontairement leurs revenus sans pénalité.

Ces politiques se sont montrées particulièrement efficaces en ce qui regarde la clientèle de la banque suisse UBS, qui a été mise sous pression au tournant de la décennie 2010 pour avoir activement sollicité des résidents états-unis aux fins de l'évitement fiscal. Plus de 10 000 personnes ont procédé à des déclarations volontaires, par rapport à une poignée au Canada, relativement au même cas.

Au Canada, comme le programme de divulgation volontaire permanent ne prévoit aucune pénalité et que l'Agence du revenu du Canada (ARC) ne mène pas d'enquêtes particulièrement serrées envers ses ressortissants présents dans les paradis fiscaux, rien n'incite les contribuables ayant dissimulé des actifs ou des revenus à sortir de l'ombre.

RECOMMANDATION 1 :

Nous recommandons que les procédures canadienne et québécoise de divulgation volontaire s'inspirent davantage des programmes américains (OVDI et Stream Line Program). Ainsi, les divulgations volontaires devraient être accompagnées de pénalités à des taux variant de 0 % à 30 % selon les faits du dossier, la source du revenu, le comportement du contribuable et les circonstances qui ont présidé à la non-divulgation. Il s'agirait d'encourager davantage la divulgation de revenus, qui tend de toute façon à augmenter.

Afin de permettre une transition harmonieuse avec le nouveau programme, une période de transition de six mois devrait être envisagée.

Ces mesures sont prometteuses essentiellement en ce qui concerne des particuliers dissimulant frauduleusement des actifs. Mais il ne s'agit pas encore, à ce titre, de lutter contre les entreprises qui pratiquent légalement l'évitement fiscal.

6 AGENCE DU REVENU DU CANADA, [www.cra-arc.gc.ca/divulgationsvolontaires] et AGENCE DU REVENU DU QUÉBEC, [www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=16&file=ADMIF4R3BULB.pdf].

2. Revoir les accords de non double imposition et l'échange de renseignements fiscaux

CONTEXTE : Formellement, le Canada est l'architecte de son propre malheur. Par la ratification de multiples conventions fiscales et d'accords d'échange de renseignements fiscaux avec des paradis fiscaux, il facilite la délocalisation des capitaux hors d'atteinte du fisc. C'est le Canada qui, il y a près de 35 ans, a signé avec la Barbade un traité de non double imposition légalisant l'évitement fiscal dans une législation de complaisance. La Barbade a entériné en 1979 l'Offshore Banking Act et l'International Business Companies Amendment Act. Ces mesures permettaient à des sociétés étrangères de créer sur l'île des entités dont le taux d'imposition restait limité à un maximum de 2,5 %. L'année suivante, en 1980, le gouvernement du Canada, sous le court règne du Parti conservateur de Joseph Clark, signait un traité controversé sur la non double imposition, jamais contesté par les gouvernements subséquents, qui permet depuis à des entreprises canadiennes de transférer leurs actifs à la Barbade en n'y acquittant pratiquement aucun impôt, pour ensuite les rapatrier au Canada sans qu'ils y soient imposés⁷. Cet accord favorise notamment la technique d'évitement fiscal dit « prix de transfert⁸ », notamment en ce qui concerne les droits de propriété sur les marques qui échappent notoirement aux règles sur les prix du marché⁹.

Notre pays a continuellement revu les modalités de cet accord de façon à favoriser l'augmentation de transferts par des entreprises depuis le Canada. En 2010, c'est tout le secteur de l'assurance qui s'est vu autoriser à faire transiter des fonds à ce paradis fiscal de façon à contourner l'impôt¹⁰. Le 19 décembre 2013, le Canada a ensuite fait disparaître la seule contrainte qui persistait et qui empêchait les sociétés canadiennes de bénéficier de ces avantages fiscaux, à savoir garantir que les décisions relatives aux activités de la filiale se prennent comme telles à la Barbade. Cette obliga-

tion depuis toujours contournée s'est tout simplement trouvée supprimée en vertu de l'article 4 de la nouvelle convention. Avant le 19 décembre 2013, les sociétés canadiennes bénéficiaient de l'utilisation de la Barbade compte tenu du règlement 5907(11) qui contenait une clause grand-père en vertu de laquelle les IBC dont les décisions étaient réellement pris à cet endroit étaient réputées résidentes de la Barbade et pouvaient donc bénéficier des règles du surplus exonéré leur permettant de rapatrier leur profit à la société mère canadienne. Depuis le 19 décembre 2013, il semble que la modification à la convention n'exigera plus que les décisions soient prises à cet endroit.

