

LA PERCEPTION DES REVENUS DE L'ÉTAT, LES PERTES FISCALES ET LES PARADIS FISCAUX

La première section du mémoire est consacrée à un certain nombre de concepts et de définitions.

- Il importe d'abord de souligner la place des revenus fiscaux dans l'ensemble des revenus de l'État, et de procéder à une première analyse globale de l'évolution du revenu imposable, par rapport à l'évolution de la richesse.
- Il existe un écart entre les revenus fiscaux dus à l'État et les revenus fiscaux effectivement perçus. Cet écart, ou pertes fiscales, provient de sources que l'on distingue selon leur nature.
- Les paradis fiscaux soutiennent de plusieurs manières les initiatives conduisant à des pertes fiscales. Le concept de paradis fiscal doit être à la fois illustré et précisé, étant donné la nature évolutive du phénomène et les variations apportées régulièrement à sa caractérisation.

1.1 Les revenus de l'État

□ Les sources de revenus de l'État québécois

En 2014-2015, les revenus consolidés de l'État québécois se sont chiffrés à 96,0 milliards de dollars, se répartissant entre :

- les revenus autonomes consolidés (77,3 milliards de dollars);
- les transferts fédéraux (18,7 milliards de dollars).

À eux seuls, les revenus fiscaux ont atteint 58,9 milliards de dollars, soit 76,3 % des revenus autonomes et 61,4 % des revenus consolidés de l'État québécois. C'est donc dire le rôle crucial des revenus fiscaux dans le financement des services assurés par l'État.

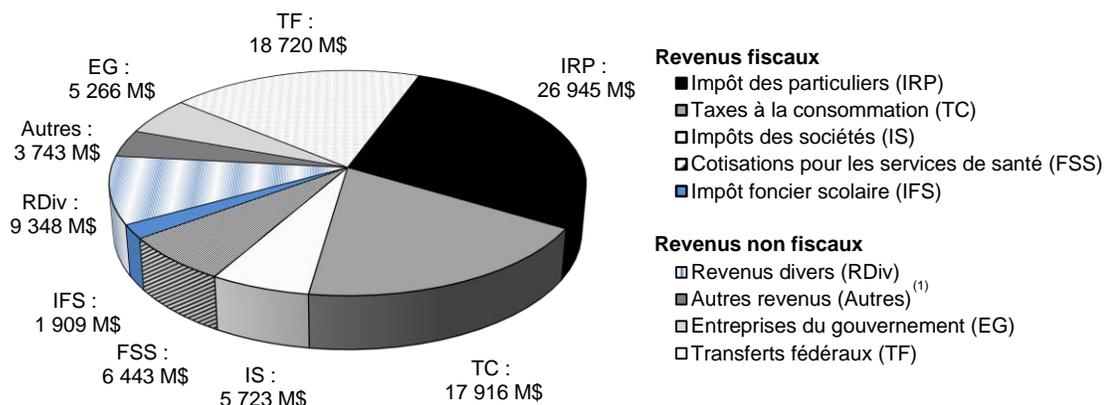
On classe habituellement dans les revenus fiscaux les revenus provenant :

- de l'impôt des particuliers (26,9 milliards de dollars en 2014-2015);
- des taxes à la consommation (17,9 milliards de dollars en 2014-2015);
- des impôts des sociétés (5,7 milliards de dollars en 2014-2015);
- des cotisations pour les services de santé (6,4 milliards de dollars en 2014-2015);
- de l'impôt foncier scolaire (1,9 milliard de dollars en 2014-2015).

GRAPHIQUE 1

Répartition des revenus consolidés du gouvernement – 2014-2015

(en millions de dollars)



(1) Sont compris les droits et permis ainsi que les revenus du Fonds des générations.
Source : Budget 2015-2016.

□ Une perception des revenus globalement efficace

Il est essentiel pour le gouvernement de percevoir l'ensemble des revenus fiscaux tels que déterminés à partir des lois et des règlements précisant ce qui est dû à l'État.

Cette perception semble être globalement efficace.

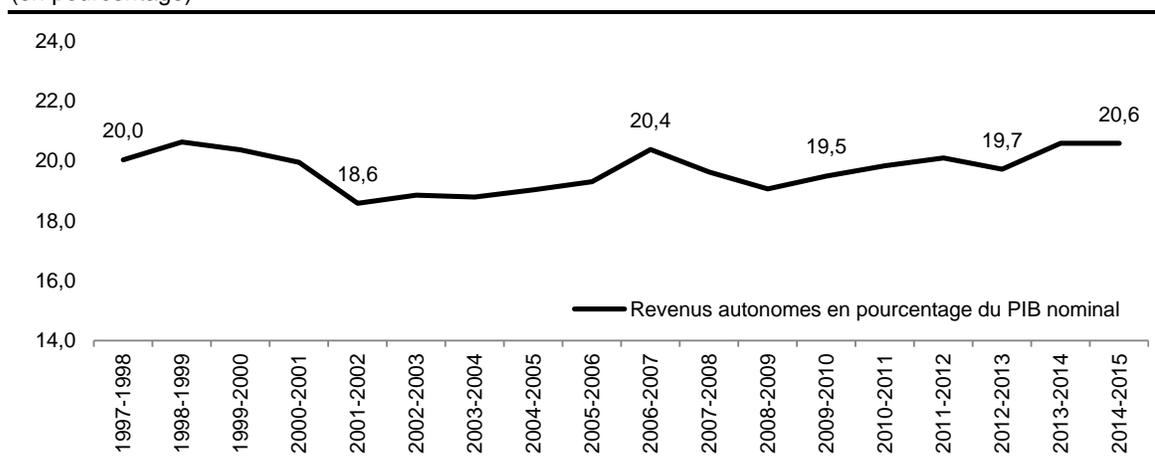
- Lorsque l'on examine l'évolution sur une longue période des revenus autonomes consolidés du gouvernement en pourcentage du PIB, on observe une relative stabilité.
- On est allé plus loin en analysant les revenus imposables des particuliers et des sociétés – soit les bases d'imposition les plus susceptibles d'être affectées par les initiatives des contribuables visant à échapper à l'impôt. À partir de cette analyse, on ne peut conclure qu'il y a eu érosion de l'assiette d'imposition. Bien au contraire, au Québec, le revenu des particuliers comme celui des sociétés a augmenté par rapport au PIB, au cours des vingt dernières années.

■ Des revenus stables par rapport au PIB

En 2014-2015, les revenus autonomes consolidés perçus par le gouvernement – soit les revenus consolidés excluant les transferts fédéraux – correspondaient à 20,6 % du PIB nominal, établi à 374 milliards de dollars. Cette proportion est demeurée à peu près stable depuis près de vingt ans.

