

LE PHÉNOMÈNE DU RECOURS AUX PARADIS FISCAUX

**Mémoire
du ministère des Finances du Québec
à la Commission des finances publiques**

Québec, le 29 septembre 2015

Monsieur Raymond Bernier
Président de la Commission des finances publiques

Monsieur le Président,

Vous trouverez ci-joint le mémoire du ministère des Finances portant sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux.

L'existence de paradis fiscaux et leur utilisation par des particuliers comme par des sociétés pour échapper à l'impôt sont un sujet de préoccupation majeure pour l'ensemble des juridictions concernées.

Le Québec ne fait pas exception à cet égard. Les paradis fiscaux sont au centre d'un certain nombre de manœuvres d'évitement fiscal touchant directement les revenus de l'État québécois. Ils servent également d'abri pour des revenus que des contribuables ont dissimulés pour ne pas acquitter l'impôt dû au Québec.

Les paradis fiscaux constituent en fait un rouage essentiel de différents stratagèmes conduisant à des pertes fiscales pour l'État. Leur existence fragilise ainsi directement le financement des services publics et réduit l'assiette des revenus du gouvernement.

De nombreux efforts sont consentis par le Québec pour mieux comprendre les manœuvres en cause et pour les combattre avec efficacité. Le mémoire transmis par le ministère des Finances fait le point sur ces manœuvres et sur la lutte entreprise pour y mettre fin. Cette lutte doit être replacée dans l'ensemble des stratégies mises en place par le Québec pour combattre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal – des stratégies qui font leurs preuves.

Quand elle concerne directement les paradis fiscaux, cette lutte est avant tout internationale, étant donné la nature même du phénomène en cause. Le mémoire déposé par le ministère des Finances rend ainsi compte de la concertation engagée à cette fin avec le gouvernement fédéral, le but étant de contribuer aux actions internationales en cours et d'en tirer pleinement parti.

La pleine récupération par le Québec des revenus fiscaux qui lui sont légalement dus représente une priorité. Comme le mémoire l'illustre bien, le ministère des Finances s'emploie à mettre en œuvre cette priorité avec constance et persévérance, en utilisant à cette fin les différents leviers dont il dispose.

Le sous-ministre des Finances,



Luc Monty

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
1. La perception des revenus de l'État, les pertes fiscales et les paradis fiscaux : de quoi parle-t-on ?.....	3
1.1 Les revenus de l'État.....	4
1.2 Les pertes fiscales	10
1.3 Les paradis fiscaux	13
2. Une estimation de l'importance des phénomènes en cause.....	27
2.1 Les pertes fiscales : une estimation	28
2.2 Quelques éclairages sur l'impact des paradis fiscaux	32
3. La récupération des pertes fiscales et la lutte contre les paradis fiscaux	41
3.1 La récupération des pertes fiscales liées à l'évasion fiscale	45
3.2 La récupération des pertes fiscales liées à l'évitement fiscal	47
3.3 La lutte contre les paradis fiscaux.....	53
Conclusion	69
ANNEXE : Liste des paradis fiscaux.....	71

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Répartition des revenus consolidés du gouvernement – 2014-2015	4
GRAPHIQUE 2	Évolution des revenus autonomes consolidés en pourcentage du PIB nominal	6
GRAPHIQUE 3	Évolution du revenu imposable total des particuliers en pourcentage du PIB nominal	7
GRAPHIQUE 4	Évolution du revenu imposable des sociétés en pourcentage du PIB nominal	8
GRAPHIQUE 5	Illustration de l'origine des pertes fiscales	11
GRAPHIQUE 6	Position extérieure bancaire rapportée au PIB – 2009.....	33
GRAPHIQUE 7	Rapport entre les avoirs au titre des investissements de portefeuille et le PIB – 2008	34
GRAPHIQUE 8	Croissance des investissements directs canadiens dans certains centres financiers extraterritoriaux entre 1988 et 2014.....	37
GRAPHIQUE 9	Évolution des investissements directs canadiens selon la région ou le pays de destination.....	37
GRAPHIQUE 10	Récupération fiscale par Revenu Québec	52

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Revenu imposable total à l'impôt des particuliers et revenu imposable des sociétés en pourcentage du PIB nominal – 2013	9
TABLEAU 2	Estimation des pertes fiscales liées à la non-déclaration des revenus légaux	29
TABLEAU 3	Répartition des investissements directs étrangers canadiens et des investissements directs étrangers au Canada	36
TABLEAU 4	Estimation des pertes fiscales découlant de la richesse dans les paradis fiscaux pour le Québec en 2013-2014.....	39
TABLEAU 5	Estimation des pertes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés.....	40
TABLEAU 6	Divulgations volontaires en lien avec les paradis fiscaux – Revenu Québec	50

INTRODUCTION

En 2014-2015, les revenus fiscaux ont représenté près des trois quarts des revenus autonomes du gouvernement et près de 60 % de ses revenus totaux.

❑ Le rôle crucial des revenus fiscaux

Les revenus fiscaux jouent ainsi un rôle primordial dans le financement des services publics offerts à la population, et il est crucial pour le gouvernement de s'assurer de leur perception, et de faire ainsi respecter les lois et les règles définissant le cadre fiscal sur lequel s'appuie le financement de l'État québécois.

Cette pleine perception est également une question d'équité. Les particuliers comme les entreprises doivent respecter les règles fiscales définies démocratiquement. Dans un État de droit, tous les efforts doivent être consentis pour s'assurer de ce respect, qui constitue l'une des bases du fonctionnement de notre société.

❑ Des pertes fiscales, s'appuyant dans certains cas sur des paradis fiscaux

Des contribuables, particuliers comme entreprises, parviennent cependant à échapper à certaines de leurs obligations fiscales. Il en résulte pour l'État des pertes fiscales qu'il est essentiel de circonscrire et de limiter.

Dans certains cas, les initiatives visant à échapper à l'impôt s'appuient sur ce que l'on appelle les « paradis fiscaux », soit des juridictions où, entre autres, les règles fiscales et l'administration fiscale existantes donnent la possibilité aux contribuables délinquants de mettre en œuvre ces initiatives.

La Commission des finances publiques de l'Assemblée nationale a souhaité interpeller le ministère des Finances sur le phénomène du recours aux paradis fiscaux.

Afin de répondre à cette demande, le ministère des Finances dépose un mémoire apportant les informations les plus complètes possible concernant cette question, et plus globalement l'évasion fiscale et l'évitement fiscal.

Le ministère des Finances aborde la question du recours aux paradis fiscaux et des réponses que le gouvernement y apporte en trois étapes :

- Dans une première section, on précise un certain nombre de concepts et de définitions en expliquant **ce dont on parle** lorsque l'on traite de **la perception des revenus de l'État, des pertes fiscales et des paradis fiscaux**.
- La deuxième section du mémoire est consacrée à une **estimation de l'importance des phénomènes en cause**, soit les pertes fiscales et les paradis fiscaux.
- Dans la troisième section du mémoire, le ministère des Finances rend compte des efforts engagés pour assurer **la récupération des pertes fiscales** et pour **lutter contre les paradis fiscaux**.

On trouvera en annexe la **liste des paradis fiscaux** telle qu'établie par l'OCDE, par le Fonds monétaire international et par le Tax Justice Network.

1. LA PERCEPTION DES REVENUS DE L'ÉTAT, LES PERTES FISCALES ET LES PARADIS FISCAUX : DE QUOI PARLE-T-ON ?

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.

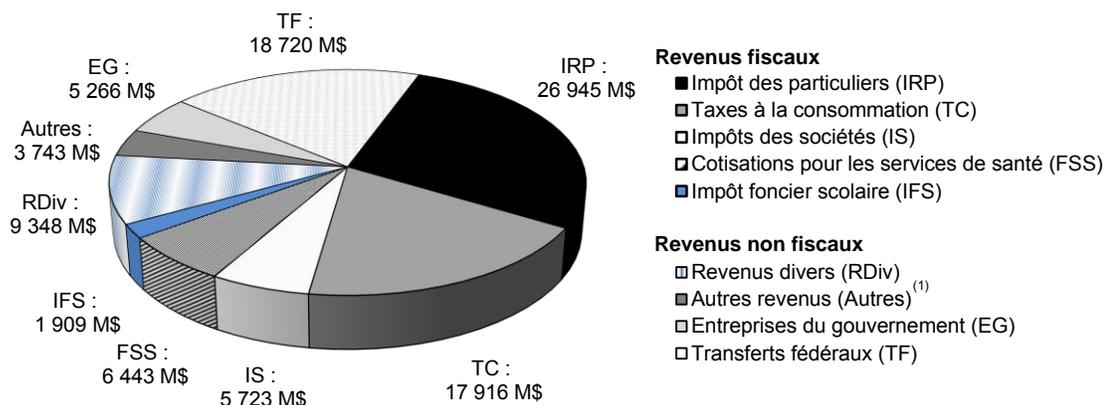
On classe habituellement dans les revenus fiscaux les revenus provenant :

- 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.

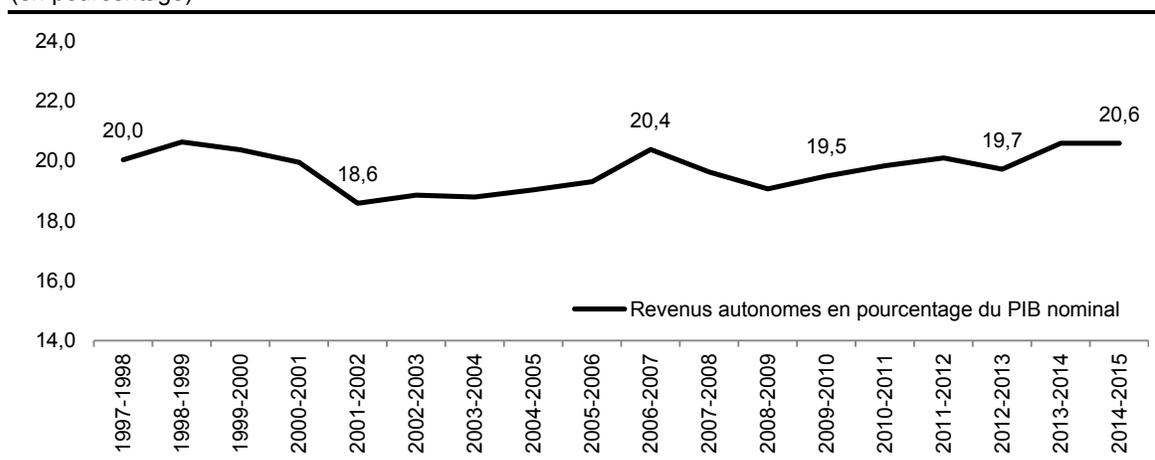
- Lorsque l'on examine l'évolution sur une longue période des revenus autonomes consolidés du gouvernement en pourcentage du PIB, on observe une relative stabilité.
- On est allé plus loin en analysant les revenus imposables des particuliers et des sociétés – soit les bases d'imposition les plus susceptibles 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.

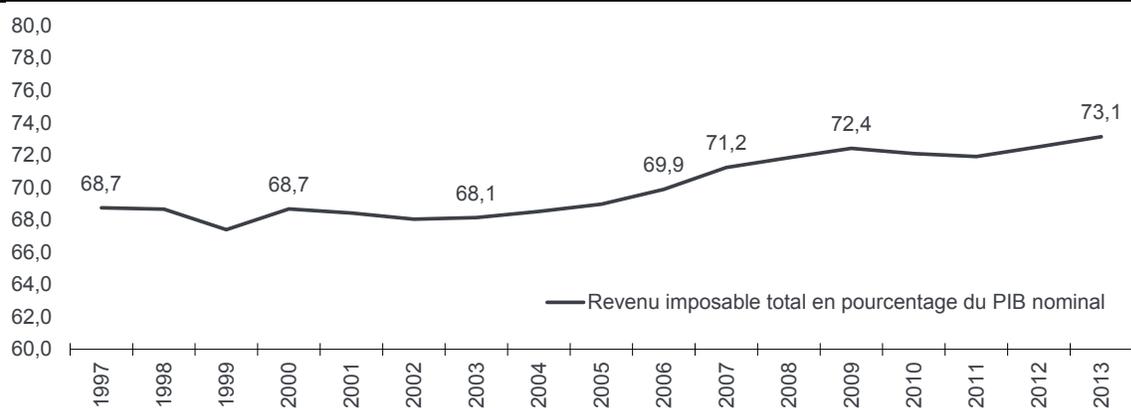
■ Le revenu imposable total des particuliers

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

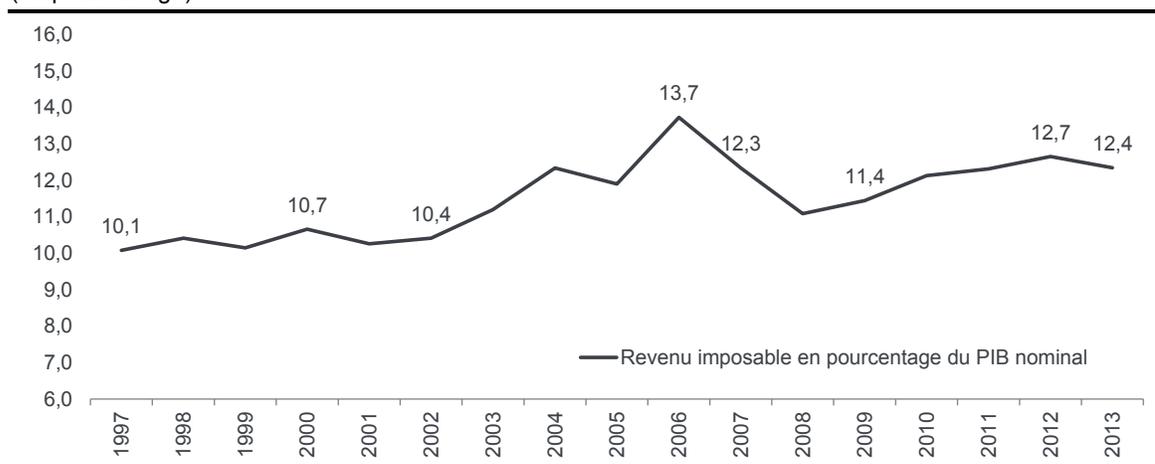
On observe le même phénomène pour ce qui est du revenu imposable des sociétés.