Une réalité crève les yeux : les placements canadiens à la Barbade sont sans commune mesure avec la situation économique du pays. Le fiscaliste Jean-Pierre Vidal des HEC Montréal relève que « la Barbade a reçu en 2006 des investissements directs canadiens de l'ordre de 89 millions de dollars par kilomètre carré ou de 136 653 \$ par habitant¹¹ ». Cela est insensé : « À l'évidence, certains investissements ne servent pas à acheter des usines¹² », insiste-t-il.

Le gouvernement canadien multiplie aujourd'hui ce type d'avantages conférés aux entreprises de manière discrète. En vertu de sa réglementation fiscale, lorsque des paradis fiscaux signent un AÉRF avec le Canada, notre État autorise les sociétés canadiennes à reproduire un manège analogue à celui qu'il rend possible à la Barbade, c'est-à-dire y inscrire des actifs pour ensuite les transférer au Canada sans payer d'impôts, dès lors que c'est sous la forme de dividendes¹³. Le Canada a conclu dix-neuf AÉRF, alors que trois accords sont signés sans être encore en vigueur et que huit ententes sont présentement en négociation. On trouve parmi les paradis fiscaux signataires de telles ententes : Anguilla, les Bahamas, les Bermudes, les îles Caïmans, Dominique, Sainte-Lucie, les Antilles néerlandaises, Saint-Vincent et les Grenadines, San Marino, Saint-Kitts et Nevis et les îles Turques-et-Caïques.

Afin d'encourager la conclusion de telles ententes, le Canada a effectivement accordé aux législations signataires un avantage non négligeable en ce que les sociétés qui y résident seront traitées, aux fins du calcul du surplus exonéré prévu à la fiscalité canadienne, tout comme si le Canada avait conclu une convention fiscale avec cette juridiction.

En termes juridiques, les États ayant conclu un accord d'échange

7 GOUVERNEMENT DU CANADA. Accord entre le Canada et la Barbade tendant à éviter les doubles impositions et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, [En ligne], 1980. [www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.aspx?lang=fra&id=102234].

8 Cette technique consiste pour une entreprise canadienne, dans un premier temps, à créer une filiale à la Barbade pour lui céder formellement des parts entières du capital fixe qui la rend en mesure de mener ses opérations (droits de propriété sur sa marque, immeubles, voitures de fonction). Ensuite, la société au Canada paie régulièrement des droits d'utilisation ou des loyers sur les biens dont elle use ou qu'elle loue théoriquement à sa filiale, de façon à lui transférer le plus de fonds possible. Elle en tire avantage puisqu'elle est soumise, dans ce paradis fiscal, à un taux d'imposition presque nul. Il est ensuite possible pour la société canadienne, en vertu de l'accord entre la Barbade et le Canada, de déplacer les fonds de nouveau au Canada, cette fois en franchise d'impôt. Ce stratagème lui permet de réduire considérablement son revenu au Canada et ainsi de payer le moins d'impôt possible.

9 Témoignage de Christian Chavagneux, Philippe Dominati (président) et Éric Boquet (rapporteur), L'évasion fiscale internationale, et si on arrêta?, Rapport d'information, Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, Paris, Sénat, n° 673, deux tomes, juillet 2012, p. 67.

10 Nouvelle position de l'Agence du revenu du Canada concernant les compagnies d'assurance exemptées de la Barbade, [En ligne], 2010. [Osler.com].

11 VIDAL, Jean-Pierre. La concurrence fiscale favorise-t-elle les planifications fiscales internationales agressives?, op. cit., p. 191.

12 VIDAL, Jean-Pierre. La concurrence fiscale favorise-t-elle les planifications fiscales internationales agressives?, op. cit., p. 190

13 MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA. Améliorer l'échange d'information fiscale, dans Fiscalité internationale, dans Mesures visant l'impôt sur le revenu des sociétés, annexe 5 du Budget de 2007, [En ligne], 2007. [www.budget.gc.ca/2007/plan/bpa5a-fra.html#visant].