GRAPHIQUE 2

Évolution des revenus autonomes consolidés en pourcentage du PIB nominal (en pourcentage)



L'imposition des revenus : le principe de l'autocotisation

Au Québec, comme au Canada et dans un grand nombre de pays développés, le régime d'imposition des revenus repose sur le principe de l'autocotisation. Selon ce principe, chaque contribuable a la responsabilité de déclarer et de transmettre aux autorités fiscales sa contribution, telle que définie selon les prescriptions de la loi.

En tant que responsable de l'administration de la fiscalité, Revenu Québec effectue les vérifications nécessaires afin de s'assurer de la justesse des déclarations et du paiement des sommes dues. Tous les contribuables ne pouvant être vérifiés, Revenu Québec procède par échantillonnage, utilisant à cette fin des critères d'identification des risques de non-respect de la loi.

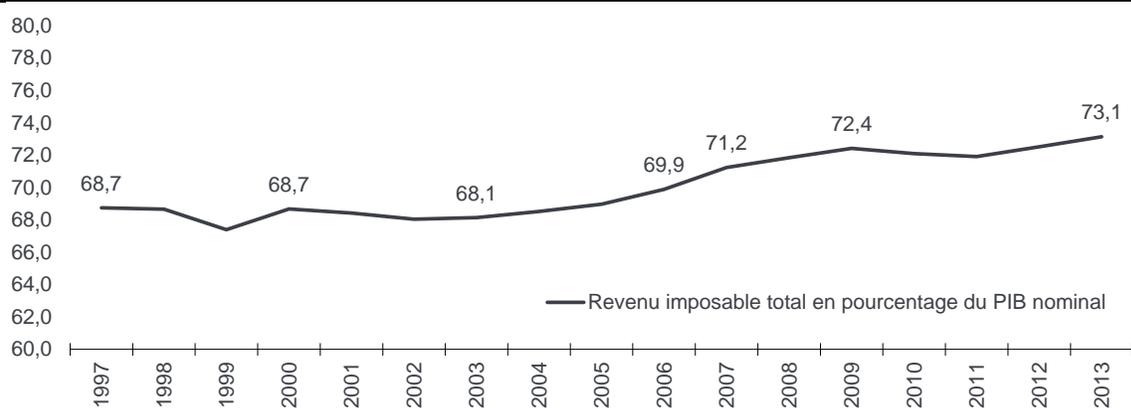
■ Le revenu imposable total des particuliers

De 1997 à 2013, le revenu imposable total des particuliers est passé de 68,7 % du PIB à 73,1 % du PIB. En 2013, le revenu imposable total des particuliers atteignait 265 milliards de dollars, par rapport à un PIB de près de 363 milliards de dollars.

Au cours de cette période, le revenu imposable total des particuliers a crû en moyenne de 4,4 % par an, alors que le PIB a connu une croissance moyenne de 4,0 %.

GRAPHIQUE 3

Évolution du revenu imposable total des particuliers en pourcentage du PIB nominal (en pourcentage)



Définition du revenu imposable total pour les particuliers

Le revenu imposable total pour l'ensemble des particuliers correspond aux revenus d'emplois, aux revenus d'entreprises et de profession (par exemple : revenus nets d'entreprises), aux gains en capital imposables, aux revenus de placement, aux prestations d'assurance-emploi, aux prestations sociales (par exemple : prestations d'aide de dernier recours), aux revenus liés à la retraite et aux autres revenus (par exemple : prestations d'assurance parentale).

■ Le revenu imposable des sociétés

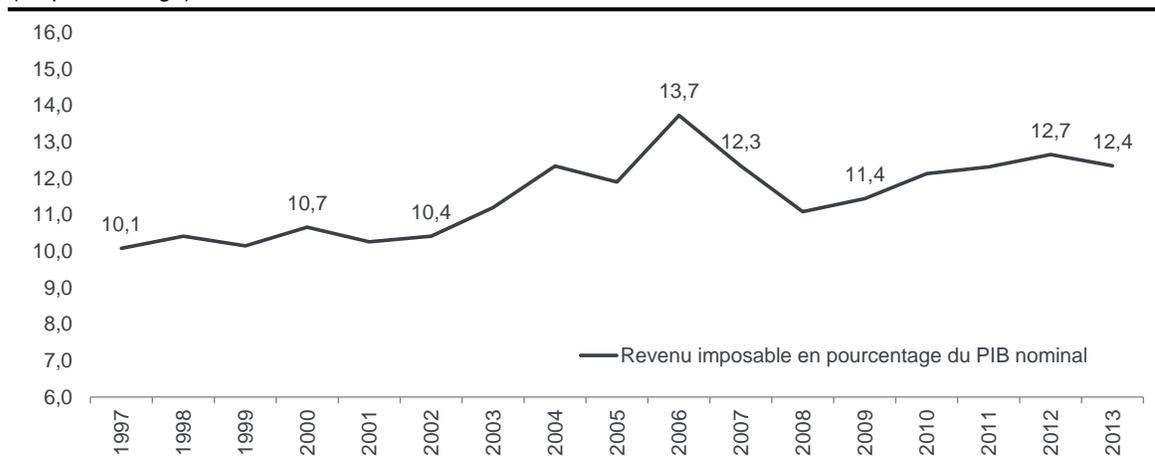
On observe le même phénomène pour ce qui est du revenu imposable des sociétés.

De 1997 à 2013, le revenu imposable des sociétés au Québec est passé de 10,1 % du PIB à 12,4 % du PIB. Le revenu imposable des sociétés a alors atteint près de 45 milliards de dollars, par rapport à un PIB de près de 363 milliards de dollars.

Durant la période observée, le revenu imposable des sociétés a augmenté en moyenne de 5,3 % par an, alors que le PIB s'est accru de 4,0 % par an.

GRAPHIQUE 4

Évolution du revenu imposable des sociétés en pourcentage du PIB nominal (en pourcentage)



Définition du revenu imposable pour les sociétés

Le revenu imposable au Québec de l'ensemble des sociétés est obtenu en appliquant la proportion des affaires faites au Québec au revenu imposable mondial déclaré. De façon générale, la proportion des affaires faites au Québec représente la moyenne des revenus réalisés et des salaires versés au Québec par rapport à la totalité des revenus versés et des salaires versés par la société.

Ce revenu imposable mondial des sociétés est obtenu en soustrayant les déductions effectivement utilisées (dons, dividendes imposables déductibles, pertes reportées) du revenu net aux fins du calcul de l'impôt. Ce dernier correspond au bénéfice net selon les états financiers, ajusté pour l'amortissement, les provisions et les réserves.

□ Un bon indicateur de la capacité de perception

L'évolution du revenu imposable constitue un bon indicateur de la capacité du gouvernement de percevoir les revenus qui lui sont dus, puisque l'on ne prend en compte que les tendances affectant l'assiette imposable, indépendamment des modifications éventuellement apportées au taux d'imposition au cours de la période.