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

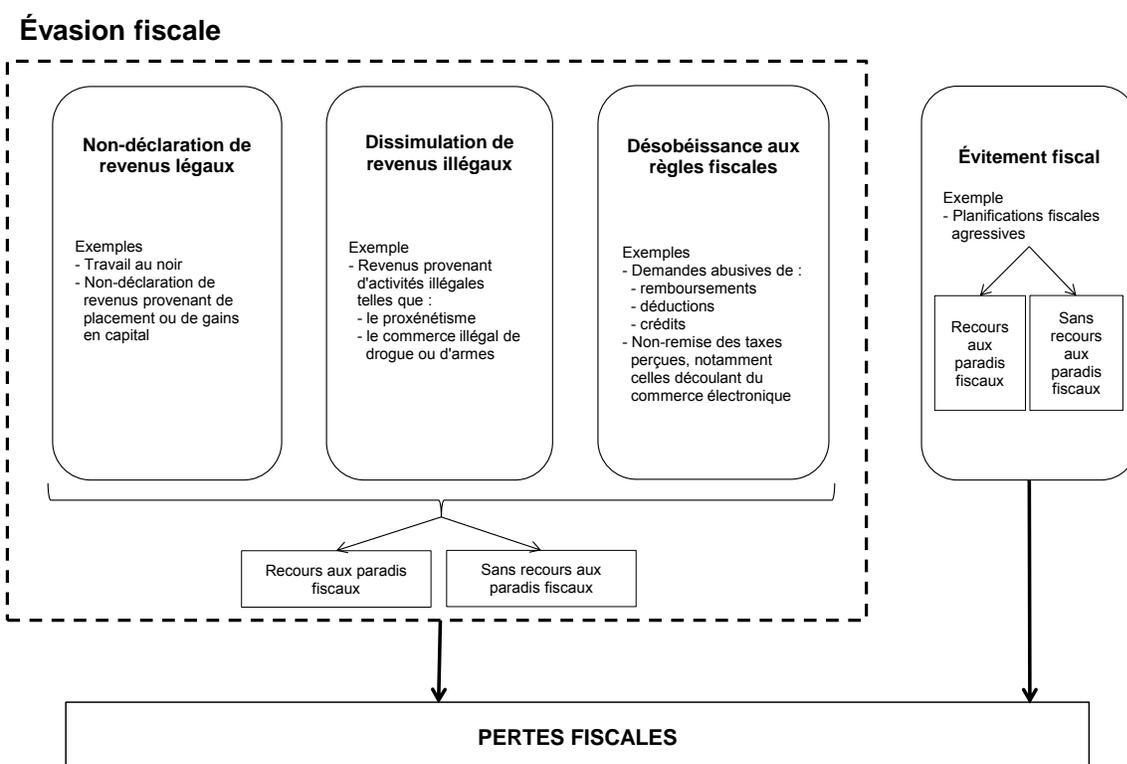
La quatrième source de perte fiscale correspond à ce que l'on appelle l'évitement fiscal.

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 :

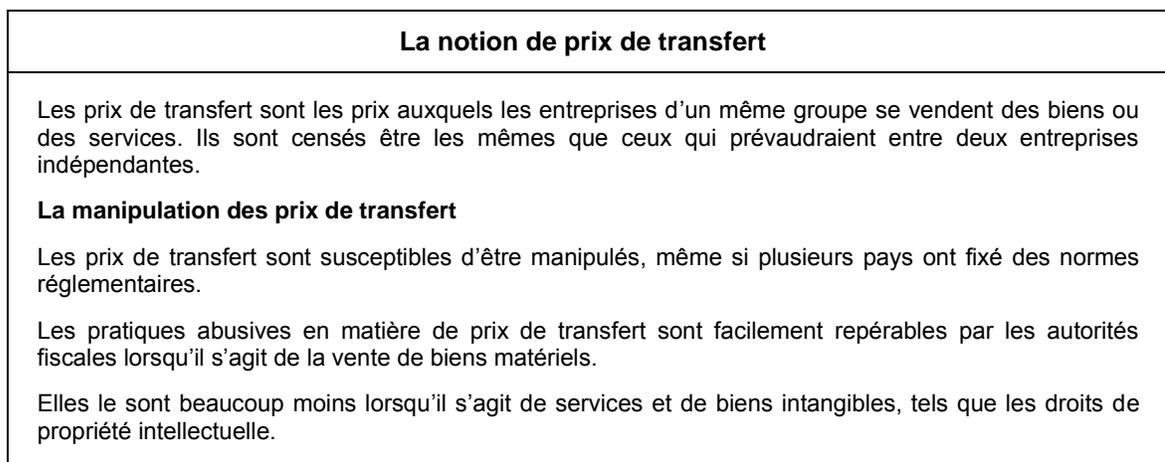
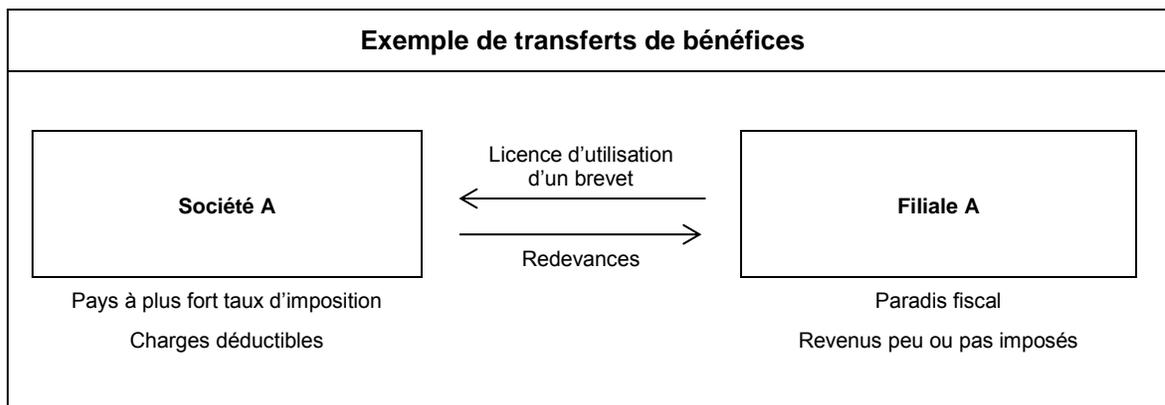
- en diminuant artificiellement les revenus par la vente de biens à bas prix par une entité située dans un pays à plus forte imposition à une filiale située dans un paradis fiscal, suivie d'une vente par la filiale à prix élevé;
- en augmentant artificiellement les dépenses par :
 - la rémunération de 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 élevée sans avoir à s'imposer sur ces revenus dans ce pays.



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

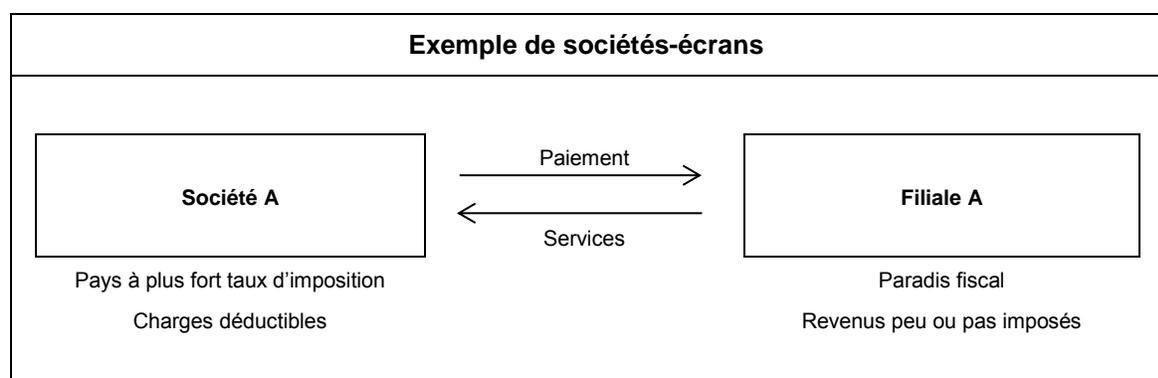
Dans un paradis fiscal, il est possible de créer une société n'exerçant pas d'activité économique réelle, mais servant de société-relais ou de société-écran.

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.

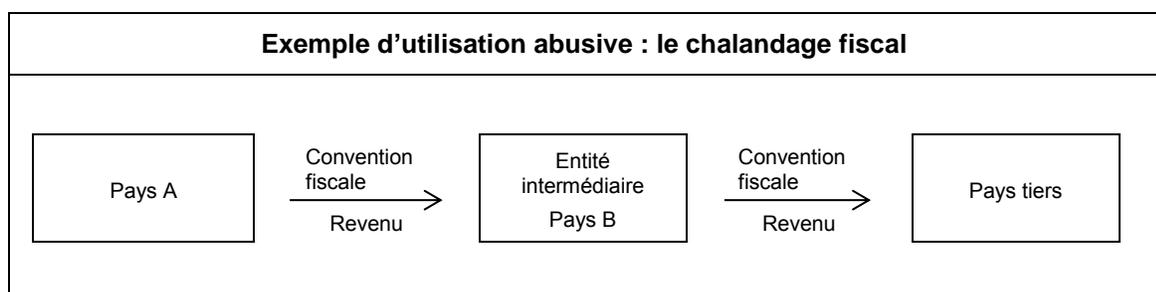
⁷ Par exemple, en produisant un revenu qui n'est pas imposable dans le pays de la source mais doit être exonéré dans le pays de la résidence ou au moyen d'une utilisation abusive de dispositifs de crédit d'impôt étranger.

▪ 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.

2. UNE ESTIMATION DE L'IMPORTANCE DES PHÉNOMÈNES EN CAUSE

La nature des pertes fiscales et le rôle joué par les paradis fiscaux étant précisés, il importe maintenant d'évaluer l'ampleur des phénomènes en cause.

- On dispose d'une estimation des pertes fiscales subies annuellement par le Québec, à partir des travaux réalisés par le ministère des Finances.
- Dans le cas des paradis fiscaux, l'impact du phénomène est beaucoup plus difficile à quantifier, et l'on ne peut présenter que quelques éclairages donnant des ordres de grandeur de l'impact réel de l'existence de ces juridictions sur les mouvements financiers et la perception des revenus fiscaux.

2.1 Les pertes fiscales : une estimation

L'estimation des pertes fiscales pose certaines difficultés. Ainsi, une part de ces pertes peut être estimée, mais cette estimation n'est que partielle puisqu'une part demeure impossible à quantifier.

□ Les pertes liées à la non-déclaration des revenus légaux

Pour 2002 et pour 2008, le ministère des Finances a évalué les pertes fiscales liées à une partie de l'une des quatre sources de non-perception des revenus fiscaux identifiées précédemment, soit la non-déclaration des revenus légaux.

Il s'agit des pertes fiscales correspondant à des revenus légaux que des contribuables ont omis de déclarer.

■ La méthodologie utilisée

Pour évaluer les pertes fiscales découlant de la non-déclaration des revenus légaux, le ministère des Finances a attribué à différents secteurs d'activité économique des taux spécifiques d'évasion fiscale.

Des taux d'imposition et de taxation moyens ont ensuite été utilisés pour quantifier le montant des pertes fiscales.

■ Les résultats obtenus

En 2002, le Ministère estimait la richesse produite dans les circuits de l'économie au noir à 9,7 milliards de dollars, soit 4,0 % du PIB. En 2008, l'importance de l'économie au noir serait demeurée relativement stable à 4,2 % du PIB : la richesse produite dans les circuits de l'économie au noir aurait ainsi atteint 12,8 milliards de dollars.

Sur cette base, les pertes fiscales découlant de l'économie au noir ont été estimées à 2,5 milliards de dollars en 2002 et à 3,5 milliards de dollars en 2008.

Selon l'évaluation effectuée par le ministère des Finances, les secteurs d'activité se caractérisant par les pertes fiscales les plus importantes étaient :

- la construction, incluant la rénovation résidentielle;
- la restauration;
- le commerce des produits du tabac;
- les services personnels divers, incluant notamment les services domestiques et le secteur du taxi;
- l'entretien de véhicules, incluant les pièces.

▪ **L'actualisation des données pour 2013**

Le ministère des Finances a procédé en 2015 à une actualisation partielle de cette évaluation pour l'année 2013. Pour ce faire, le Ministère a appliqué les mêmes taux d'évasion fiscale par secteur que pour 2008, à l'exception du secteur de la restauration et de celui du tabac, pour lesquels les taux ont été mis à jour.