Cette mesure entre en cohésion avec le règlement 5900 de la Loi de l'impôt du revenu du Canada, GOUVERNEMENT DU CANADA. Partie LIX, sociétés étrangères, [En ligne], [laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/C.R.C.%2C_ch._945/page-127.html#h-284] (Consulté le 8 septembre 2013). Un nombre impressionnant de sociétés bénéficiaires en viennent à ne plus payer d'impôts du tout au Canada : BROWN, Mark, Joe CASTALDO et Matthew MCCLEARN, How To Pay No Taxes, Toronto, Canadian Business, 2014, p. 62-67.

de renseignements avec le Canada constitueront dorénavant un « pays désigné » au sens du règlement 5907(11) de l'impôt sur le revenu, permettant ainsi à une filiale résidente de cette juridiction qui exploite une entreprise de rapatrier ses profits, en franchise d'impôt, au bénéfice de la société mère canadienne au moyen de dividendes.

Avant 2008, cet avantage fiscal était réservé aux sociétés résidant dans une juridiction ayant conclu une convention fiscale avec le Canada. Or, une telle conclusion n'était généralement pas anormale étant donné le taux d'imposition applicable aux sociétés dans les pays signataires d'une convention. Cependant, la réglementation fiscale canadienne octroyait aussi ce privilège aux International Business Companies constituées en vertu des lois de la Barbade – pays signataire d'une convention fiscale avec le Canada – même si de telles sociétés bénéficient d'un taux d'imposition à la Barbade n'excédant pas 2,5 %. Or, ce taux d'imposition n'est pas conforme à la politique fiscale canadienne et celle des pays avec lesquelles le Canada a conclu des conventions fiscales visant à éliminer la double imposition, de sorte qu'il n'est pas adéquat que ce traitement préférentiel soit accordé dans de telles circonstances.

Les largesses fiscales qui sont accordées aux sociétés résidant dans les législations ayant conclu un accord d'échange de renseignements avec le Canada par la législation fiscale canadienne entraînent une érosion malsaine de l'assiette fiscale canadienne, tout en provoquant une compétition déloyale à l'égard des entreprises canadiennes qui n'ont pas accès à de tels mécanismes.

De nombreux pays occidentaux se sont inspirés d'une mesure états-unienne de contrôle d'actifs délocalisés à l'étranger, pour tenter d'imposer les capitaux qui quittent le pays. Le Canada n'en fait malheureusement pas partie. Il s'agit de la loi dite du FATCA – le Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA) entériné par le président Barack Obama le 18 mars 2010. Cette loi vise à lutter contre l'évasion et l'évitement fiscaux par le biais de l'échange d'informations. Elle contraint les institutions financières non états-uniennes présentes sur le sol américain ou dans les pays dont elles relèvent de fournir au fisc des États-Unis – l'Internal Revenue Service (IRS) – toutes les informations concernant des contribuables états-uniens ayant délocalisé des fonds à l'étranger par leurs soins : le nom des détenteurs de comptes, les avoirs et retraits, numéro de contribuables (TIN), adresse, etc. Le projet américain vise donc l'ensemble des citoyens états-uniens qu'ils soient sur le territoire national ou à l'étranger. Ces données, cruciales pour la lutte à l'évasion fiscale, sont souvent difficiles à acquérir par les agences de revenu, surtout lorsque l'institution a élu domicile dans une législation où prévaut le secret bancaire. Pour s'assurer l'obtention de ces informations, la loi prévoit des sanctions particulièrement sévères à l'encontre des institutions financières ou des états non coopératifs, soit une pénalité représentant 30 % de leurs actifs détenus en sol états-unien. Le FATCA est résolument novateur puisqu'il fait reposer la question de la fiscalité sur la notion de citoyenneté.

Il ne s'agit pas pour le Canada d'adopter tel quel le modèle. Le FATCA comporte d'importants problèmes. D'abord, peu de pays ont le rapport de force de Washington pour forcer les institutions

financières à de telles pénalités. Au chapitre de la défense de la vie privée, cette loi est également controversée, puisqu'elle contraint à la divulgation d'information de citoyens non américains au gouvernement dès lors que des sujets se trouvent liés à un détenteur de compte américain. Aussi, les coûts administratifs menant à son application sont très élevés¹⁴.