La croissance de la part des revenus imposables déclarés en fonction du PIB peut s'expliquer en partie par les mesures de vérification fiscale mises en place.

TABLEAU 1

Revenu imposable total à l'impôt des particuliers et revenu imposable des sociétés en pourcentage du PIB nominal – 2013

(en millions de dollars)

	2013
PIB nominal	362 846
Impôts des sociétés	
Revenu imposable	44 817
En % du PIB	12,4 %
Impôt des particuliers	
Revenu imposable total	265 387
En % du PIB	73,1 %

Source : Ministère des Finances du Québec.

1.2 Les pertes fiscales

L'absence d'érosion ou d'effritement des revenus imposables du gouvernement ne signifie pas que le gouvernement perçoit tous les revenus qui lui sont dus. Il existe en effet un écart entre les revenus fiscaux dus à l'État en fonction des lois et des règles existantes et les revenus fiscaux effectivement perçus.

□ Les quatre sources de pertes fiscales

Cet écart, ou pertes fiscales, provient de quatre sources. Les trois premières sources de pertes fiscales ont comme point commun de résulter de gestes illégaux. Elles sont habituellement regroupées sous l'appellation d'évasion fiscale.

■ La non-déclaration des revenus légaux

Une première source de pertes fiscales correspond à des revenus légaux que des contribuables ont omis de déclarer.

L'activité permettant d'obtenir ces revenus est légale. La dissimulation d'une partie ou de la totalité des revenus au regard de l'impôt est illégale.

Lorsque les revenus non déclarés proviennent d'un emploi, on parle de travail au noir. La non-déclaration de revenus provenant de placements ou de gains en capital constitue un autre exemple de non-déclaration de revenus légaux.

■ La dissimulation de revenus illégaux

On classe dans cette deuxième catégorie les pertes fiscales résultant de la non-imposition de revenus illégaux.

Les revenus découlant des activités illégales et criminelles, telles que le proxénétisme ou la vente de drogue, sont imposables en vertu des lois fiscales. De par leur nature, les revenus produits par ce type d'activités ne sont pas déclarés à l'État. Leur non-déclaration entraîne une perte fiscale.

■ La désobéissance aux règles fiscales

La troisième catégorie regroupe les pertes fiscales provenant non pas de la dissimulation de revenus, mais du non-respect des règles fiscales.

Des contribuables présentent des demandes frauduleuses de crédits, de remboursements ou de déductions, ou ne remettent pas les taxes perçues dans le cadre de leurs activités.

Un exemple fréquent de désobéissance aux règles fiscales est celui de la fausse facturation : des contribuables présentent des demandes abusives de crédits de taxe et ne remettent pas les taxes perçues.

Un autre cas est celui de la non-perception et du non-paiement à l'État des taxes correspondant aux transactions réalisées grâce au commerce électronique.

Dans tous les cas, les contribuables contreviennent aux règles fiscales, et cette désobéissance est illégale.

■ L'évitement fiscal

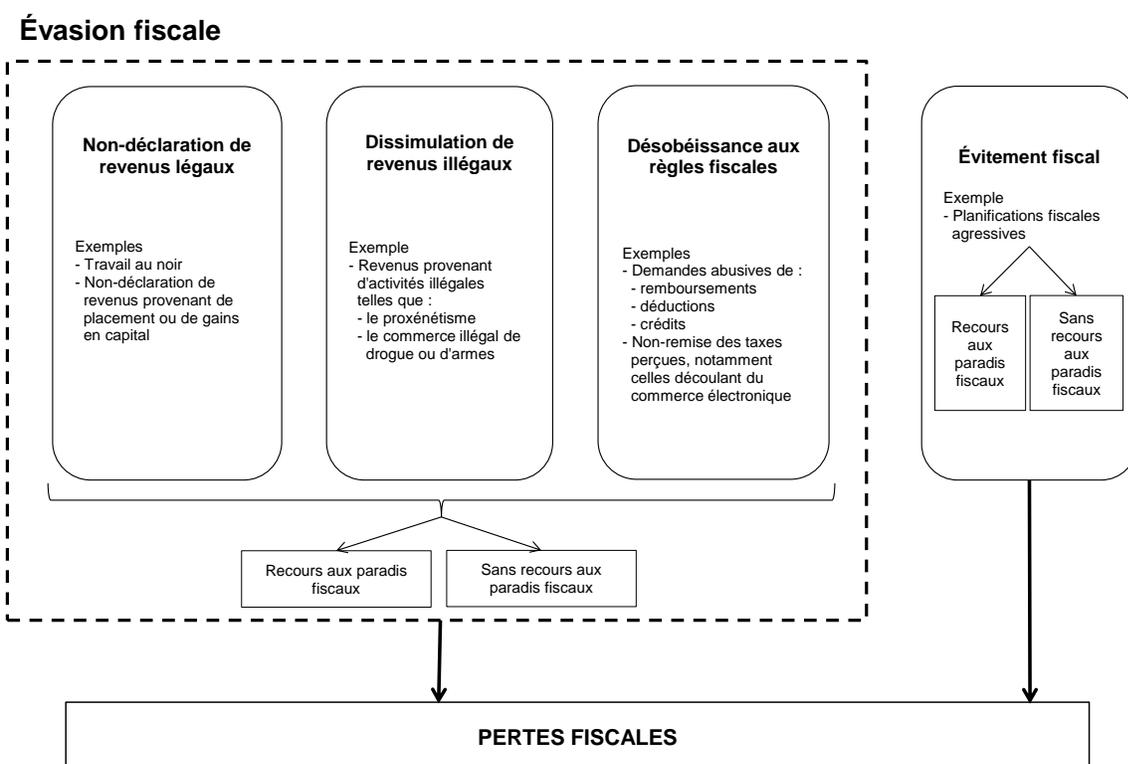
La quatrième source de perte fiscale correspond à ce que l'on appelle l'évitement fiscal.

Cette catégorie de pertes fiscales correspond à des interprétations de la loi qui sont à la limite de la légalité. L'opération d'évitement ne contrevient à aucune règle particulière de la loi, mais elle est non conforme à l'esprit de la loi.

On classe dans cette catégorie les planifications fiscales agressives, qui réduisent l'impôt sans qu'il soit possible *a priori* de déterminer si cette réduction respecte ou non l'esprit de la loi. Il s'agit souvent d'opérations complexes, comportant plusieurs étapes et faisant appel à des mécanismes sophistiqués.

GRAPHIQUE 5

Illustration de l'origine des pertes fiscales



Source : Ministère des Finances du Québec.

□ **Le lien entre ces pertes fiscales et les paradis fiscaux**

Les paradis fiscaux soutiennent de deux manières les initiatives conduisant à des pertes fiscales.