Cet ajustement a été apporté afin de prendre en compte l'effet positif de l'implantation des modules d'enregistrement des ventes en 2011 et de la baisse observée de la contrebande du tabac.

Selon cette mise à jour, l'importance de l'économie au noir aurait augmenté en valeur absolue, mais diminué par rapport au PIB, la richesse produite dans les circuits de l'économie au noir atteignant 3,8 % du PIB, soit 13,7 milliards de dollars.

Les pertes fiscales découlant de l'économie au noir seraient maintenant évaluées à environ 3,9 milliards de dollars.

TABLEAU 2

Estimation des pertes fiscales liées à la non-déclaration des revenus légaux
(en milliards de dollars et en pourcentage du PIB)

	PIB en termes de dépenses (en G\$) ⁽¹⁾	Taux d'évasion fiscale (en % du PIB)	Activités au noir (en G\$)	Pertes fiscales (en G\$)
2002	243,8 ⁽²⁾	4,0 %	9,7	2,5
2008	302,2 ⁽²⁾	4,2 %	12,8	3,5
2013 ^P	362,8	3,8 %	13,7	3,9

P : Préliminaire.

(1) En dollars courants.

(2) Données disponibles au moment de la préparation des estimations. Depuis la parution des pertes fiscales en 2002 et en 2008, Statistique Canada a mis à jour les données concernant le PIB en termes de dépenses.

Note: Pour 2008, les taux d'évasion fiscale estimés pour les secteurs de la restauration et du tabac étaient de 17,5 % et 30 % respectivement. Selon les nouvelles estimations de taux pour 2013, ceux-ci seraient de 6 % et 15 % respectivement, en raison de l'effet de l'implantation des modules d'enregistrement des ventes dans le secteur de la restauration en 2011 et de la diminution de la contrebande des produits du tabac depuis 2008.

Sources : Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

□ **Les pertes liées aux trois autres formes d'évasion fiscale ou à l'évitement fiscal**

Il n'existe pas d'estimation propre au Québec pour les pertes fiscales résultant de la dissimulation de revenus illégaux et de la désobéissance aux règles fiscales – soit les deux formes d'évasion fiscale autres que la non-déclaration des revenus légaux.

Le ministère des Finances ne dispose pas non plus d'évaluation pour le Québec des pertes fiscales découlant de l'évitement fiscal.

Les pertes découlant de ces formes d'évasion fiscale et d'évitement fiscal sont difficilement calculables, étant donné la nature des activités en cause. On peut cependant noter que Statistique Canada estimait en 1994 à tout au plus 1 % du PIB⁸ la part des activités illégales dans l'économie.

■ **L'effet du commerce électronique**

Il faut noter par ailleurs que le commerce électronique, un secteur d'activité en pleine croissance, vient accentuer le phénomène des taxes non perçues et non remises.

Revenu Québec a estimé les pertes fiscales et la dépense fiscale liées au commerce électronique pour 2014-2015 à environ 177 millions de dollars – tant pour les achats en ligne effectués au Canada hors Québec que ceux effectués à l'extérieur du Canada. Ces pertes représenteraient ainsi 1,2 % des revenus consolidés des taxes de vente, qui atteignaient environ 14,0 milliards de dollars en 2014-2015.

⁸ Gylliane GERVAIS, *La dimension de l'économie souterraine au Canada*, Statistique Canada, n° 13-603F au catalogue, n° 2, hors série, Statistique Canada, 1994.

Estimation des pertes fiscales liées au commerce électronique

Sur la base d'une enquête effectuée sur le commerce électronique par le Centre facilitant la recherche et l'innovation dans les organisations (CEFRIO), Revenu Québec a estimé la dépense fiscale et les pertes fiscales liées au commerce électronique pour 2014-2015.

Revenu Québec a établi à **40 millions de dollars** les pertes fiscales et la dépense fiscale en TVQ se rapportant aux achats en ligne au Canada hors Québec.

- La dépense fiscale, représentant la TVQ de moins de 35 \$ par mois par Québécois qui n'a pas à être versée pour les achats en ligne effectués sur des sites au Canada hors Québec, est estimée à 20,5 millions de dollars.
- Les pertes fiscales, représentant la TVQ de 35 \$ et plus par mois par Québécois qui n'a pas à être versée pour les achats en ligne effectués sur des sites au Canada auprès d'entreprises non établies au Québec, sont estimées à 19,6 millions de dollars.
 - Comme le recommande la Commission d'examen sur la fiscalité Québécoise, une entente avec le gouvernement fédéral qui administrerait l'inscription obligatoire de ces entreprises tant pour la perception de la TVH que de la TVQ permettrait de récupérer une grande partie du manque à gagner sur les ventes en ligne qu'elles effectuent à des Québécois.

De plus, Revenu Québec estime à **137 millions de dollars** les pertes fiscales en TVQ se rapportant aux achats en ligne par des Québécois sur des sites hors Canada.

Au total, Revenu Québec estime ainsi les pertes fiscales et la dépense fiscale à l'égard de la TVQ en raison du commerce électronique à **177 millions de dollars**.

- À titre illustratif, les revenus consolidés provenant des taxes de vente¹ ont totalisé 13 985 millions de dollars en 2014-2015. En comparaison avec cette somme, les pertes fiscales et les dépenses fiscales liées au commerce électronique estimées par Revenu Québec représenteraient environ 1,2 % des revenus totaux.

Une estimation plus précise que par le passé

Selon une précédente estimation faite par Revenu Québec pour l'année 2012-2013, ces pertes fiscales étaient plus importantes, atteignant 311 millions de dollars pour les achats en ligne effectués sur des sites au Canada hors Québec et 164 millions de dollars pour les achats en ligne effectués sur des sites hors Canada.

L'écart entre ces évaluations s'explique par une amélioration de la méthodologie utilisée.

- L'enquête effectuée pour 2014-2015 permet de distinguer les achats taxables de ceux qui ne le sont pas, contrairement à l'enquête précédente.
- Un travail méticuleux de vérification des 600 sites de ventes les plus importants a montré que la majorité des entreprises sont inscrites à la TVQ et perçoivent cette taxe.

L'enquête pour 2014-2015 montre qu'une plus grande proportion des achats en ligne s'effectue sur des sites hors Canada.

¹ Au sens de la Loi sur la taxe de vente du Québec (RLRQ, Chapitre T-0.1), les taxes de vente regroupent la TVQ ainsi que la taxe sur les primes d'assurance, la taxe sur l'hébergement et le droit spécifique sur les pneus neufs.

2.2 Quelques éclairages sur l'impact des paradis fiscaux

Comme expliqué précédemment, une partie des initiatives conduisant à des pertes fiscales sont mises en œuvre par le biais de paradis fiscaux.

- Certaines initiatives – surtout l'évitement fiscal – tirent parti des règles légales, fiscales et juridiques en vigueur dans les paradis fiscaux.
- Dans le cas de l'évasion fiscale, les paradis fiscaux constituent un refuge pour les bénéfices retirés des activités illégales ou légales effectuées par certains contribuables.

Sur le plan international, il existe peu de données concernant l'ampleur du phénomène des paradis fiscaux et l'impact de ces paradis fiscaux en matière de pertes fiscales pour les pays touchés. Ces données sont tout aussi rares pour le Canada et inexistantes pour le Québec.

Le ministère des Finances a cependant tenté de quantifier le phénomène des paradis fiscaux :

- en illustrant l'importance financière des paradis fiscaux;
- en appliquant au Québec certaines démarches d'évaluation effectuées au cours des dernières années dans le monde.

□ L'importance financière des paradis fiscaux

Certains indicateurs permettent de voir l'importance que prennent les paradis fiscaux dans le monde financier, d'une part à l'égard de la taille du secteur financier dans ces juridictions et, d'autre part, par l'importance des mouvements financiers qui y transitent.

■ Une illustration de l'hypertrophie du secteur financier

Les paradis fiscaux se caractérisent par l'hypertrophie du secteur financier. Dans ces petits pays et territoires, on assiste au développement d'une activité financière disproportionnée par rapport à l'importance de l'économie locale.

Quelques indicateurs présentés dans des études sur le sujet permettent d'illustrer ce phénomène.

■ La position extérieure bancaire

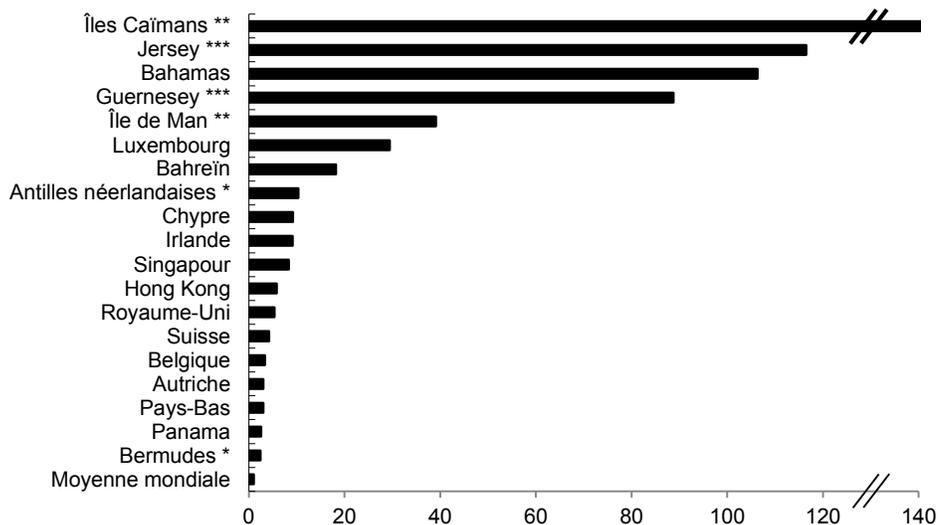
La position extérieure bancaire est mesurée par l'état du stock des avoirs et des engagements extérieurs par rapport au PIB.

Ce rapport est égal à 3,0 en Autriche, à 4,2 en Suisse. Il atteint 116,5 à Jersey et 1 291,2 aux îles Caïmans⁹.

GRAPHIQUE 6

Position extérieure bancaire rapportée au PIB – 2009

(ratio)



* Ratio de 2008.

** Ratio de 2007.

*** Ratio de 2005.

Source : Centre d'analyse stratégique (France).

⁹ CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, « Centres financiers *offshore* et système bancaire "fantôme" », *La note d'analyse*, n° 222, République française, mai 2011, p. 4 et annexe.

▪ **Le rapport entre les investissements de portefeuille et le PIB**

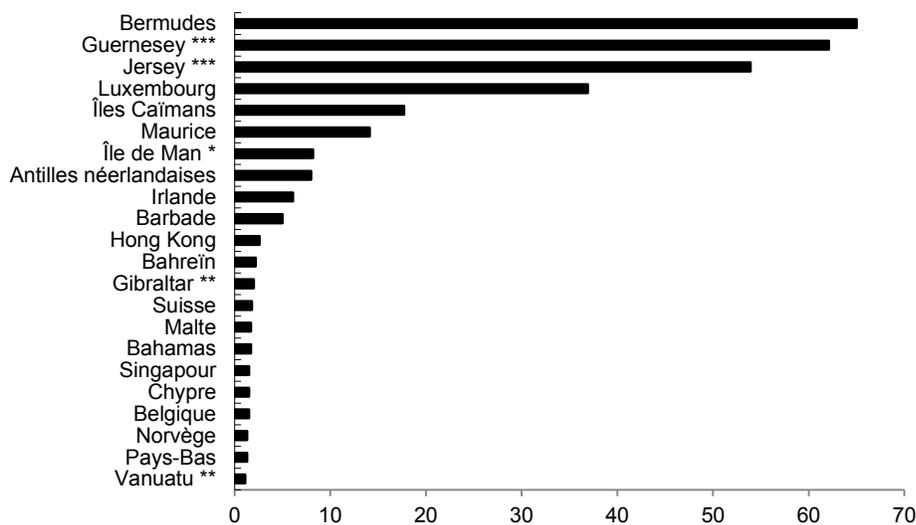
Le rapport entre les investissements de portefeuille et le PIB permet d'identifier les juridictions les plus orientées vers la gestion d'opérations financières pour les non-résidents.

Ce rapport est égal à 1,3 en Norvège et à 1,8 en Suisse. Il atteint des sommets aux Bermudes (65,0), à Guernesey (62,1), à Jersey (53,9) et au Luxembourg (36,9).

Dans un certain nombre de petites juridictions ou de territoires, on constate ainsi une déconnexion complète entre les activités financières pour les non-résidents et l'économie réelle¹⁰.

GRAPHIQUE 7

Rapport entre les avoirs au titre des investissements de portefeuille et le PIB – 2008
(ratio)



* Ratio de 2007.

** Ratio de 2006.

*** Ratio de 2005.

Source : Centre d'analyse stratégique (France).

¹⁰ *Ibid.*, p. 5 et annexe.

■ L'évaluation des investissements directs à l'étranger dans le monde

De façon plus directe, l'évolution des investissements directs à l'étranger permet de constater les changements survenus au cours des dernières années dans le mouvement des capitaux à l'étranger, et l'importance croissante des paradis fiscaux dans les mouvements actuels. En effet, ces pays sont régulièrement utilisés dans les opérations de défiscalisation et de ventilation des multinationales et des banques qui y rapatrient et y placent des fonds.