Le FATCA s'ajoute à un ensemble d'initiatives que promeut différemment l'OCDE à l'échelle internationale. L'OCDE faisait paraître en février 2014 un rapport sur l'échange d'informations, qui a un statut normatif. Contrairement au FATCA, l'initiative de l'OCDE encourage les relations multilatérales entre pays. Le modèle états-unien n'implique pas clairement la réciprocité des rapports, ce que l'OCDE tente de corriger¹⁵. Pour sa part, l'Union européenne délibère sur une directive visant à augmenter la coopération fiscale entre États membres¹⁶. Malheureusement, ces propositions ne prévoient pas de sanctions conséquentes, passent outre le problème des « zones franches » liées à la délocalisation des usines et ne concernent pour le moment que les particuliers¹⁷. Elles pourraient toutefois, à terme, inspirer des politiques publiques à plus grande envergure, visant également les États de complaisance, les entreprises et les institutions financières.

Dans cet esprit, de nombreux pays dans le monde cherchent à se contraindre mutuellement à des transferts d'informations visant à connaître les actifs de leurs ressortissants. Entrent en ligne de compte autant les mesures états-uniennes répondant du FATCA qu'un ensemble de lois européennes sur l'échange d'informations entre pays ainsi que les directives de l'OCDE sur l'échange d'informations de nature fiscale entre pays. Cette volonté se résume en l'expression d'un Global Account Tax Compliance Act, un GATCA. Il s'agit moins d'un protocole formel que d'une tendance mondiale observée dans plusieurs États à légiférer pour se donner mutuellement accès aux informations bancaires qui circulent de pays en pays dans différentes institutions financières. Les gouvernements australien, belge, britannique, espagnol, français, italien, mexicain, néerlandais, norvégien, polonais, roumain et tchèque ont emboîté le pas¹⁸. Le Royaume-Uni parle même d'intégrer

14 CHRISTIANS, Allison et Arthur J. COCKFIELD. Submission to Finance Department on Implementation of FATCA in Canada, , Social Science Research Network Scholarly Paper, [En ligne], 2014. [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2407264]. Lire aussi : CHRISTIANS, Allison. Drawing the Boundaries of Tax Justice, Social Science Research Network Scholarly Paper, [En ligne], 2013. [papers.ssrn.com/abstract=2230668]. et CHRISTIANS, Allison. What You Give and What You Get: Reciprocity Under a Model 1 Intergovernmental Agreement on FATCA, [En ligne], 2013. [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2292645].

15 ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information, [En ligne], 2014. [www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/automatic-exchange-of-financial-account-information.htm].

16 COMMISSION EUROPÉENNE. Avantages de la directive sur la fiscalité de l'épargne, [En ligne], 2014. [ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/benefits_taxation_directive/index_fr.htm].

17 COMMUNIQUÉ DE PRESSE, LONDRES, TAX JUSTICE NETWORK. TJN responds to new OECD report on automatic information exchange, [En ligne], 2014. [www.taxjustice.net/2014/02/13/press-release-tjn-responds-new-oecd-report-automatic-information-exchange/].

18 ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information, [En

au processus les territoires relevant directement de la couronne britannique, qui se révèlent souvent des paradis fiscaux. Sur un plan diplomatique, le Canada aurait tout intérêt à participer à cette dynamique internationale, plutôt que de lier sa politique internationale à celle des paradis fiscaux, comme il le fait formellement au sein du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale¹⁹.