■ **Les paradis fiscaux et l'évitement fiscal**

Certaines de ces initiatives – essentiellement les agissements classés dans la catégorie de l'évitement fiscal – sont mises en place en s'appuyant sur les possibilités juridiques offertes par les paradis fiscaux. C'est le cas d'un contribuable parvenant à éviter tout impôt ou à diminuer son impôt payable en utilisant une série d'opérations impliquant des structures juridiques situées dans un paradis fiscal.

■ **Les paradis fiscaux et l'évasion fiscale**

Dans le cas de l'évasion fiscale – non-déclaration des revenus légaux ou dissimulation des revenus illégaux ou désobéissance aux règles fiscales –, les paradis fiscaux constituent un abri pour les bénéfices tirés de cette évasion fiscale, en les rendant difficilement détectables grâce au secret bancaire.

Ce recours aux paradis fiscaux permet également de dissimuler les rendements produits par les bénéficiaires ainsi mis à l'abri.

Bien sûr, toutes les pertes fiscales liées à l'évasion fiscale ne se retrouvent pas forcément dans les paradis fiscaux. D'autres stratagèmes peuvent être utilisés pour camoufler la provenance réelle des revenus.

1.3 Les paradis fiscaux

Comme on vient de le voir, les paradis fiscaux sont des juridictions qui, en raison de leur législation ou de leurs règles de fonctionnement, permettent la réalisation de stratégies d'évitement fiscal ou assurent la protection des revenus issus de l'évasion fiscale.

□ L'origine historique

Historiquement, les paradis fiscaux seraient apparus au début du XX^e siècle en raison de deux phénomènes survenus de façon concomitante¹.

- Le premier phénomène est la mise en place des règles modernes d'imposition – impôts sur le revenu, sur le patrimoine, sur le capital et sur les successions – dans la plupart des pays développés, à la suite de la Première Guerre mondiale. Certaines juridictions européennes – la Suisse et le Liechtenstein, en premier lieu – ont choisi une autre stratégie, consistant à maintenir un impôt nul ou très faible sur les particuliers et sur les sociétés, pour les résidents ou pour les non-résidents.
- Le deuxième phénomène est le développement d'activités illégales en Amérique du Nord, à la suite de la prohibition. Plusieurs juridictions des Caraïbes se sont appuyées sur les franchises qui leur avaient été concédées par la puissance coloniale pour devenir les bases arrière des trafiquants et le lieu de protection des revenus perçus illégalement.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les paradis fiscaux se sont appuyés sur un troisième phénomène, soit l'expansion extrêmement rapide du marché des capitaux, accompagnant la financiarisation de l'économie.

On a ainsi assisté au développement de places financières situées dans des États insulaires ou de petits territoires, dont l'importance des activités financières comptabilisées est sans commune mesure avec le poids économique de la juridiction concernée.

Ce développement a touché à la fois les paradis fiscaux déjà existants et de nouvelles juridictions. Ces places financières sont désignées sous le terme de « centres financiers *offshore* » ou « centres financiers extraterritoriaux ». Les places financières considérées comme des paradis fiscaux sont principalement situées en Europe – Suisse, Liechtenstein, Luxembourg, îles Anglo-Normandes –, aux Caraïbes et en Asie.

¹ Voir notamment à ce sujet le Rapport d'information déposé par la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale française, *Lutte contre les paradis fiscaux : si l'on passait des paroles aux actes*, 9 octobre 2013, p. 15-16, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1423.pdf>.

❑ **Quatre caractéristiques**

Les caractéristiques des paradis fiscaux les plus communément admises sont au nombre de quatre :

- Les impôts sont inexistants ou très bas.
- Il existe des lois très strictes en matière de protection du secret bancaire.
- L'administration du régime fiscal manque de transparence.
- Il n'y a pas de véritable collaboration quant à l'échange d'informations avec les autres pays.

Il faut ajouter que les paradis fiscaux s'étant spécialisés au cours des dernières décennies dans les activités financières ont en commun un secteur bancaire et financier hypertrophié par rapport à la taille du pays et à l'importance réelle de l'économie.

❑ **Trois types d'activités**

Résultant à la fois de leur origine historique et de l'évolution plus récente de l'économie internationale, les paradis fiscaux exercent essentiellement trois types d'activités.

■ **Un refuge pour les particuliers**

Ils constituent un refuge pour les particuliers en situation de fraude fiscale ou pour le grand banditisme effectuant un blanchiment de ses revenus.

Ce sont les particuliers fortunés qui utilisent les paradis fiscaux, les contribuables moins fortunés n'ayant ni les moyens financiers ni les réseaux nécessaires pour profiter de ces juridictions.

Pour les particuliers dont les avoirs sont suffisants, l'intérêt des paradis fiscaux réside dans la possibilité de diminuer leurs impôts sur leurs revenus et sur leurs placements tout en mettant leurs affaires, notamment leurs comptes bancaires, à l'abri d'un examen par les autorités fiscales d'autres pays. Ces particuliers utilisent surtout le secret bancaire.

■ **Un moyen pour les entreprises de réduire l'imposition de leurs profits**

Les paradis fiscaux permettent aux entreprises de déployer des stratégies visant à réduire l'imposition de leurs profits.

Les entreprises utilisant les paradis fiscaux pour réduire leur imposition sont le plus souvent des entreprises multinationales.

Les stratégies utilisées comprennent notamment la manipulation des prix de transfert, les transferts de capitaux entre maison mère et filiales et la localisation des droits de propriété intellectuelle dans les juridictions où l'imposition est la plus faible.

■ **Un élément essentiel de la gestion des revenus et des bénéfices, dans l'économie numérique**

Les paradis fiscaux deviennent un élément essentiel de la gestion des revenus et des bénéfices pour les grandes sociétés impliquées dans l'économie numérique. Les paradis fiscaux permettent la réalisation de stratégies complexes ayant pour objet de limiter la taxation des profits.

❑ La liste des paradis fiscaux

La liste des juridictions considérées comme des paradis fiscaux évolue régulièrement, et varie selon les organismes ayant tenté de dresser une telle liste.

En fait, l'identification des paradis fiscaux fait partie intégrante de la lutte contre les pratiques que ces paradis permettent. La dénomination d'une juridiction comme paradis fiscal découle de la caractéristique que l'on souhaite combattre, et représente une façon d'exercer une pression sur cette juridiction.

■ L'Organisation de coopération et de développement économiques

C'est ainsi qu'à partir de la fin des années 1990, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a dressé une liste évolutive de juridictions considérées comme des paradis fiscaux, à partir de critères faisant une grande place à la transparence et à l'échange d'informations.

En raison des pressions ainsi exercées sur les juridictions concernées, cette liste a été vidée des différents territoires ciblés dans le courant des années 2000.