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, l'un des organes de l'ONU, a rendu public en 2015 son rapport rendant compte de l'évolution des investissements directs étrangers dans le monde¹¹.

Dans le rapport, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement aborde spécifiquement la question des investissements directs étrangers des entreprises multinationales transitant dans les paradis fiscaux ou dans certaines autres juridictions.

- L'organisme constate qu'en 2012, les îles Vierges étaient le 5^e plus grand bénéficiaire d'investissements directs étrangers (72 milliards de dollars américains), soit plus que le Royaume-Uni (46 milliards de dollars américains), une économie pourtant 3 000 fois plus importante.
- Les investissements directs étrangers sortant des îles Vierges (64 milliards de dollars américains) représentent une somme tout aussi disproportionnée par rapport à la taille de l'économie de cette juridiction.
- D'autres économies présentent de telles anomalies dans les flux d'investissement, notamment les Pays-Bas et le Luxembourg. Ces économies sont très différentes, mais elles partagent des similarités fiscales.

¹¹ CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, *World Investment Report 2015*, 2015, p.188 et suivantes.

■ L'évaluation des investissements directs étrangers du Canada

L'analyse des investissements directs à l'étranger (IDE) du Canada et de leur évolution illustre le même phénomène.

Depuis la fin des années 1980, une proportion grandissante des investissements directs étrangers canadiens est dirigée vers les pays reconnus comme des centres financiers extraterritoriaux (CFE)¹², dont plusieurs sont situés dans les Caraïbes.

- Entre 1988 et 2014, les actifs canadiens dans les centres financiers extraterritoriaux ont été multipliés par 22.
- En 2014, ces centres accueillent quasiment le quart de l'ensemble de l'investissement direct canadien à l'étranger (24 %).

Au cours des dix dernières années, soit de 2005 à 2014, le montant des investissements directs canadiens vers les centres financiers extraterritoriaux a plus que doublé (multiplication par 2,3), passant de 87 milliards de dollars à 199 milliards de dollars.

TABLEAU 3

Répartition des investissements directs étrangers canadiens et des investissements directs étrangers au Canada (en milliards de dollars)

	IDE canadiens				IDE au Canada			
	CFE	États-Unis	Autres pays	Total	CFE	États-Unis	Autres pays	Total
1988	9	51	20	80	5	76	33	114
1990	10	60	28	98	6	84	41	131
1995	25	85	52	161	9	113	46	168
2000	60	178	118	357	17	194	109	319
2005	87	202	163	452	28	251	118	398
2010	157	251	229	637	44	318	230	592
2014	199	350	280	829	95	361	276	732

Note : Le ministère des Finances utilise la liste de CFE publiée par Statistique Canada en 2003 dans le document *L'investissement direct canadien dans les centres financiers offshore*. Cette liste est basée sur celle publiée par le FMI en 2000 (voir annexe).

Source : Statistique Canada, *Tableau CANSIM 376-0051, Bilan des investissements internationaux, investissements directs canadiens à l'étranger et investissements directs étrangers au Canada, par pays*. Compilation du ministère des Finances.

Simultanément, les investissements directs canadiens allant vers les États-Unis ont été multipliés par 1,7. Ainsi, la part des investissements directs canadiens allant vers les États-Unis a diminué considérablement.

¹² Voir ci-dessus, à la page 18, la définition de centres financiers extraterritoriaux proposée par le Fonds monétaire international.

▪ **Des statistiques sans relation avec les liens commerciaux directs**

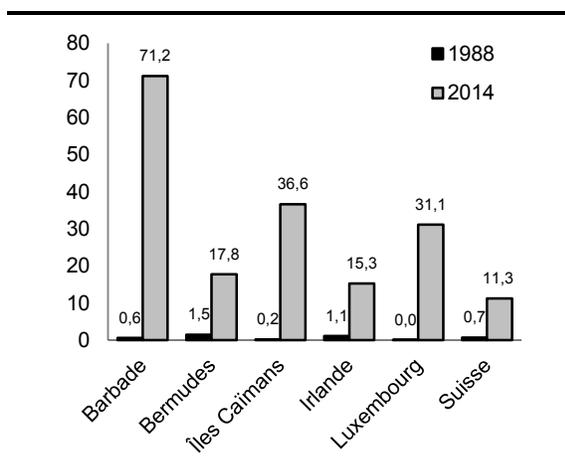
Cependant, lorsque l'on analyse les statistiques commerciales du Canada, on constate qu'aucun des pays faisant partie des centres financiers extraterritoriaux n'entretient de liens commerciaux importants avec le Canada.

Les principaux partenaires économiques du Canada sont restés relativement les mêmes au cours des trente dernières années. Il s'agit des États-Unis, de l'Union européenne, de la Chine, du Mexique et de la Corée du Sud. De 1997 à 2014, ces pays ont accueilli plus de 90 % des exportations de biens et de services du Canada et sont à l'origine de plus de 85 % des importations du Canada¹³.

Ainsi, la part des investissements directs étrangers du Canada dans les centres financiers extraterritoriaux est passée en 25 ans d'environ 11 % à près de 25 %, sans que cela ne se justifie par l'évolution des échanges commerciaux.

GRAPHIQUE 8

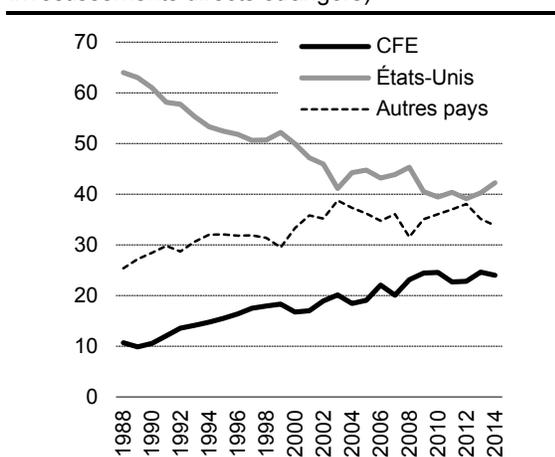
Croissance des investissements directs canadiens dans certains centres financiers extraterritoriaux entre 1988 et 2014
(en milliards de dollars)



Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 376-0051. Compilation du ministère des Finances du Québec.

GRAPHIQUE 9

Évolution des investissements directs canadiens selon la région ou le pays de destination
(en pourcentage du volume total des investissements directs étrangers)



Source : Statistique Canada, tableau CANSIM 376-0051. Compilation du ministère des Finances du Québec.

Il est important de mentionner que détenir un compte bancaire ou investir dans les centres financiers extraterritoriaux n'est pas nécessairement illégal. C'est plutôt le fait de soustraire indûment une partie de ses revenus à l'assujettissement du régime fiscal qui est contraire aux lois canadiennes. De plus, il est possible d'avoir recours à un centre financier extraterritorial aux fins de planification fiscale tout en respectant l'esprit des lois.

On ne dispose d'aucune donnée concernant l'évolution des investissements directs du Québec à l'étranger. La ventilation des données concernant les investissements directs canadiens à l'étranger n'est pas disponible par province.

¹³ Statistique Canada, tableaux CANSIM 227-0001 et 228-0069.

□ L'application au Québec de certaines démarches d'évaluation des pertes fiscales effectuées au cours des dernières années dans le monde

L'évaluation des pertes fiscales imputables aux paradis fiscaux se heurte à des problèmes de disponibilité des données.

L'OCDE a jusqu'à ce jour renoncé à effectuer une telle évaluation, considérant que les données auxquelles elle a accès pour y parvenir ne sont pas suffisamment fiables¹⁴.

Pour la même raison, les gouvernements du Québec et du Canada, ainsi que les différents instituts statistiques (Institut de la statistique du Québec, Statistique Canada), ne procèdent à aucune estimation des pertes fiscales liées aux paradis fiscaux.

Cependant, certains auteurs ont proposé une telle évaluation, à partir de l'analyse de différentes données bancaires et financières. Il s'agit des pertes fiscales liées aux transferts d'argent effectués par les particuliers ou par les sociétés vers les paradis fiscaux.

Ces évaluations, et leur application au Québec, sont présentées ici à titre illustratif.

■ Illustration des pertes fiscales pour les particuliers

Pour ce qui est des pertes fiscales pour les particuliers, le ministère des Finances a retenu une étude sur l'ampleur du phénomène des paradis fiscaux fréquemment citée dans la littérature.

■ L'étude de Zucman

Dans son étude¹⁵ publiée en 2014, Gabriel Zucman estime le montant de la richesse globale placée dans les centres financiers extraterritoriaux par les particuliers, en se servant de méthodes indirectes comme l'analyse des anomalies contenues dans les statistiques sur les investissements dans ces centres financiers.

Selon cette étude, la fortune accumulée par les particuliers canadiens est estimée à 300 milliards de dollars, ce qui entraîne des pertes fiscales annuelles de l'ordre de 6 milliards de dollars représentant les recettes fiscales qui auraient été obtenues si ces sommes avaient produit des revenus de placement au Canada.

En attribuant au Québec une part de cette fortune cumulative accumulée équivalente à l'importance des revenus imposables des contribuables québécois à hauts revenus dans le Canada, on obtiendrait alors des pertes fiscales d'environ 0,8 milliard de dollars par année.

¹⁴ COMITÉ PERMANENT DES FINANCES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES DU CANADA, *La fraude fiscale et le recours aux paradis fiscaux*, 2013.

¹⁵ Gabriel ZUCMAN, "Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, n° 4, p. 121-148. M. Gabriel Zucman était alors professeur adjoint (*assistant professor*) à la London School of Economics. Les résultats sont présentés en dollars US.

TABLEAU 4

Estimation des pertes fiscales découlant de la richesse dans les paradis fiscaux pour le Québec en 2013-2014
(en milliards de dollars américains)

	Richesse paradis fiscaux – Canada	Extrapolation pour le Québec		
		Poids du Québec dans le Canada ⁽¹⁾	Richesse paradis fiscaux – Québec ⁽²⁾	Pertes fiscales gouvernement du Québec ⁽³⁾
Zucman (2014)	300	15,6 %	47	0,8

(1) La part des revenus imposables des contribuables québécois ayant des revenus supérieurs à 150 000 \$ dans le Canada est de 15,6 %.

(2) Cette estimation est obtenue en attribuant au Québec une part de la richesse totale placée dans les paradis fiscaux par les ménages canadiens telle qu'estimée par Zucman.

(3) Les pertes fiscales sont obtenues en multipliant la richesse du Québec placée dans les paradis fiscaux par un taux de rendement de 7 % et un taux marginal moyen d'impôt sur les revenus de placement de 25,45 %.

Sources : Gabriel Zucman et Ministère des Finances du Québec.

■ Illustration des pertes fiscales pour les sociétés

Pour les sociétés, l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices peuvent servir de référence lorsque l'on traite de l'usage des paradis fiscaux.

Cette érosion découle des arrangements juridiques de planification fiscale auxquels ont recours des multinationales, exploitant l'interaction entre les règles fiscales intérieures et internationales afin de transférer les bénéfices à l'extérieur des pays où les activités produisant des revenus se déroulent.

L'estimation de l'ampleur et de l'impact économique de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices au niveau mondial est limitée par des enjeux conceptuels et les limitations considérables des données actuellement disponibles¹⁶.

■ L'estimation du FMI

À titre illustratif, une étude préliminaire du FMI estime à 5 % les pertes mondiales de revenus de l'impôt des sociétés causées par le transfert de bénéfices, avec des pertes plus de deux fois plus élevées pour les pays en développement que pour les pays de l'OCDE.

Le FMI qualifie toutefois ses calculs de très préliminaires et hautement spéculatifs. En effet, l'estimation ne permet pas d'isoler l'impact du transfert de bénéfices entre les pays des différences dans les politiques fiscales (par exemple, les déductions fiscales) et dans les mesures de conformité et d'application des lois fiscales.

De plus, la disponibilité limitée des données fait en sorte que l'analyse a été réalisée avec un échantillon relativement petit de 51 pays, qui ne comprend pas le Canada. L'analyse exclut également les pays considérés comme des paradis fiscaux, et ne peut donc pas capter les transferts de bénéfices impliquant ces pays.

Une analyse préliminaire du ministère des Finances similaire à celle réalisée par le FMI tend à démontrer que les pertes pour le Québec causées par le transfert de bénéfices des sociétés seraient vraisemblablement inférieures à la moyenne de 5 % estimée par l'organisation, soit moins de 200 millions de dollars par année.

¹⁶ FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, *Spillovers in International Corporate Taxation*, 2014, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/050914.pdf>.

TABLEAU 5

Estimation des pertes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés
(en millions de dollars)

	Perte moyenne de revenu provenant des sociétés	Extrapolation pour le Québec
FMI (2014)	5 %	200

▪ **Les études plus récentes**

Les études plus récentes¹⁷ utilisant des données microéconomiques pour ce qui est des sociétés arrivent à de plus faibles estimations de l'ampleur de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices, comparativement aux études réalisées avec des données agrégées.

L'une des actions du Plan d'action de l'OCDE (action 11)¹⁸ porte précisément sur la nécessité de mettre au point des méthodes permettant de collecter et d'analyser des données sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, ainsi que sur les mesures qui seront prises pour y remédier.