RECOMMANDATION 2 :

Étant donné l'efficacité douteuse des mécanismes d'échange de renseignements prévus, autant par les conventions fiscales que par les accords d'échange de renseignements, nous recommandons que le Canada participe activement à la dynamique internationale visant à mettre en place des accords multilatéraux d'échange de renseignements automatiques autorisant les pays signataires à procéder à des échanges d'informations sans que demande en soit faite par le pays d'origine. Une telle mécanique s'inscrirait à titre d'excroissance de ce qui est actuellement prévu, d'une part, par les échanges automatiques de renseignements conclus par plusieurs pays de l'Union européenne et d'autre part, par le nouveau programme américain FATCA qui permettra au département du Trésor américain de recueillir des informations concernant les placements détenus à l'étranger par des résidents américains. À ce jour, plusieurs pays ont conclu entre eux des accords multilatéraux en vertu desquels ils ont convenu de partager les informations transmises au fisc américain. Le gouvernement canadien s'est déjà engagé à transmettre au gouvernement américain les informations requises en vertu du FATCA de sorte qu'il doit maintenant joindre les réseaux mis en place afin de conclure des accords multilatéraux visant le partage des informations.

RECOMMANDATION 3 :

Nous recommandons de retirer l'avantage fiscal permettant aux sociétés résidant dans les pays avec lesquels le Canada a signé un AÉRF de distribuer leurs profits d'entreprises actives²⁰, en franchise d'impôt, au bénéfice de leur société mère canadienne au moyen de dividendes. À cet effet, nous recommandons que la définition de « pays désigné » au paragraphe 5907(11) des Règlements de l'impôt sur le revenu soit modifiée afin d'inclure seulement les pays ou territoires avec lesquels le Canada a conclu un accord ou une convention générale visant l'élimination de la double imposition du revenu et non ceux avec lesquels le Canada a conclu un AÉRF. Cette modification permettrait de réduire sensiblement les possibilités d'optimisation fiscale que le gouvernement canadien a rendues possibles en signant les AÉRF dans leur forme actuelle.

ligne], 2014. [www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Common-Reporting-Standard.pdf].

19 DENEULT, Alain. Paradis fiscaux, La filière canadienne, Montréal, Écosociété, 2014, p. 207 et suivantes.

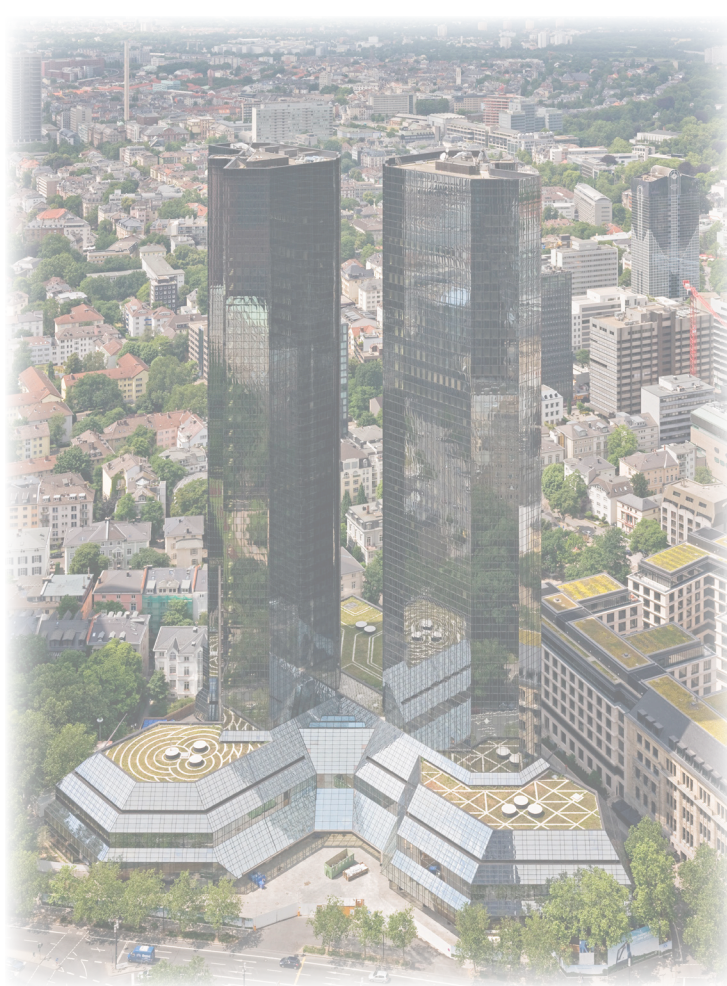
20 Techniquement, ce sont les surplus exonérés au sens des lois fiscales canadiennes qui peuvent être versés en franchise d'impôt aux sociétés mères canadiennes. Pour faciliter la lecture, nous utilisons ici les termes « profits d'entreprises actives » comme synonyme de « surplus exonérés ».