L'OCDE et les listes de paradis fiscaux

Dès 1987, un rapport de l'OCDE souligne les difficultés à surmonter pour définir de façon objective un paradis fiscal¹.

Les quatre facteurs identifiés par l'OCDE

Plus de dix ans plus tard, en 1998, l'OCDE publie un rapport sur les paradis fiscaux dans lequel quatre facteurs essentiels permettant de qualifier une juridiction de paradis fiscal sont retenus². Selon ce rapport, un paradis fiscal est une juridiction où les revenus provenant d'activités financières ou d'autres prestations de services – y compris la fourniture de biens incorporels – font l'objet d'un impôt inexistant ou insignifiant et qui se présente, ou est perçue, comme représentant un lieu utilisé par les non-résidents pour échapper à l'impôt dans leur lieu de résidence.

Hormis ces facteurs, les autres caractéristiques permettant de confirmer la présence d'un paradis fiscal sont les suivantes :

- l'absence d'échange de renseignements avec les gouvernements à plus fort taux d'imposition concernant les contribuables de ces derniers;
- un manque de transparence des dispositions législatives, juridiques ou administratives;
- l'absence d'exigence pour une entité d'effectuer des activités substantielles, soit de véritables activités industrielles ou commerciales.

La faiblesse des impôts est une condition essentielle à la présence d'un paradis fiscal, quoiqu'elle ne soit pas suffisante en elle-même. Elle peut être suffisante si elle est combinée à une situation dans laquelle la juridiction constitue, ou est perçue comme constituant un lieu où les non-résidents peuvent échapper à l'impôt dans leur pays de résidence. D'une manière générale, l'importance de chacun des autres facteurs essentiels indiqués précédemment dépend du contexte.

1 OCDE, *L'évasion et la fraude fiscale internationale. Quatre études*, Questions de fiscalité internationale, n° 1, 1987, p. 22.

2 OCDE, *La concurrence fiscale dommageable – Un problème mondial*, 1998, p.26.

L'OCDE et les listes de paradis fiscaux (suite)

Les régimes fiscaux préférentiels dommageables

Le rapport de 1998 apportait une distinction entre les paradis fiscaux et les « régimes fiscaux préférentiels dommageables³ ». Il identifie les quatre facteurs essentiels similaires aux paradis fiscaux et d'autres facteurs qui peuvent aider à identifier des régimes fiscaux préférentiels dommageables.

Les facteurs essentiels nommés par l'OCDE sont :

- un taux effectif d'imposition nul ou faible;
- le régime est déconnecté de l'économie nationale;
 - par exemple, un régime peut, explicitement ou implicitement, interdire aux contribuables résidents d'en bénéficier. Les entreprises bénéficiant du régime peuvent se voir interdire, expressément ou non, d'exercer leurs activités sur le marché national;
- une absence de transparence;
- une absence de véritable échange de renseignements.

Le rapport identifie huit autres facteurs pouvant aider à identifier les régimes fiscaux préférentiels dommageables, soit :

- une définition artificielle de la base d'imposition;
- le non-respect des principes internationaux en matière de prix de transfert;
- l'exonération de l'impôt du pays de résidence pour les revenus de source étrangère;
- la possibilité de négocier le taux ou l'assiette d'imposition;
- l'existence de dispositions relatives au secret;
- l'accès à un vaste réseau de conventions fiscales;
- la promotion de régimes en tant qu'instruments de minimisation de l'impôt;
- le fait de favoriser les activités ou les arrangements à motivations exclusivement fiscales.

³ OCDE, *Concurrence fiscale dommageable – Un problème mondial*, 1998, p. 30.

L'OCDE et les listes de paradis fiscaux (suite)

La publication d'une liste officielle

En 2000, l'OCDE publie une liste officielle de 35 juridictions considérées comme étant des paradis fiscaux⁴. La publication d'une telle liste fait partie des initiatives engagées pour faire pression sur les juridictions identifiées, en utilisant comme levier le risque de réputation, selon le principe anglo-saxon du *name and shame*.

À la date de publication de cette liste, six juridictions ont pris l'engagement d'effectuer un certain nombre de réformes. Il s'agit des Bermudes, des îles Caïmans, de Chypre, de Malte, de Maurice et de Saint-Marin. En contrepartie de ces engagements, la liste officielle de 2000 n'indique pas le nom de ces juridictions même si elles répondent aux conditions requises pour être qualifiées de paradis fiscaux.

Entre 2000 et 2002, 31 juridictions prennent officiellement l'engagement de mettre en œuvre les principes de l'OCDE en matière de transparence et d'échange de renseignements en matière fiscale⁵.

De plus, en 2002, l'OCDE a exclu les juridictions de la Barbade, de la République des Maldives et de Tonga. L'OCDE a décidé, après une analyse approfondie de la législation et des pratiques des juridictions de la République des Maldives et de Tonga, qu'elles ne répondaient pas aux critères pour être qualifiées de paradis fiscaux. Pour sa part, la Barbade a été retirée, entre autres, parce qu'elle avait conclu des ententes d'échange de renseignements efficaces avec plusieurs juridictions depuis longtemps.

Les sept juridictions qui ne se sont pas engagées à cette époque (l'Andorre, le Liechtenstein, le Liberia, Monaco, les Îles Marshall, Nauru et le Vanuatu) ont été désignées comme étant des paradis fiscaux non coopératifs par l'OCDE en avril 2002. Ces juridictions se sont depuis engagées et ne figurent plus sur la liste des paradis fiscaux non coopératifs. Suivant ces développements, il n'y a actuellement plus aucune juridiction dans la liste des paradis fiscaux non coopératifs de l'OCDE.

En 2000 toujours, l'OCDE identifie 47 régimes fiscaux préférentiels potentiellement dommageables parmi ses membres⁶. En 2006, 46 régimes ont été abolis, modifiés ou jugés non dommageables à la suite d'une seconde analyse⁷. Un seul régime préférentiel a été jugé dommageable, mais le pays visé l'a ensuite aboli.

4 OCDE, *Vers une coopération fiscale globale, Rapport pour la réunion du Conseil au niveau des ministres de 2000 et recommandations du Comité des affaires fiscales – Progrès dans l'identification et l'élimination des pratiques fiscales dommageables*, p. 19. Voir également la liste des paradis fiscaux non coopératifs : <http://www.oecd.org/fr/pays/monaco/listedesparadisfiscauxnoncooperatifs.htm>.

5 En prenant un engagement de transparence, la juridiction s'engage par exemple à ce que son système fiscal n'ait pas de règles dérogeant aux réglementations et pratiques qu'elle a établies, de décisions préalable « secrètes » ou que son système fiscal ne prévoient pas la possibilité, pour les contribuables, de « négocier » le taux d'imposition à appliquer. En prenant l'engagement d'échange effectif de renseignements, la juridiction s'engage à mettre en place un mécanisme d'échange effectif de renseignements garantissant une protection adéquate des droits des contribuables et de la confidentialité de leurs affaires fiscales.