Problématique relative à l'évaluation des pertes fiscales

Les sources de données disponibles pertinentes à l'analyse de l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices vont de statistiques macroéconomiques agrégées (comptes nationaux, investissements directs étrangers, revenus fiscaux des entreprises, etc.) à des statistiques microéconomiques pour ce qui est de l'entreprise (données douanières, états financiers de multinationales, données de la déclaration de revenus des sociétés, etc.).

Toutefois, l'OCDE indique que les limites importantes des sources de données existantes font en sorte que la possibilité de construire des indicateurs ou d'entreprendre des analyses économiques sur l'ampleur et les impacts de l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices est sévèrement limitée.

Un des principaux défis avec les sources de données actuellement disponibles est qu'il est difficile de dissocier les effets économiques réels des effets comportementaux liés à l'érosion de la base d'imposition et au transfert de bénéfices.

Les bases de données financières pour ce qui est des entreprises privées sont les plus utiles pour de telles analyses, mais elles sont généralement incomplètes, ont une représentativité limitée dans plusieurs pays, ne comprennent pas toutes les multinationales ni la totalité de leur information financière, et n'incluent pas d'informations au sujet des impôts effectivement payés.

La plupart des pays ne disposent pas de telles données ou ne les rendent pas disponibles aux fins d'analyses économiques et statistiques, et ne rapportent pas les revenus totaux des entreprises multinationales séparément des entreprises purement nationales.

Des données plus complètes et détaillées sur les entreprises multinationales seront nécessaires pour fournir des évaluations plus précises de l'ampleur et des impacts de l'érosion de la base d'imposition et du transfert de bénéfices.

¹⁷ OCDE, *BEPS Action 11: Improving the Analysis of BEPS*, Public Discussion Draft, 2015, <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/discussion-draft-action-11-data-analysis.pdf>.

¹⁸ Voir ci-après, à la page 60.

3. LA RÉCUPÉRATION DES PERTES FISCALES ET LA LUTTE CONTRE LES PARADIS FISCAUX

On l'a souligné d'emblée, les revenus fiscaux jouent un rôle essentiel dans le financement des services publics à la population.

Afin d'assurer ce financement, mais également pour des raisons d'équité, tous les efforts doivent être consentis pour que l'État perçoive le plein montant des revenus découlant du cadre fiscal défini démocratiquement par l'ensemble des citoyens. Les évaluations des pertes fiscales liées à certains comportements illégaux – soit essentiellement le travail au noir – ont mis en lumière l'importance du problème à résoudre.

Au cours des vingt dernières années, chaque budget du Québec a comporté des initiatives visant à réduire les pertes fiscales de l'État québécois. Depuis la fin des années 2000, ces initiatives se sont multipliées et intensifiées, avec des résultats significatifs.

□ Deux leviers

Les initiatives engagées par le gouvernement se sont appuyées sur deux leviers, soit Revenu Québec et la mise en place d'une provision budgétaire finançant les initiatives concernant les revenus.

Revenu Québec a été transformée en agence. Ses efforts de lutte contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal constituent un modèle pour d'autres juridictions.

D'importants projets de lutte contre l'évasion fiscale dans certains secteurs ciblés de l'économie ont été mis en place grâce à la Provision pour augmenter tout crédit pour des initiatives concernant les revenus. En 2014-2015, le ministère des Finances du Québec a versé 38,7 millions de dollars pour différents projets dans les secteurs dont les activités sont susceptibles d'être à l'origine de pertes fiscales.

□ Trois séries d'initiatives

Ces différentes initiatives visent :

- la récupération des pertes fiscales liées à l'évasion fiscale;
- la récupération des pertes fiscales liées à l'évitement fiscal.

En parallèle, le Québec s'inscrit dans les efforts internationaux visant la lutte contre les paradis fiscaux.

La Provision pour augmenter, avec l'approbation du Conseil du trésor, tout crédit pour des initiatives concernant les revenus

Les crédits du ministère des Finances incluent la Provision pour augmenter, avec l'approbation du Conseil du trésor, tout crédit pour des initiatives concernant les revenus (Provision) dont le mandat est de financer des projets pour contrer l'évasion fiscale dans les secteurs où les pertes fiscales demeurent importantes.

- Ces actions ont permis au gouvernement de récupérer des sommes additionnelles substantielles et d'avoir un impact significatif par la réalisation d'un grand nombre d'interventions concertées dans plusieurs secteurs problématiques tels que la construction, le commerce illicite de tabac et d'alcool et la criminalité économique et financière.
- Les activités de lutte contre l'évasion fiscale financées par la Provision ont dégagé un rendement direct et indirect d'environ 400 millions de dollars par année, ce qui correspond approximativement à 9 \$ par dollar investi annuellement.

Les projets réalisés

ACCES¹ tabac

ACCES tabac vise à démanteler les réseaux de contrebande, à récupérer les pertes fiscales liées au commerce illicite du tabac ainsi qu'à augmenter les revenus provenant de la taxe spécifique sur les produits du tabac. Ce comité regroupe notamment le ministère de la Sécurité publique, le Service de police de la Ville de Montréal, la Sûreté du Québec, Revenu Québec et le Directeur des poursuites criminelles et pénales.

ACCES alcool

Le comité a pour but d'enrayer le commerce illégal de boissons alcooliques et l'exploitation illégale d'appareils de loterie vidéo enrichissant les caisses du crime organisé. Il regroupe notamment la Régie des alcools, des courses et des jeux, le ministère de la Sécurité publique, le Service de police de la Ville de Montréal, la Sûreté du Québec, Revenu Québec et le Directeur des poursuites criminelles et pénales.

ACCES construction

Le comité a été créé afin de lutter contre l'évasion fiscale dans le secteur de la construction. Il vise à maximiser le partage de l'information entre les divers ministères et organismes concernés par la problématique et à mettre sur pied des stratégies d'interventions concertées dans des secteurs ciblés comme étant à risque. Il regroupe notamment la Commission de la construction du Québec, la Régie du bâtiment du Québec, la Commission de la santé et de la sécurité du travail, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Revenu Québec et le Directeur des poursuites criminelles et pénales.

Actions concertées contre les crimes économiques et financiers (ACCEF)

Ce comité permet d'adopter une approche globale pour lutter contre les crimes économiques et financiers, tout en assurant une meilleure circulation de l'information entre les principaux intervenants concernés. Il regroupe notamment l'Autorité des marchés financiers, Revenu Québec, le Directeur des poursuites criminelles et pénales, le ministère de la Sécurité publique, le Service de police de la Ville de Montréal et la Sûreté du Québec.

Lutte contre les réseaux organisés de travail au noir

Ce projet vise à contrer le phénomène des réseaux de travail au noir qui s'organisent parfois sous la forme d'agences de placement de personnel. Emploi-Québec, la Commission des normes du travail et le Directeur des poursuites criminelles et pénales collaborent à la réalisation des interventions.

Note : Revenu Québec est un partenaire important dans ces projets, mais sa participation n'est pas financée par la Provision pour augmenter, avec l'approbation du Conseil du Trésor, tout crédit pour des initiatives concernant les revenus.

1 Actions concertées pour contrer les économies souterraines.

**La Provision pour augmenter, avec l'approbation du Conseil du trésor,
tout crédit pour des initiatives concernant les revenus (suite)**

**Évolution du rendement des activités financées par la provision du ministère des Finances pour
des initiatives concernant les revenus**

(en millions de dollars)

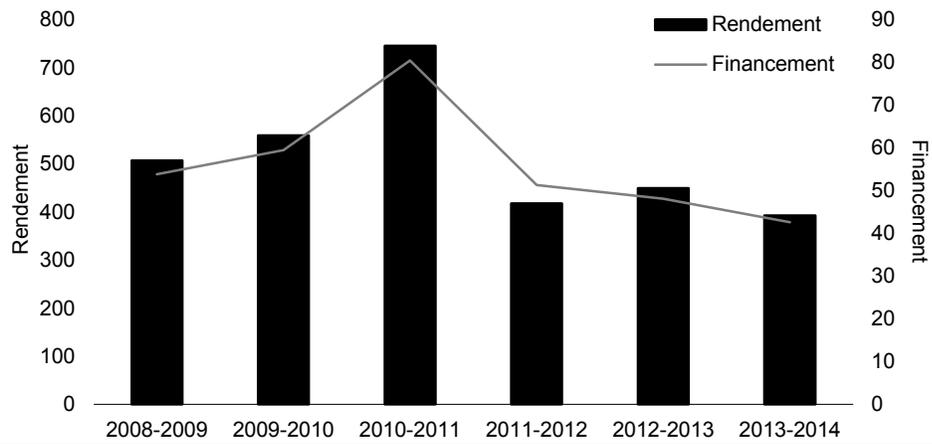
	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Programmes ACCES						
ACCES alcool	66	60	60	60	61	64
ACCES tabac	40	50	110	110	152	174
ACCEF	42	43	50	51	31	31
ACCES construction ⁽¹⁾	210	221	238	196	159	105
Sous-total - ACCES	358	374	458	417	403	374
Autres projets						
Réseaux organisés de travail au noir	—	—	—	—	27	18
Récupération dans les palais de justice	—	—	—	—	19	—
Sous-total - Autres projets	—	—	—	—	46	18
Revenu Québec						
Projets de Revenu Québec	149	185	287	—	—	—
Rendement	507	559	745	417	449	392
Financement	53,8	59,5	80,4	51,3	48,1	42,5
RENDEMENT PAR DOLLAR INVESTI (en \$)						
	9,4	9,4	9,3	8,1	9,3	9,2

(1) Le rendement présenté résulte des activités financées par la Provision. En tenant compte de l'ensemble des interventions effectuées par les partenaires d'ACCES construction, le rendement associé au projet est estimé à plus de 425 M\$ annuellement depuis 2010-2011.

Source : Compilation du ministère des Finances du Québec.

**La Provision pour augmenter, avec l'approbation du Conseil du trésor,
tout crédit pour des initiatives concernant les revenus (suite)**

**Évolution du rendement des activités financées par la provision du ministère des Finances pour
des initiatives concernant les revenus**
(en millions de dollars)



Source : Compilation du ministère des Finances du Québec.

3.1 La récupération des pertes fiscales liées à l'évasion fiscale

Au cours des dernières années, le Québec a engagé des initiatives majeures afin de récupérer les pertes fiscales liées à l'évasion fiscale, soit la dissimulation de revenus illégaux, la dissimulation de revenus légaux et la désobéissance aux règles fiscales.

- Revenu Québec a intensifié les activités de contrôle fiscal des entreprises.
- Revenu Québec a mis en place de nouvelles mesures dans des secteurs considérés comme des secteurs à risque.

❑ L'intensification des activités de contrôle fiscal des entreprises

Revenu Québec a intensifié ses activités de contrôle et de vérification des entreprises en fonction du risque de pertes fiscales auquel ces entreprises sont reliées. Le modèle d'analyse de risque de Revenu Québec est fondé sur un certain nombre de critères, dont la validité et l'efficacité sont régulièrement analysées.

En 2014-2015, Revenu Québec a ainsi effectué des interventions auprès de :

- 48 % des grandes entreprises, soit celles dont le chiffre d'affaires est de 60 millions de dollars ou plus;
- 29 % des moyennes entreprises, soit celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 million de dollars et 60 millions de dollars;
- 17 % des petites entreprises, soit celles dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 million de dollars.

La forte présence des petites et moyennes entreprises dans l'économie québécoise entraîne, en termes nominaux, un plus grand nombre d'interventions par Revenu Québec auprès de ce type d'entreprises. Il n'en demeure pas moins que près de la moitié des grandes entreprises font l'objet d'une intervention de la part de Revenu Québec.

❑ De nouvelles mesures dans les secteurs à risque

Revenu Québec a mis en place de nouvelles mesures dans les secteurs à risque.

■ L'attestation de Revenu Québec

Revenu Québec s'assure de la déclaration des revenus grâce à une attestation pour les agences de placement, les contrats publics et les contrats privés de construction.

L'attestation de Revenu Québec indique que l'entreprise a produit les déclarations et les rapports qu'elle devait transmettre en vertu des lois fiscales et n'a pas de compte payable en souffrance à l'endroit de Revenu Québec.

■ Les modules d'enregistrement des ventes

Revenu Québec exige l'installation de modules d'enregistrement des ventes dans les restaurants et les bars. Les modules d'enregistrement des ventes favorisent le respect des obligations fiscales des entreprises et conduisent à l'augmentation de l'autocotisation.

■ Les grands chantiers privés et publics

Revenu Québec assure une présence soutenue sur les grands chantiers privés et publics, afin de reconstituer la chaîne de sous-traitance et de détecter rapidement des manquements aux lois fiscales, tels que la sous-déclaration des heures travaillées et le recours au stratagème de fausse facturation.

■ La taxe de vente

Revenu Québec effectue des contrôles fiscaux auprès de contribuables nouvellement inscrits à la taxe de vente du Québec, afin de confirmer l'existence réelle de l'entreprise et de détecter rapidement le non-respect des lois fiscales.

En effet, des stratagèmes mis en place permettent à des entreprises n'ayant pas d'activité de présenter de fausses demandes de crédits de taxe.

■ Les revenus liés aux activités criminelles

Revenu Québec a conclu une entente de partage des revenus provenant des cotisations fiscales liées aux activités criminelles, afin de contrer la dissimulation de revenus illégaux. À la suite de la réception de renseignements policiers, Revenu Québec est maintenant en mesure de délivrer plus facilement des avis de cotisation sur les revenus liés aux activités criminelles.