RECOMMANDATION 4 :

Nous recommandons de revoir les conventions générales visant l'élimination de la double imposition du revenu signées avec des pays où les taux d'imposition des particuliers ou des sociétés sont nuls ou pratiquement nuls pour certains types de revenus ou pour certains types de sociétés.

RECOMMANDATION 5 :

Nous recommandons que certaines sociétés qui seraient visées par règlement, dont les International Business Companies de la Barbade, soient réputées ne pas être résidentes d'un pays désigné. Cette mécanique permettrait au ministre des Finances du Canada, lorsque le traitement fiscal accordé par un pays, notamment la Barbade, serait jugé inadéquat, de retirer ponctuellement à certaines sociétés incorporées dans des pays – par exemple les International Business Companies – le bénéfice fiscal associé à la notion de pays désigné.



3. Supprimer les fiducies de revenu non imposable

CONTEXTE : Le Canada a créé dans sa propre législation des entités qui ont toutes les apparences de structures offshore. Il s'agit des fiducies de revenu transfrontalières, désignées en anglais comme Cross-Border Income Trusts (CBIT) ou comme Foreign Asset Income Trust (FAIT). Ces fiducies permettent aux détenteurs d'actifs dans le secteur minier, gazier et pétrolier l'évitement de tout impôt sur le revenu. Elles transforment de facto le Canada en un paradis fiscal de l'industrie minière.

Il ne s'agit pas de fiducies comme les autres. Traditionnellement, une fiducie est utilisée pour placer un héritage familial à l'abri de l'impôt, ce jusqu'à ce qu'un héritier en prenne possession. Ces entités elles-mêmes ne sont habituellement pas imposables, et seuls les versements acheminés à leurs bénéficiaires le sont²¹. Au fil du temps, les entreprises se sont vues accorder le droit de se constituer en fiducies, leur permettant ainsi de réduire leur imposition à zéro. Suite à l'écèlement de la bulle dans le secteur informatique au début des années 2000²², une quantité effarante de corporations canadiennes se sont prévaluées de ce droit en se convertissant en fiducies de revenus. En 2004, il y en avait plus de 150 listées au TSX, pour une valeur combinée de 91 milliards de dollars. Toujours en 2004, sur un total de 4,6 milliards de dollars récoltés en offres initiales d'actions nouvellement enregistrées (Initial Public Offering ou IPO), 3,8 milliards de dollars furent investis dans des fiducies²³. Ce changement de forme légale avait peu d'implications dans les opérations quotidiennes des entreprises, mais permettait un évitement fiscal d'une rare profitabilité.

En 2006, le ministre des Finances du Canada Jim Flaherty avait annoncé qu'à compter de 2011, les fiducies canadiennes seraient imposées au même titre que les autres sociétés privées. En contrepartie, volontairement ou par inadvertance, la réforme Flaherty fut en mesure de conserver quelques portes de sortie pour les investisseurs voulant toujours bénéficier des avantages fiscaux des fiducies de revenu... Ainsi, il est toujours possible aujourd'hui pour une compagnie cotée en bourse de se constituer en fiducie de revenu et de ne payer aucun impôt corporatif, mais à une condition : ladite compagnie ne doit pas avoir d'actifs au Canada. Cela permet surtout à des sociétés minières de s'incorporer comme fiducies transfrontalières au Canada afin de se servir du pays comme d'un paradis fiscal, dès lors qu'elles mènent des opérations à l'étranger²⁴.

Cela fait du Canada un paradis fiscal de rêve pour les compagnies d'extraction du monde entier. En effet, toute compagnie d'extraction peut venir fonder au Canada une fiducie qui deviendra la propriétaire officielle de ses opérations ayant lieu aux quatre coins du monde, tant que l'exploitation a cours à l'extérieur du Canada. Elle pourra du même coup réduire son taux d'imposition à 0 % et redistribuer sous forme de dividendes au Canada et à l'étranger les profits générés on ne sait trop où. De plus, si une convention fiscale est en vigueur entre le Canada et le pays vers où migreront ces dividendes, ces derniers ne seront pas imposés au Canada...