6 OCDE, *Vers une coopération fiscale globale, op. cit.*, p. 13-16.

7 OCDE, *Projet de l'OCDE sur les pratiques fiscales dommageables : Mise à jour 2006 sur le progrès dans les pays membres*, 2006.

■ Le Fonds monétaire international

Pour sa part, le Fonds monétaire international (FMI) utilise la notion de « centre financier extraterritorial ».

Les centres financiers extraterritoriaux comprennent les juridictions dont le secteur financier est particulièrement important. Ces juridictions fournissent des services financiers aux non-résidents à une échelle sans commune mesure avec la taille et le financement de l'activité économique locale.

À partir de 2000, le FMI a placé une quarantaine de juridictions sur sa liste des centres financiers extraterritoriaux. En 2007, une recherche du FMI identifiait 22 juridictions² faisant partie de cette liste. Toutefois, en 2008, le FMI a pris la décision de ne pas maintenir cette liste en invoquant qu'elle était discriminatoire en raison de l'absence de critère objectif communément reconnu pour caractériser les centres financiers extraterritoriaux³.

L'identification des centres financiers extraterritoriaux par le FMI

De façon sommaire, le FMI définit un centre financier extraterritorial comme étant un centre financier où l'essentiel des activités impliquent des non-résidents, dont les opérations sont réalisées ailleurs et dont la majorité des parties impliquées sont contrôlées par des non-résidents¹.

Les critères d'identification du FMI

Pour le FMI, l'expression « centre financier *offshore* » réfère généralement aux juridictions :

- ayant un nombre relativement important d'institutions financières engagées principalement dans des transactions avec des non-résidents;
- fournissant des services financiers à une échelle qui dépasse les besoins et l'importance de l'économie nationale;
- ayant toutes les caractéristiques suivantes ou certaines d'entre elles : imposition faible ou nulle; réglementation financière modérée ou légère; secret bancaire et anonymat.

¹ Fonds monétaire international, *Offshore Financial Centers*, IMF Background Paper, juin 2000, <https://www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm>.

² Ahmed ZOROMÉ, *Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*, Fonds monétaire international, IMF Working Paper WP/07/87, avril 2007, p. 23.

³ FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Offshore Financial Center – A Report on the Assessment Program and Proposal for Integration with the Financial Sector Assessment Program*, mai 2008.

■ Le Tax Justice Network

Le Tax Justice Network observe que peu de pays correspondent aux définitions strictes de paradis fiscaux « purs » ou de centres financiers extraterritoriaux « purs ».

L'organisation opte pour une définition large des paradis fiscaux. Cette définition comprend la plupart des pays identifiés par l'OCDE en 2000 comme paradis fiscaux et certains de ceux identifiés comme offrant un régime fiscal préférentiel dommageable.

Elle inclut de plus les pays membres de l'OCDE qui fournissent des services financiers extraterritoriaux ou une structure propre aux paradis fiscaux, sans pour autant que ces activités représentent une partie importante de leur économie. La liste du Tax Justice Network comprend également des juridictions ayant la réputation d'être des paradis fiscaux. En 2005, 72 juridictions faisaient partie de cette liste.

Une définition plus large par le Tax Justice Network

Selon le Tax Justice Network, les concepts de paradis fiscal et de centre financier extraterritorial sont étroitement liés. Toutefois, l'un n'équivaut pas nécessairement à l'autre¹. De plus, peu de juridictions seraient des paradis fiscaux « purs » ou des centres financiers extraterritoriaux « purs ».

Les principaux critères

Selon Tax Justice Network, la caractéristique principale d'un paradis fiscal est qu'il permet de minimiser l'impôt, ce qui nécessite généralement :

- l'utilisation de sociétés fictives, de fiducies ou d'autres entités juridiques;
- la gestion de mouvements financiers.

Les paradis fiscaux purs ou les centres financiers extraterritoriaux purs possèdent une législation qui a été conçue spécifiquement afin d'attirer les entreprises exerçant leurs activités dans le secteur des services financiers et des services aux sociétés. Il en résulte que ce type d'entreprises constitue une partie importante de leur économie.

L'avantage réel pour les contribuables repose sur le secret.

- Le secret bancaire fait en sorte que l'information ne peut pas être obtenue ou ne peut être obtenue que difficilement auprès des banques et d'autres institutions financières. Cela limite le prélèvement des impôts.
- La confidentialité concernant les entités juridiques a pour conséquence que les informations relatives aux entreprises, aux sociétés, aux fiducies, aux fondations ou aux autres entités juridiques ne sont pas disponibles ou ne peuvent pas être obtenues (par exemple, le nom des propriétaires véritables, des actionnaires d'une société ou des bénéficiaires d'une fiducie).

En outre, ces juridictions offrent généralement des avantages particuliers, notamment un taux d'impôt nul ou faible aux non-résidents ou aux entités juridiques appartenant à des étrangers.

1 Tax Justice Network, *Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres*, juillet 2007, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Identifying_Tax_Havens_Jul_07.pdf.

Une définition plus large par le Tax Justice Network (suite)

Une liste plus large

La liste des paradis fiscaux du Tax Justice Network, rendue publique en 2005, comportait 72 juridictions. Elle inclut la plupart des juridictions incorporées à la liste des paradis fiscaux de l'OCDE en 2000. La liste comprend de plus :

- tous les pays membres de l'OCDE fournissant des services financiers extraterritoriaux ou une structure propre aux paradis fiscaux, et ce, même si ces activités ne représentent pas une partie importante de leur économie;
- certaines juridictions faisant partie de la liste de l'OCDE à titre de régime fiscal préférentiel dommageable;
- toutes les juridictions qui ont la réputation d'être des paradis fiscaux.

■ Des constantes

Quelle que soit la liste retenue⁴, certaines caractéristiques constituent cependant des constantes.

- Les paradis fiscaux sont principalement de petits États ou des territoires de petite taille, mais disposant tous du pouvoir de définir leur régime fiscal. En raison de leur petite dimension, ces juridictions peuvent réduire ou même annuler leurs impôts, car la perte de revenus qu'ils subiront sera plus que compensée par l'activité financière qu'ils attireront.
- Les paradis fiscaux abritent un secteur bancaire et financier hypertrophié.
- Tous les paradis fiscaux utilisent des outils juridiques analogues – soit essentiellement un cadre légal et réglementaire permettant la mise en place de structures-écrans, s'appuyant sur le secret bancaire et garantissant une taxation nulle ou très faible.

⁴ Un tableau présenté en annexe répertorie la liste des paradis fiscaux telle qu'établie par l'OCDE en 2000, par le Fonds monétaire international en 2000 et en 2007 et par le Tax Justice Network en 2005.