Ces cotisations fiscales auront un effet dissuasif sur la criminalité et les réseaux criminels, en réduisant les avantages financiers d'activités criminelles.

Contrer le jeu en ligne illégal

Au cours des dernières années, le gouvernement a mis en œuvre plusieurs initiatives afin de contrer le jeu en ligne illégal. En 2010, pour canaliser les sommes échappant à l'État et dans un objectif de santé publique, le gouvernement a autorisé Loto-Québec à exploiter un site de jeu en ligne appelé Espacejeux.

Afin d'assurer le suivi du développement du jeu en ligne au Québec, le gouvernement a mis sur pied le Groupe de travail sur le jeu en ligne. Dans son rapport déposé en novembre 2014, le groupe observe que les objectifs fixés lors de la création d'Espacejeux n'ont pas été atteints et soutient que la lutte contre le jeu en ligne illégal nécessite la mise en place d'un ensemble coordonné de mesures.

À l'occasion du budget 2015-2016, le ministre des Finances a annoncé la mise en place de mesures découlant des recommandations formulées par le groupe de travail pour contrer le jeu en ligne illégal :

- la filtration des sites de jeu en ligne illégaux;
- le développement d'un portail par Loto-Québec afin d'accroître la capacité d'attraction d'Espacejeux;
- l'information de la population, par des campagnes publicitaires, des lois s'appliquant au jeu en ligne.

3.2 La récupération des pertes fiscales liées à l'évitement fiscal

Les pratiques d'évitement fiscal constituent un sujet croissant de préoccupation pour le gouvernement.

Ces pratiques sont à la limite de la légalité. Elles comprennent les planifications fiscales agressives, qui, dans certains cas, ne respectent pas l'esprit de la loi. Elles sont la source de pertes fiscales dont il est difficile de mesurer l'ampleur.

Afin de récupérer les pertes fiscales liées à l'évitement fiscal, le gouvernement a engagé des efforts dans plusieurs directions, soit :

- la lutte ciblée contre les planifications fiscales agressives;
- l'échange de renseignements avec l'Agence du revenu du Canada;
- l'application du programme de divulgation volontaire;
- l'instauration de nouvelles dispositions législatives et de nouvelles règles concernant notamment les fiducies.

□ La lutte contre les planifications fiscales agressives

Le Québec a été, en 2009, l'une des premières juridictions à revoir l'encadrement législatif des planifications fiscales agressives pour y intégrer des mesures dissuasives. Les règles novatrices mises en place par le Québec ont par la suite été reprises par le gouvernement fédéral.

■ Une équipe spécialisée

Une équipe spécialisée dans la lutte contre les planifications fiscales agressives a été mise en place à Revenu Québec afin de prendre les moyens appropriés pour contrer celles-ci, ce qui englobe notamment la vérification de dossiers pouvant impliquer des paradis fiscaux. Cette équipe spécialisée a permis la récupération fiscale de 516,6 millions de dollars de 2008-2009 à 2014-2015.

Dans le but d'intensifier et de canaliser davantage les efforts de Revenu Québec dans la lutte contre les planifications fiscales agressives, les activités de l'équipe spécialisée sont maintenant déployées et consolidées dans les diverses directions générales de Revenu Québec.

■ Un groupe de travail avec l'Agence du revenu du Canada

De plus, un groupe de travail a été créé en mai 2013 afin de mettre en commun le savoir-faire des deux organisations et d'optimiser les échanges avec l'Agence du revenu du Canada concernant les paiements transfrontaliers.

Ce groupe a pour but de mettre en place des mesures concrètes, tels la formation des employés, un programme de vérification, l'élaboration de procédures de travail, et, s'il y a lieu, de proposer des modifications administratives et législatives permettant à l'administration fiscale québécoise d'améliorer le suivi fiscal nécessaire relativement aux paiements transfrontaliers.

Le groupe de travail effectue des travaux de recherche liés aux planifications fiscales agressives concernant les paiements transfrontaliers.

■ Une lutte sur plusieurs fronts

Parallèlement, Revenu Québec a développé un savoir-faire en matière de paradis fiscaux

Les activités liées à la lutte contre les planifications fiscales agressives réalisées à Revenu Québec comprennent notamment :

- la réception des divulgations préventives ou obligatoires en matière de planifications fiscales agressives et la première évaluation des opérations soumises;
- la veille juridique, notamment en regard de la législation, de la jurisprudence, de la doctrine et des positions administratives des autorités fiscales, ainsi que des caractéristiques et indices propres aux planifications fiscales agressives;
- la recherche légale fondamentale, soit l'analyse et l'interprétation de la loi en vue d'identifier de nouvelles planifications fiscales agressives;
- l'élaboration de propositions de modifications législatives ou de nouvelles mesures afin de préserver et d'améliorer l'intégrité du régime fiscal;
- les échanges d'informations avec les autorités fiscales fédérales et les autres administrations fiscales.

Revenu Québec a formé un groupe de travail interne à la suite de la divulgation d'informations sur les paradis fiscaux par le Consortium international des journalistes d'investigation en 2013.

Actuellement, une soixantaine de dossiers fiscaux ont été identifiés pour vérification afin de s'assurer de la conformité fiscale de ces contribuables.

Les mesures du gouvernement du Québec relatives à la lutte contre les planifications fiscales agressives

Avec le *Bulletin d'information 2009-5* du ministère des Finances, le gouvernement a annoncé des mesures pour contrer les planifications fiscales agressives. Le gouvernement privilégie une approche pragmatique prenant en considération l'environnement concurrentiel nord-américain, le contexte fiscal canadien et les caractéristiques du régime fiscal québécois.

Inspirées de pratiques mises en place au sein d'autres pays membres de l'OCDE, ces mesures permettent également d'inscrire le régime fiscal québécois dans un courant mondial actuellement en développement dans les administrations fiscales les plus proactives en matière d'intégrité et de lutte contre l'évitement fiscal.

Les mesures mises en place par le gouvernement du Québec pour lutter contre les planifications fiscales agressives sont les suivantes :

- Divulcation obligatoire des opérations à haut risque d'évitement fiscal.

Le défaut de produire une divulgation obligatoire entraîne la suspension de la prescription à l'égard des conséquences fiscales découlant de l'opération non divulguée et une pénalité pouvant varier entre 10 000 \$ et 100 000 \$.

- Instauration d'une pénalité au contribuable et d'une pénalité au promoteur lorsque la règle générale anti-évitement s'applique.

Les taux de pénalité applicables au contribuable et au promoteur en matière d'évitement fiscal sont respectivement de 25 % et de 12,5 %. Ils représentent la moitié des taux de pénalité applicables au contribuable et au promoteur en matière d'évasion fiscale.

- Augmentation de trois années de la période de prescription lorsque la règle générale anti-évitement s'applique.

Lorsqu'un contribuable réalise une opération ou une série d'opérations visées par la règle générale anti-évitement, un délai additionnel de trois années pour appliquer cette dernière s'ajoute à la période normale de prescription.

- Divulcation préventive permettant d'éviter les pénalités et l'augmentation de la période de prescription lorsque la règle générale anti-évitement s'applique.

Un contribuable peut éviter l'augmentation de la période de prescription et l'imposition de la pénalité à l'égard de cette opération lorsque celle-ci a préalablement fait l'objet d'une divulgation préventive à Revenu Québec.

- Précision à la notion d'objets véritables aux fins de l'application de la règle générale anti-évitement.

Il est possible de soustraire une opération à l'application de la règle générale anti-évitement s'il est démontré que cette opération a été principalement effectuée pour des objets véritables, autres que l'obtention d'un avantage fiscal en vertu de la Loi sur les impôts.

Une précision a été apportée à la règle générale anti-évitement afin que ne soit également pas considéré comme un objet véritable l'obtention d'un avantage fiscal en vertu d'une loi du Québec autre que la Loi sur les impôts, d'une loi d'une autre province du Canada ou d'une loi fédérale.

De bons résultats et un exemple suivi par le gouvernement fédéral

Les efforts engagés par le Québec ont eu des résultats. Plusieurs planifications fiscales agressives ont été identifiées et un certain nombre d'entre elles ont été contrées.

À la suite de l'action du Québec, le gouvernement du Canada a introduit à son tour des règles de déclaration des opérations d'évitement.

❑ L'échange de renseignements avec l'Agence du revenu du Canada

En 2008, Revenu Québec et l'Agence du revenu du Canada ont bonifié leur entente d'échange de renseignements. Cette entente permet l'échange de renseignements entre les deux administrations fiscales afin de faciliter l'application et l'exécution des lois fiscales fédérales et québécoises dans le cadre d'une vérification.

La bonification de 2008 avait pour but de permettre, entre autres, l'échange de renseignements à l'égard des planifications fiscales agressives utilisées par des contribuables assujettis au régime d'imposition du Québec.

Par cette entente, Revenu Québec peut obtenir des renseignements à l'égard de contribuables utilisant des paradis fiscaux et, le cas échéant, réclamer l'impôt évité.

❑ La divulgation volontaire

Dans le but de favoriser le bon comportement fiscal, Revenu Québec, par son programme de divulgation volontaire, encourage les mandataires et les contribuables à acquitter les droits et les intérêts exigibles provenant d'obligations fiscales non respectées.

Dans le cadre de ce programme, plusieurs personnes ayant investi des sommes dans des banques étrangères, voire des paradis fiscaux, ont déclaré les revenus qu'elles avaient omis par le passé.

Le programme a connu une croissance importante au cours des dernières années, ce qui résulte du resserrement des mesures de contrôle sur le plan international comme sur les plans canadien et québécois.

TABLEAU 6

Divulgations volontaires en lien avec les paradis fiscaux – Revenu Québec (en unités et en millions de dollars)

Exercice financier	Nombre de mandataires ou de contribuables cotisés (en unités)	Récupération monétaire (en M\$)
2009-2010	59	7,5
2010-2011	42	10,8
2011-2012	54	28,7
2012-2013	101	27,5
2013-2014	142	31,8
2014-2015	146	37,2
TOTAL	544	143,5

Source : Revenu Québec.

❑ **L’instauration de nouvelles dispositions législatives et de nouvelles règles concernant notamment les fiducies**

Depuis le début des années 2000, Revenu Québec a entrepris plusieurs actions afin d’améliorer la vérification des fiducies, constatant que l’utilisation de ces dernières dans le cadre de planification fiscale était en croissance. Le gouvernement a annoncé des changements législatifs concernant les fiducies dans les récents budgets, afin, entre autres :

- d’obtenir un portrait plus complet des fiducies, notamment les fiducies non résidentes ayant des activités au Québec;
- d’assujettir à l’impôt québécois une fiducie non testamentaire, non résidente du Canada sur son revenu de biens tiré de la location d’immeubles situés au Québec;
- de prévoir qu’une fiducie non testamentaire non résidente du Canada soit réputée avoir aliéné ses immeubles locatifs situés au Québec immédiatement avant le moment où elle devient résidente du Canada;
- de valider la conformité aux lois fiscales;
- de contrecarrer les structures juridiques impliquant l’interposition d’une fiducie ou d’une société de personnes qui peuvent empêcher les règles d’intégrité relatives aux mesures fiscales préférentielles d’atteindre l’objectif pour lequel elles ont été mises en place.

De plus, le gouvernement a instauré certaines règles pour favoriser l’équité fiscale entre l’ensemble des contribuables, notamment :

- des règles relatives au transfert d’un bien sans incidence fiscale immédiate (« Québec Shuffle »);
- la règle prévoyant que si un choix valide est effectué pour l’application de l’impôt fédéral, le même choix sera réputé effectué pour l’application de l’impôt québécois.

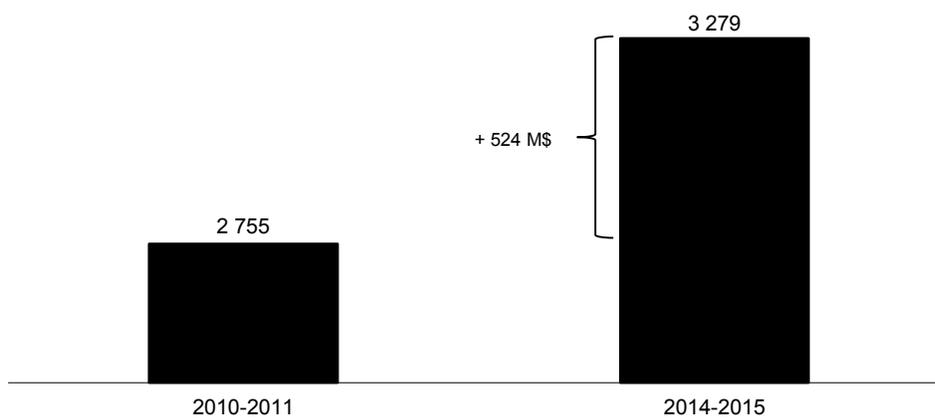
□ Des résultats remarquables

Les initiatives engagées par Revenu Québec pour récupérer une partie des pertes fiscales liées à l'évasion fiscale et à l'évitement fiscal ont eu des résultats remarquables.

Les sommes récupérées sont passées de 2 755 millions de dollars en 2010-2011 à 3 279 millions de dollars en 2014-2015.