RECOMMANDATION 6 :

Abolir le régime des fiducies de revenu transfrontalières et toute structure comportant des avantages analogues.

21 Analogues aux actionnaires dans une société à actions.

22 Au courant des années 90, l'engouement pour les nouvelles compagnies Internet (Yahoo, Altavista, etc.) a mené à une « ruée vers l'or » à la bourse. Les compagnies dites « dot com » se firent inonder d'investissements spéculatifs et la valeur de leurs actions explosa. Ces actions « dot com » offraient ainsi des taux de rendement impressionnants pour les investisseurs. Comme pour toute bulle spéculative, au moment de son écèlement, les valeurs des actions chutèrent dramatiquement. Les investisseurs qui s'étaient retirés des « dot com » cherchèrent d'autres lieux d'investissement aussi profitables. Les fiducies de revenus se présentèrent alors comme la réponse à leurs prières.

23 BECK, Peter et Simon ROMANO. Canadian Income Funds: your complete guide to income trusts, royalty trusts and real estate investment trusts, 2004.

24 FYFE, Stephen et Stephanie WONG. Canadian Cross-Border Trust Structures,-

Tax Notes International, [En ligne], 2012. [www.blg.com/en/newsandpublications/documents/Canadian_Cross-Border_Trust_Structures_-_OCT2012.pdf]. Depuis la mise en application de la réforme Flaherty en 2011, quatre nouvelles fiducies de revenu sont apparues à la bourse de Toronto : Eagle Energy Trust, Parallel Energy Trust, Argent Energy Trust et Crius Energy Trust. Ces quatre fiducies ont plusieurs points en commun : (i) elles œuvrent toutes dans le secteur de l'énergie, (ii) elles furent toutes menées en bourse par la firme d'avocats albertaine Bennett Jones, (iii) elles possèdent uniquement des actifs à l'étranger, aux États-Unis spécifiquement, (iv) elles ne payent aucun impôt au Canada, (v) elles payent un minimum d'impôt aux États-Unis et (vi) elles ne présentent aucune limite d'investissement aux non-résidents.

4. Érosion de l'assiette fiscale canadienne

CONTEXTE : L'OCDE travaille présentement à la mise en œuvre du projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) qui cherche à contrer les différents mécanismes qui permettent d'éroder l'assiette fiscale par le transfert d'activités vers les juridictions où la charge fiscale est faible ou nulle. Les premiers résultats de cette étude seront publiés à l'automne 2014 et le projet devrait être complété pour l'année 2015²⁵.

Dans la foulée du budget fédéral 2014, le gouvernement canadien a affirmé, lui aussi, son intention de lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices. Le ministre des Finances a alors annoncé une vaste consultation portant sur divers aspects de la fiscalité internationale. Mais il compte le faire en vase clos, sans participer à la mouvance internationale qui se dessine sur le sujet et en annonçant déjà ne pas vouloir modifier les conventions fiscales qu'il a signées avec les paradis fiscaux²⁶. Le fait que le Canada ne s'engage pas en priorité avec les pays qui luttent contre les pratiques de leurs ressortissants dans les paradis fiscaux ne rend pas particulièrement crédibles ses intentions.

RECOMMANDATION 7 :

Nous recommandons que le gouvernement canadien participe activement dans le projet BEPS, qu'il agisse à titre de leader des pays de l'OCDE et, de concert avec les autres pays membres, qu'il mette en œuvre rapidement les recommandations de l'OCDE afin de freiner l'érosion de la base fiscale.

25 ORGANISATION POUR LA COOPÉRATION ET LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE). Base Erosion and Profit Shifting, Centre for Tax Policy and Administration, [www.oecd.org/ctp/beps.htm].

26 Alain Deneault, Pascale Cornut St-Pierre et Clément Camion, « Chalandage fiscal » : Pour une approche politique, Note de recherche du Réseau Justice Fiscale soumise au ministère des Finances du Canada, Montréal, Réseau pour la justice fiscale, 11 décembre 2013.



RJF RÉSEAU
JUSTICE
FISCALE

ÉCHEC AUX
PARADIS FISCAUX