□ Les stratégies mises en œuvre

Les stratégies mises en œuvre par les particuliers et par les entreprises pour utiliser les paradis fiscaux dans un but d'évitement fiscal ou d'évasion fiscale sont analogues sur le fond. Ces stratégies consistent à transférer les revenus imposables vers des juridictions à taux d'imposition moins élevé.

Pour y parvenir, les particuliers s'appuient surtout sur le secret bancaire. Cette stratégie constitue généralement de l'évasion fiscale puisqu'elle consiste à ignorer délibérément la loi.

De leur côté, les entreprises utilisent certaines particularités du régime d'imposition et des conventions fiscales d'une juridiction donnée. La complexité des opérations de certaines entreprises multinationales et les montants impliqués rendent toutefois les stratégies utilisées dans leurs cas plus sophistiquées. Lorsque les stratégies mises en œuvre ne sont pas conformes à l'esprit de la loi, il s'agit alors d'évitement fiscal.

Trois exemples permettent d'illustrer les stratégies s'appuyant sur les paradis fiscaux pour échapper à l'impôt, soit :

- le transfert des bénéfices par une multinationale;
- l'usage de sociétés-relais ou de sociétés-écrans;
- l'utilisation abusive des conventions fiscales.

■ Le transfert des bénéfices par une multinationale

Il s'agit pour une multinationale de transférer le maximum de bénéfices à une filiale située dans un paradis fiscal, afin de diminuer le revenu imposable du groupe de sociétés.

Ce transfert de bénéfices peut se faire de diverses façons, notamment :

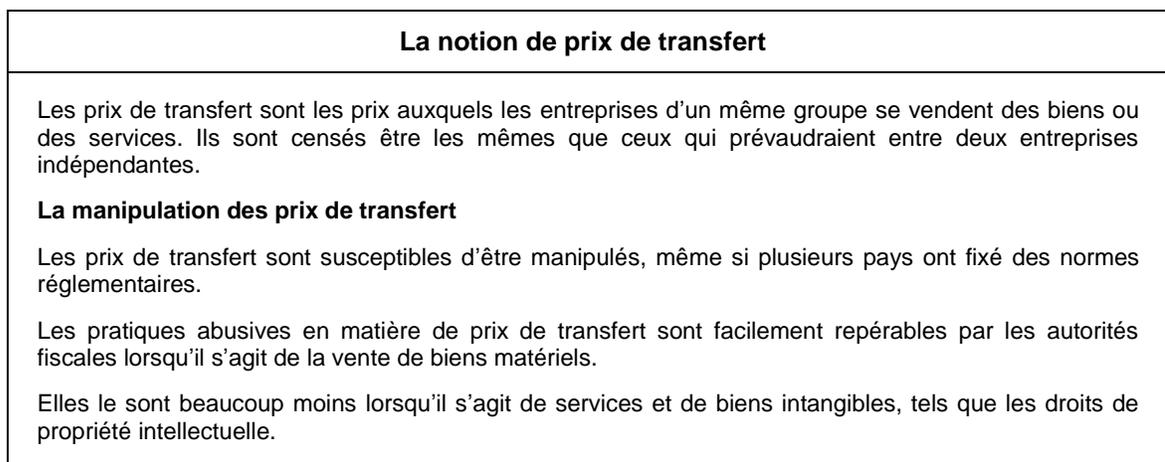
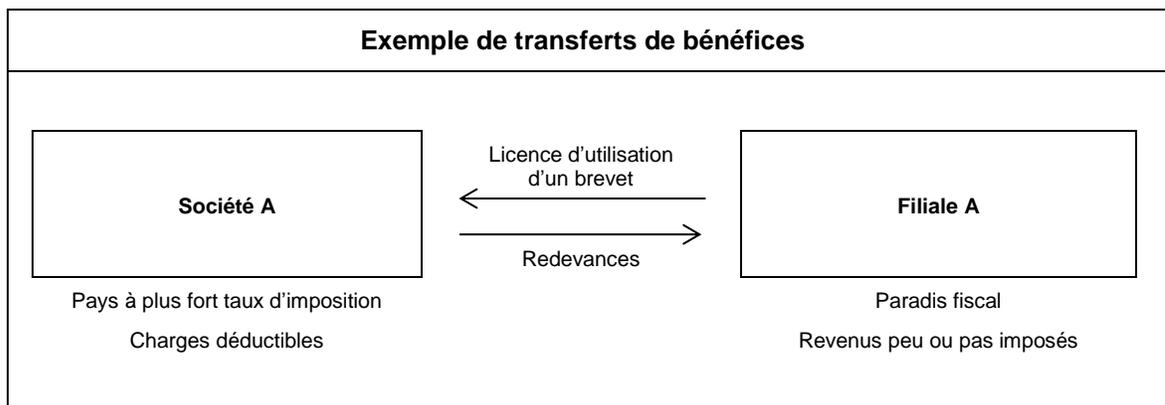
- en diminuant artificiellement les revenus par la vente de biens à bas prix par une entité située dans un pays à plus forte imposition à une filiale située dans un paradis fiscal, suivie d'une vente par la filiale à prix élevé;
- en augmentant artificiellement les dépenses par :
 - la rémunération de services;
ces services peuvent être surévalués quand ils sont facturés à la filiale localisée dans le paradis fiscal et ils peuvent même parfois être fictifs. Dans ce dernier cas, il s'agirait d'évasion fiscale;
 - le versement d'intérêts;
une société située dans un pays à imposition élevée verse des intérêts à une filiale située dans un paradis fiscal;
 - le versement de redevances;
une société située dans un pays à imposition élevée verse des redevances à une filiale située dans un paradis fiscal pour une licence, un brevet ou une marque de commerce.

■ Une illustration

La stratégie utilisant le versement des redevances pour les licences, les brevets et les marques semble être fréquemment utilisée, puisque la valeur des redevances est difficile à évaluer par les autorités fiscales.

Une société mère peut donc vendre à prix avantageux un brevet à une filiale située dans un paradis fiscal dans le seul but de lui verser ultérieurement des redevances.

Dans ce cas, non seulement un bien producteur de revenu est transféré dans un paradis fiscal, mais il est également possible pour la multinationale d'obtenir des déductions pour les frais de développement dans le pays à imposition plus élevé sans avoir à s'imposer sur ces revenus dans ce pays.