GRAPHIQUE 10

Récupération fiscale par Revenu Québec (en millions de dollars)



Source : Revenu Québec.

3.3 La lutte contre les paradis fiscaux

Plusieurs mesures concernant l'évitement fiscal comprennent des initiatives liées aux paradis fiscaux.

La lutte directe contre les paradis fiscaux se déploie à trois niveaux :

- Les principales actions concernant les paradis fiscaux sont définies à l'échelle internationale, car la lutte contre les paradis fiscaux nécessite une étroite coopération à l'échelle de la planète, en raison de la mondialisation de l'économie et des mouvements de capitaux.
- Dans le cadre de ses compétences, le gouvernement fédéral a mis en place plusieurs mesures additionnelles.
- Pour sa part, le gouvernement du Québec utilise les différents leviers à sa disposition pour accompagner cette lutte et s'assurer qu'elle produit les effets attendus sur la perception de ses revenus fiscaux.

❑ Les actions engagées sur le plan international

La lutte contre les stratagèmes d'utilisation des paradis fiscaux dans un but d'évasion fiscale et d'évitement fiscal nécessite une approche concertée sur le plan international.

■ Une nécessaire coordination entre les pays

L'OCDE souligne que si un pays adopte seul des mesures pour contrer l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, les multinationales modifieront leur planification fiscale pour arriver au même résultat. Ainsi, la mise en place de mesures unilatérales dans un pays, comme la « taxe Google » en vigueur au Royaume-Uni depuis avril 2015, risque d'avoir une efficacité limitée pour contrer les comportements des multinationales.

Les travaux de l'OCDE visent notamment la mise en œuvre de mesures pour contrer l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, de façon uniforme et coordonnée dans les pays du G20 et de l'OCDE. En étant uniformes et coordonnées dans tous les pays, ces mesures réduiront les possibilités pour les multinationales d'exploiter les différences entre les régimes fiscaux des pays comme c'est actuellement le cas.

Le Canada participe aux efforts de lutte contre les paradis fiscaux de l'OCDE. Le Québec suit attentivement les travaux et ajustera son régime fiscal en conséquence.

La « taxe Google » mise en place au Royaume-Uni

En mars 2015, à l'occasion de la présentation du budget, le Royaume-Uni a annoncé l'instauration d'un nouveau prélèvement appelé « taxe Google ».

La « taxe Google » est un impôt sur les « bénéfices détournés » des multinationales. Le gouvernement britannique a décidé d'imposer à 25 % les revenus réalisés au Royaume-Uni, mais transférés vers d'autres filiales pour échapper à l'impôt. Il s'agit d'un taux plus élevé que celui de 20 % qui est appliqué sur les profits des sociétés.

L'objectif de cette taxe est de mettre fin aux pratiques des grandes multinationales, notamment les entreprises technologiques, qui déclarent des profits dans des pays à faible imposition, alors que leur chiffre d'affaires est réalisé ailleurs.

Il faut souligner que ce geste a été posé de façon unilatérale et a soulevé la controverse parmi les pays de l'OCDE et du G20.

De plus, il existe des incertitudes concernant l'impact et l'efficacité de ce nouvel impôt. Le principal enjeu de cette taxe est l'identification des bénéfices détournés. La mise en place a été faite en avril 2015, mais les résultats obtenus jusqu'à présent sont inconnus.

D'autres initiatives similaires

En mai 2015, l'Australie a annoncé des mesures visant à améliorer l'intégrité de son régime fiscal à l'égard des multinationales. Le gouvernement a notamment annoncé que les multinationales non résidentes en activité en Australie seront vérifiées afin de déterminer si elles effectuent de la planification pour éviter d'avoir un établissement taxable en Australie. Les entreprises fautives seront notamment imposées comme si elles étaient des entreprises locales. Les mesures proposées pour améliorer l'intégrité du régime fiscal entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

En décembre 2013, l'Italie était le premier pays d'Europe à voter un tel impôt. Par contre, quelques mois plus tard, l'Italie y a renoncé après une intervention de l'Union européenne selon laquelle la taxe pourrait être jugée illicite au regard des textes européens. De plus, l'Italie souhaitait que son initiative soit mieux coordonnée avec le lancement d'impôts similaires en Europe.

■ L'échange automatique d'informations entre les pays de l'OCDE

La première étape d'une action coordonnée est d'ouvrir et de faciliter l'accès aux sources d'information.

L'échange de renseignements fiscaux entre les administrations fiscales est un outil important pour combattre l'évasion fiscale et favoriser l'autocotisation dans un système où les résidents ont l'obligation de déclarer leurs revenus peu importe leur provenance, y compris si la source est située à l'extérieur du pays de résidence.

L'échange d'informations contribue ainsi à protéger l'assiette fiscale et à maintenir la confiance du public à l'égard de l'équité et de la justice du régime fiscal.

■ Les avantages de l'échange automatique d'informations

On dit que l'échange d'informations est automatique quand la transmission est systématique et périodique par lots d'informations concernant des contribuables entre les administrations fiscales en fonction de critères préétablis.

L'échange automatique de renseignements permet de contrer l'évasion fiscale internationale en fournissant aux administrations fiscales de l'information opportune.

L'échange automatique de renseignements permet également d'accroître la conformité fiscale des contribuables, même lorsque les autorités fiscales n'avaient aucune indication préalable de leur inobservation.

L'échange automatique de renseignements a de plus pour effet de favoriser la conformité fiscale des contribuables, du simple fait que les contribuables savent qu'il existe un échange automatique de renseignements entre les pays.

Le Foreign Account Tax Compliance Act des États-Unis : un exemple d'échange automatique d'informations

En 2010, les États-Unis ont adopté le Foreign Account Tax Compliance Act., imposant aux institutions financières non américaines d'identifier les comptes bancaires appartenant aux citoyens américains et aux entités et individus résidant aux États-Unis. Le Foreign Account Tax Compliance Act oblige ces institutions financières à transmettre cette information à l'Internal Revenue Service.

Après plusieurs représentations effectuées par le Canada et d'autres pays, les États-Unis ont accepté que les objectifs du Foreign Account Tax Compliance Act soient mis en œuvre de façon bilatérale par l'entremise d'accords intergouvernementaux entre les États-Unis et un grand nombre de pays.

Ainsi, le 5 février 2014, le Canada a signé un accord d'échange automatique de renseignements intergouvernemental avec les États-Unis. Les dispositions de cet accord sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

L'accord intergouvernemental entre le Canada et les États-Unis comprend un engagement par les États-Unis de fournir des informations au Canada en ce qui concerne les comptes bancaires détenus par les résidents canadiens dans des institutions financières américaines.

À la suite de ces développements, un certain nombre de pays ont conclu que les ententes d'échange automatique de renseignements pourraient être renforcées en s'appuyant sur des procédures de diligence raisonnable semblable à celles imposées par le Foreign Account Tax Compliance Act. Cette conclusion a mené à l'élaboration, par le G20 et l'OCDE, d'une nouvelle norme commune pour les échanges automatiques de renseignements.

■ Une norme convenue internationalement

L'OCDE mène une action sur le plan international afin de renforcer la transparence et l'échange d'informations dans le domaine fiscal, en assurant l'application d'une norme convenue internationalement.

- En 2013, les dirigeants du G20 ont approuvé les travaux de l'OCDE et se sont engagés à ce que l'échange automatique des renseignements fiscaux sur les comptes financiers devienne la nouvelle norme mondiale.
- En juillet 2014, l'OCDE a publié une version définitive de cette norme, dénommée la Norme d'échange automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale. La norme offre un cadre pour l'échange automatique de renseignement multilatéral sur les comptes dans des institutions financières d'un pays, qui sont détenus par des résidents d'autres pays¹⁹. Les ministres des Finances et les dirigeants du G20 l'ont approuvée à l'automne 2014.
- Lors de la réunion du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales²⁰ en octobre 2014, 93 administrations, dont le Canada, se sont engagées à mettre en œuvre la norme commune de déclaration. Les premiers échanges relatifs aux comptes financiers débuteront en 2017 ou en 2018²¹.

L'application par le Canada de la norme commune

Le Plan d'action économique de 2015 a proposé que le Canada mette la norme commune de déclaration en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2017, permettant ainsi un premier échange de renseignements en 2018. Les institutions financières devront mettre en place des procédures pour identifier les comptes détenus par des résidents des pays avec qui le Canada a une entente et elles devront déclarer les renseignements requis à l'Agence du revenu du Canada.

Signature de l'Accord multilatéral entre autorités compétentes

Le 2 juin 2015, le Canada a signé l'Accord multilatéral entre autorités compétentes relatif à la mise en œuvre de la norme commune de déclaration de l'OCDE. L'Accord multilatéral entre autorités compétentes est un accord administratif entre les organismes nationaux du revenu qui sert à mettre en pratique l'échange automatique de renseignements. En tout, 61 administrations ont signé l'Accord multilatéral entre autorités compétentes.

Source : AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Le gouvernement canadien lutte contre l'évasion fiscale internationale en faisant front commun avec des juridictions fiscales internationales*, [Communiqué de presse], 2 juin 2015, <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=983299>.

¹⁹ La norme commune de déclaration n'obligerait pas les institutions financières canadiennes à identifier les citoyens d'autres pays. Elle les obligerait à identifier les titulaires de comptes qui sont résidents à des fins fiscales dans un autre pays – peu importe leur citoyenneté.

²⁰ Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements en matière fiscale est une ramification de l'OCDE comptant 126 membres, dont le Canada et la majorité des grands centres financiers à l'étranger. En septembre 2013, le G20 a demandé au Forum mondial d'établir un mécanisme afin de surveiller et d'examiner la mise en œuvre de la nouvelle norme mondiale sur l'échange automatique de renseignements.

²¹ Les dates de mise en œuvre de la norme commune de déclaration sont habituellement déterminées en fonction du moment où les renseignements commenceront à être communiqués à d'autres administrations, mais le moment où les institutions financières amorceront les procédures pour identifier les comptes à signaler est tout aussi pertinent. La norme indique que l'échange de renseignements doit avoir lieu dans l'année suivant l'année pour laquelle les renseignements sont colligés. Dans le cas du Canada, un premier échange de renseignements en 2018 signifie que les institutions financières devraient mettre leurs procédures en œuvre en 2017.

▪ Les conséquences de la nouvelle norme

L'Accord multilatéral entre autorités compétentes permettra au Canada de profiter d'un arrangement coordonné avec d'autres autorités fiscales pour échanger des renseignements relatifs aux comptes financiers de façon efficace et sécuritaire. Ces renseignements permettront à l'Agence du revenu du Canada de protéger l'intégrité du régime fiscal canadien en détectant plus facilement les cas d'évasion fiscale.

L'Agence du revenu du Canada pourra partager les conséquences de ces informations avec Revenu Québec selon les termes de l'entente d'échange d'informations en vigueur entre ces agences. Selon cette entente, Revenu Québec pourra avoir accès aux cotisations résultant de ces informations.

Plus précisément, en vertu de la nouvelle norme, l'Agence du revenu du Canada obtiendra des autorités fiscales étrangères des renseignements sur les comptes détenus par des résidents canadiens dans leur juridiction et l'inverse.

Afin de permettre à l'Agence du revenu du Canada d'obtenir les renseignements nécessaires à l'échange, la norme commune de déclaration exigera des institutions financières au Canada qu'elles identifient les comptes détenus par des non-résidents et déclarent certains renseignements sur ces comptes à l'Agence du revenu du Canada.

La signature de conventions fiscales par le Canada

L'un des fondements de la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international est l'échange d'informations fiscales entre les pays. Les conventions fiscales internationales assurent une collaboration entre les pays signataires afin de contrer l'évasion fiscale et d'éviter la double imposition des revenus.

Afin d'augmenter les moyens dont dispose le Canada pour recueillir de l'information fiscale auprès des pays qui ne sont pas signataires de conventions fiscales, 22 accords d'échange de renseignements fiscaux sont en vigueur.

Le Canada a signé des accords d'échange de renseignements fiscaux, notamment avec les Bahamas, les Bermudes et les îles Caïmans dans l'objectif de promouvoir la coopération internationale en matière d'échange d'informations fiscales et de lutter contre l'évitement fiscal.

■ Les travaux de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices

En février 2013, à la demande des pays du G20, l'OCDE a réalisé une étude mettant en évidence certaines problématiques relatives à la fiscalité internationale²².

L'OCDE y souligne notamment les deux points suivants :

- Les pratiques fiscales de certaines multinationales sont de plus en plus agressives, ce qui engendre des problèmes d'équité fiscale et d'intégrité des régimes fiscaux.
- Les normes fiscales internationales en vigueur n'ont pas évolué au même rythme que les pratiques des entreprises au niveau mondial.

■ L'adoption d'un plan d'action

En juillet 2013, à la suite de cette étude, les pays du G20 ont adopté un plan d'action concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Ce plan d'action a été élaboré par l'OCDE avec l'ensemble des pays du G20.

Ce plan d'action vise à permettre aux pays d'élaborer des normes coordonnées, complètes et transparentes afin d'empêcher ces stratagèmes et d'assurer que les bénéfices soient imposés là où les profits sont réalisés et où la valeur est créée.

Le plan d'action comprend 15 actions visant les arrangements juridiques de planification fiscale auxquels ont recours des multinationales exploitant l'interaction entre les règles fiscales nationales et internationales afin de transférer les bénéfices à l'extérieur des pays où se déroulent les activités produisant des revenus.