■ L'usage de sociétés-relais ou de sociétés-écrans

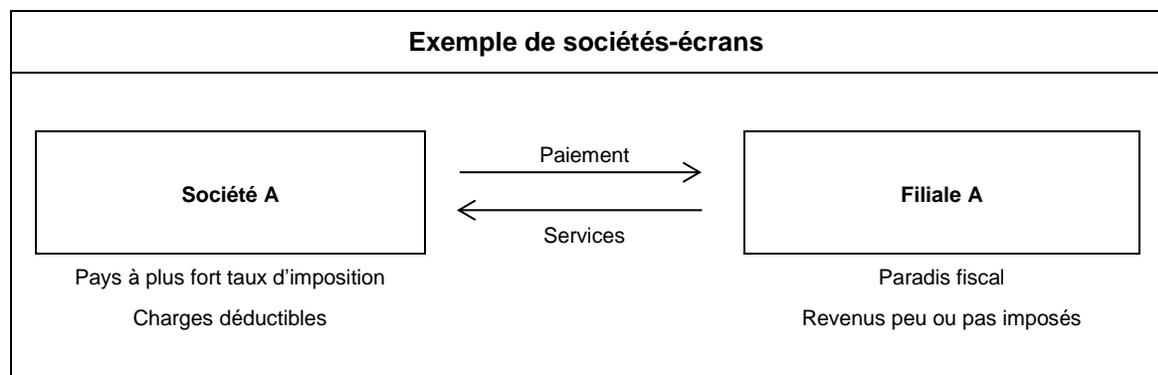
Dans un paradis fiscal, il est possible de créer une société n'exerçant pas d'activité économique réelle, mais servant de société-relais ou de société-écran.

L'usage de ces sociétés-relais ou sociétés-écrans vise divers objectifs, notamment :

- réduire le revenu imposable d'un groupe de sociétés en dirigeant les revenus vers la société localisée dans un paradis fiscal pour éviter un plus fort taux d'imposition (par exemple, par la prestation de services ou par des prêts);
- dissimuler la véritable identité des investisseurs en choisissant un paradis fiscal en fonction de la qualité du secret des affaires (par exemple, afin de commettre un délit d'initié);
- recycler les produits de la criminalité.

Un exemple d'utilisation d'une société-écran est celui d'une société située dans un paradis fiscal dispensant des services fictifs à une société située dans un pays ayant un plus fort taux d'imposition.

Les services ont alors été « rendus » à une société contre un paiement déductible dans le calcul du revenu de la société située dans un pays à plus fort taux d'imposition.



■ L'utilisation abusive des conventions fiscales

Les conventions fiscales entre pays ont pour but d'éviter la double imposition et de faciliter les relations économiques entre les pays signataires – puisque la double imposition nuit à la libre circulation des capitaux, des technologies, des personnes et des produits et services.

Certaines stratégies mises en place utilisent ces conventions de manière abusive. Il peut être difficile de faire la distinction entre une utilisation acceptable des conventions fiscales et une utilisation abusive, étant donné la complexité des planifications fiscales internationales.

L'utilisation abusive des conventions fiscales consiste à profiter des avantages prévus par les conventions fiscales dans des circonstances qui ne s'y prêtent pas.

À titre illustratif, selon l'OCDE, l'utilisation abusive des conventions fiscales peut englober⁵ :

- les cas dans lesquels une personne tente de contourner les limitations prévues par une convention fiscale;
 - par exemple, le contribuable utilise le chalandage fiscal (*treaty shopping*);
- les cas dans lesquels une personne tente de contourner les dispositions du droit fiscal national en utilisant les avantages prévus par les conventions;
 - par exemple, le contribuable utilise la sous-capitalisation et d'autres transactions de financement s'appuyant sur les déductions fiscales pour réduire les coûts d'emprunt.

Selon d'autres exemples, le contribuable se sert de stratégies de double résidence⁶, de manipulation des prix des transferts, ou de transactions liées à une utilisation abusive de mécanismes relatifs à l'allégement de la double imposition⁷.

⁵ OCDE, *Empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales lorsque les circonstances ne s'y prêtent pas*, Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Action 6 : Livrable 2014, 2014, <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/2314282e.pdf?expires=1442946086&id=id&accname=quest&checksum=452674EFE554E7A8B1013D864AAB8BAA>

⁶ Par exemple, une société est un résident aux fins du droit fiscal national mais un non-résident aux fins de la convention fiscale.

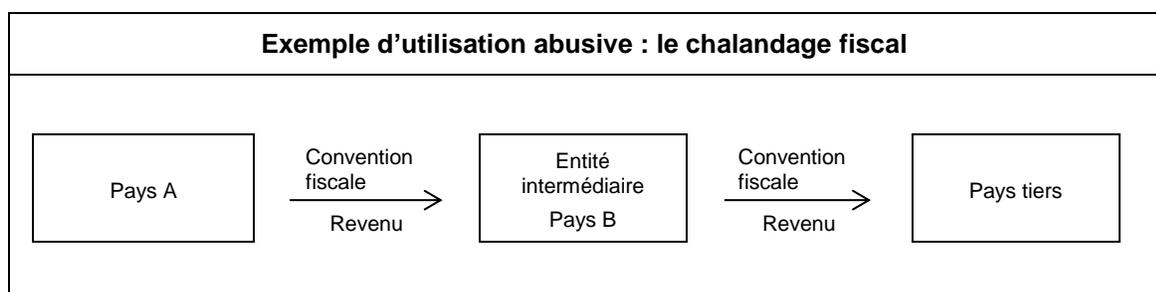
⁷ Par exemple, en produisant un revenu qui n'est pas imposable dans le pays de la source mais doit être exonéré dans le pays de la résidence ou au moyen d'une utilisation abusive de dispositifs de crédit d'impôt étranger.

▪ Le chalandage fiscal

Un stratagème d'utilisation abusive des conventions fiscales consiste à utiliser le chalandage fiscal.

De façon générale, il y a chalandage fiscal si un pays A a une convention fiscale avec un pays B qui est un paradis fiscal et qu'un contribuable d'un pays tiers profite de la convention fiscale qui existe entre le pays A et le pays B en ne recevant pas directement ses revenus du pays A mais en utilisant une entité intermédiaire située dans le pays B avec qui il existe une convention fiscale.

Dans cette situation, l'entité intermédiaire n'a pas de fondement économique ni d'existence véritable. Elle n'exerce pas d'activités commerciales réelles et importantes dans son pays de résidence autres que la gestion de revenus de placement. Il est alors raisonnable de croire que l'une des principales raisons de l'existence de l'entité intermédiaire située dans le pays B consiste à recevoir les revenus à l'intention de l'entité située dans le pays tiers.



Les conventions fiscales du Canada

Actuellement, 92 conventions fiscales signées avec d'autres pays visant l'impôt sur le revenu perçu par le Canada sont en vigueur, soit avec la très grande majorité des pays industrialisés.

- Bien qu'il demeure libre de ne pas reconnaître certaines règles prévues dans une convention fiscale signée par le gouvernement fédéral, le Québec reconnaît généralement les conventions fiscales canadiennes par souci d'uniformité et de coopération internationale, notamment en ce qui concerne les montants exonérés d'impôt.

La seule entente fiscale que le Québec a signée est avec la France.