Le plan d'action de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices (plan d'action adopté par le G20 en juillet 2013)

Action 1 – Relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique.

Action 2 – Neutraliser les effets des montages hybrides.

– Neutraliser les effets d'instruments et d'entités hybrides qui permettent la double non-imposition, les doubles déductions ou le report à long terme.

- Un instrument hybride ou une entité hybride est un instrument ou une entité ayant un statut juridique différent selon la juridiction.

Action 3 – Renforcer les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées.

Action 4 – Limiter l'érosion de la base d'imposition via les déductions d'intérêts et autres frais financiers.

Action 5 – Lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables, en prenant en compte la transparence et la substance.

– Améliorer la transparence, notamment par l'échange automatique obligatoire d'informations sur les décisions relatives à des régimes préférentiels.

²² OCDE, *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices des multinationales*, février 2013.

**Le plan d'action de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition
et le transfert des bénéfices (plan d'action adopté par le G20 en juillet 2013) (suite)**

Action 6 – Empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales.

- Concevoir des règles afin d'empêcher que les avantages prévus par les conventions fiscales puissent être accordés lorsque les circonstances ne s'y prêtent pas.

Action 7 – Empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable.

- Empêcher qu'une installation puisse échapper au statut d'établissement stable dans le but de transférer des bénéfices dans une autre juridiction.

Actions 8, 9 et 10 – Faire en sorte que les prix de transfert calculés soient conformes à la création de valeur.

Action 8 – Actifs incorporels.

- Adopter une définition large et clairement délimitée des actifs incorporels (marque de commerce, brevet, liste de clients) et élaborer des règles de calcul des prix de transfert ou des mesures spéciales applicables aux transferts d'actifs incorporels.

Action 9 – Risques et capital.

- Empêcher qu'une entité perçoive des revenus du seul fait qu'elle s'est contractuellement engagée à assumer des risques ou à apporter du capital.

Action 10 – Autres transactions à haut risque.

- Se prémunir contre les types les plus fréquents de paiements ayant pour effet d'éroder la base d'imposition, comme les frais de gestion.

Action 11 – Mettre au point des méthodes permettant de collecter et d'analyser des données sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices ainsi que les mesures prises pour y remédier.

Action 12 – Obliger les contribuables à faire connaître leurs dispositifs de planification fiscale agressive.

Action 13 – Réexaminer la documentation des prix de transfert.

- Élaborer des règles applicables à la documentation des prix de transfert afin d'accroître la transparence pour l'administration fiscale.

Action 14 – Accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends.

- Trouver des solutions pour lever les obstacles qui empêchent les pays de régler les mécontentes relatives aux conventions fiscales et améliorer les mécanismes actuels.

Action 15 – Élaborer un instrument multilatéral.

- Analyser les questions de droit fiscal et de droit public international que pose l'élaboration d'un instrument multilatéral permettant aux pays qui le souhaitent de mettre en œuvre les mesures recommandées au terme des travaux du présent plan d'action.

▪ Les premières suites données au plan d'action

Les membres de l'OCDE ont déposé en 2014 un ensemble de rapports et de recommandations préliminaires constituant les premières suites apportées à sept des quinze initiatives du plan d'action. Ces mesures, bien qu'approuvées sur le principe, ne sont pas encore finalisées, car elles sont susceptibles d'évoluer en fonction de décisions et de résultats attendus en 2015.

Les sept premiers rapports déposés en 2014 visent à aider les pays à :

- relever les défis posés par l'économie numérique (action 1);
- neutraliser l'effet des montages hybrides (action 2);
- lutter contre les pratiques fiscales dommageables (action 5);
- s'attaquer au chalandage fiscal et à d'autres formes d'utilisation abusive des conventions fiscales (action 6);
- réduire la manipulation des règles de détermination des prix de transfert dans le domaine des biens incorporels (action 8);
- mettre en place des déclarations d'activité pays par pays qui donneront aux gouvernements des renseignements sur la répartition mondiale des bénéfices, des activités économiques et des impôts des entreprises multinationales (action 13);
- faciliter une mise en application sans délai des recommandations par l'utilisation d'un instrument multilatéral (action 15).

▪ Un instrument multilatéral

À l'égard de l'action 15, les pays de l'OCDE et du G20 ont adopté un rapport concluant à la mise en place d'un instrument multilatéral, utilisé pour mettre en œuvre les mesures résultant des travaux et pour modifier les conventions fiscales.

L'adoption d'un instrument multilatéral permettrait de contourner le fait qu'il existe plus de 3 000 conventions fiscales – des conventions complexes dont les détails varient grandement.

L'instrument multilatéral serait utilisé pour modifier les conventions fiscales existantes de façon synchronisée sans devoir renégocier chacun des traités existants. Les mesures contenues dans l'instrument viendraient compléter les conventions fiscales actuelles.

Une première réunion du groupe de travail chargé de l'élaboration de cet outil a eu lieu le 27 mai 2015 à Paris.

▪ **Les prochaines étapes**

À l'automne 2015, il est prévu que l'ensemble des rapports portant sur les recommandations finales liées aux 15 actions seront publiés. Ces rapports émettront des recommandations concernant les politiques nationales ainsi que des recommandations concernant des changements à apporter aux instruments internationaux, tels que le modèle de convention fiscale de l'OCDE et les principes de l'OCDE en matière de prix de transfert.

▪ **Octobre 2015**

- Recommandations concernant la conception de règles nationales visant à renforcer les règles relatives aux sociétés étrangères contrôlées (action 3).
- Recommandations concernant la conception de règles nationales visant à limiter l'érosion de la base d'imposition via les déductions d'intérêts et autres frais financiers (action 4).
- Stratégie visant à accroître la participation des économies non membres de l'OCDE en vue de lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables (action 5).
- Dispositions conventionnelles destinées à empêcher les mesures visant à éviter artificiellement le statut d'établissement stable (action 7).
- Modifications des règles de calcul des prix de transfert concernant les risques et le capital, ainsi que les autres transactions à haut risque (actions 9 et 10).
- Recommandations concernant les données à collecter sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices et les méthodes d'analyse (action 11).
- Recommandations concernant la conception de règles nationales visant à obliger les contribuables à faire connaître leurs dispositifs de planification fiscale agressive (action 12).
- Dispositions conventionnelles permettant d'accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends (action 14).

▪ **Décembre 2015**

- Modifications des règles de calcul des prix de transfert visant à limiter l'érosion de la base d'imposition via les déductions d'intérêts et autres frais financiers (action 4).
- Révision des critères existants visant à lutter plus efficacement contre les pratiques fiscales dommageables (action 5).
- Mise au point d'un instrument multilatéral (action 15).

L'étape suivante du plan d'action de l'OCDE consistera à soutenir les pays dans leur examen des recommandations et dans la mise en œuvre de nouvelles mesures.

Le Québec suivra attentivement les développements concernant les recommandations du plan d'action en 2015 ainsi que les discussions internationales qui suivront sur la mise en œuvre des recommandations.

La position du gouvernement fédéral par rapport aux travaux de l'OCDE et du G20

Dans son budget 2015, le gouvernement fédéral a précisé sa position à l'égard des travaux de l'OCDE et du G20 concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices¹.

Il a réitéré l'engagement du gouvernement du Canada de collaborer avec des partenaires internationaux dans le but de lutter contre l'évasion fiscale internationale et d'améliorer l'observation fiscale.

Le gouvernement fédéral affirme qu'il agira dans ce dossier d'une manière qui établit un équilibre entre l'intégrité et l'équité fiscales et la compétitivité du régime fiscal du Canada.

Il a également souligné que l'importance accordée à l'accroissement de l'équité et de la compétitivité du régime d'imposition des sociétés constitue un élément essentiel de son approche qui vise à créer un climat d'affaires propice à la croissance et à la prospérité des entreprises dans l'économie mondiale et que les impôts sont un facteur qui influence les décisions d'investissement. Le gouvernement s'est engagé à maintenir l'avantage qu'a le Canada en tant que destination attrayante pour les investissements des entreprises.

Cette position fait suite à une série de consultations tenues par le gouvernement fédéral en 2014.

¹ MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Plan d'action économique de 2015 – Un leadership fort : un budget équilibré et un plan axé sur des impôts bas pour favoriser l'emploi, la croissance et la sécurité*, 21 avril 2015, annexe 5, « Mesures fiscales : Renseignements supplémentaires et Avis de motion de voies et moyens », p. 532.

□ Les mesures additionnelles mises en place par le gouvernement fédéral

En plus de prendre part aux initiatives internationales, le gouvernement fédéral a instauré dans les dernières années plusieurs mesures concernant directement ou indirectement les paradis fiscaux.

Ces mesures visent à :

- éliminer les échappatoires fiscales;
- préciser les règles fiscales;
- réduire l'évitement fiscal international abusif;
- accroître l'intégrité du régime fiscal.

■ Les mesures adoptées depuis 2010

Les mesures fiscales concernant l'intégrité du régime fiscal au niveau international intégrées à la législation depuis 2010 par le gouvernement fédéral sont notamment les suivantes.

- Sociétés captives d'assurance : améliorer une règle anti-évitement existante du régime canadien d'imposition du revenu étranger accumulé, tiré de biens, relatif aux sociétés captives d'assurance pour veiller à ce que le revenu découlant de la cession de risques canadiens assurés par les sociétés étrangères affiliées de contribuables canadiens demeure imposable au Canada²³.
- Transferts internationaux de fonds par voie électronique : obliger certains intermédiaires financiers, y compris les banques, à déclarer à l'Agence du revenu du Canada les téléversements internationaux d'une valeur de 10 000 \$ ou plus effectués par leurs clients²⁴.
- Programme de dénonciateurs de l'inobservation fiscale à l'étranger : ce programme permet à l'Agence du revenu du Canada de récompenser financièrement les particuliers qui fournissent des renseignements liés à des cas importants d'inobservation fiscale internationale qui mènent au recouvrement d'impôt dû²⁵.
- Évitement fiscal par le recours à des sociétés de personnes, transfert à des personnes non résidentes : élargir l'application de l'article 100 de la Loi de l'impôt sur le revenu de manière à inclure la vente d'une participation d'une société de personnes à un non-résident, à moins que la société de personnes exploite une entreprise au Canada par l'entremise d'un établissement stable dans lequel tous les actifs de la société de personnes sont utilisés²⁶.
- Prix de transfert – redressement secondaire : confirmer que les redressements secondaires seront traités comme des dividendes aux fins du calcul de l'impôt prévu à la partie XIII²⁷.

²³ MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Plan d'action économique de 2015 – Un leadership fort : un budget équilibré et un plan axé sur des impôts bas pour favoriser l'emploi, la croissance et la sécurité*, 21 avril 2015, p. 393 et 530.

²⁴ MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Le Plan d'action économique de 2013 – Emplois, croissance et prospérité à long terme*, 21 mars 2013, p. 303 et 408-409.

²⁵ AGENCE DU REVENU DU CANADA, « Programme de dénonciateurs de l'inobservation fiscale à l'étranger », <http://www.cra-arc.gc.ca/gncy/cmplnc/otip-pdife/menu-fra.html>.

²⁶ MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Le Plan d'action économique de 2012 – Emplois, croissance et prospérité à long terme*, 29 mars 2012, p. 474-476.

²⁷ *Ibid.*, p. 478-479.

- Générateurs de crédit pour impôt étranger : instaurer des règles pour contrer les stratagèmes visant à hausser artificiellement les crédits pour impôt étranger afin de contrebalancer un montant d'impôt qui serait payable par ailleurs²⁸.

■ Les ressources mobilisées

En matière de ressources, le budget fédéral de 2015 annonce un investissement de 25,3 millions de dollars sur cinq ans en vue d'améliorer les systèmes d'évaluation du risque de l'évasion fiscale à l'étranger et les renseignements d'entreprise de l'Agence du revenu du Canada ainsi que pour lui permettre d'embaucher d'autres vérificateurs.

■ Les résultats

Par ailleurs, le programme des divulgations volontaires de l'Agence du revenu du Canada donne de bons résultats, comme le confirme le Vérificateur général du Canada²⁹.

Les divulgations concernant des activités à l'étranger ont atteint un niveau record en 2013-2014 en augmentant de près de 42 % par rapport aux chiffres de l'année précédente.

□ Les initiatives engagées par le gouvernement du Québec

Le gouvernement du Québec a engagé un certain nombre d'initiatives afin de s'inscrire dans l'action définie à l'échelle internationale et canadienne contre les paradis fiscaux.

Ces initiatives concernent notamment :

- la lutte contre les planifications fiscales agressives internationales;
- les règles applicables aux prix de transfert;
- le suivi apporté aux recommandations de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

■ La lutte contre les planifications fiscales agressives internationales

Dans sa lutte contre les planifications fiscales agressives, le Québec s'harmonise avec les autorités fiscales fédérales pour couvrir l'aspect international, en plus des initiatives présentées précédemment³⁰.

Les règles de fiscalité internationale au Québec sont généralement harmonisées aux règles fédérales, notamment en ce qui a trait au calcul du revenu imposable pour les entreprises en activité dans d'autres pays, au revenu gagné par une filiale étrangère affiliée, aux dividendes versés par ces dernières et aux règles de prix de transfert.

²⁸ MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Le Plan d'action économique du Canada, 2^e année – Le budget de 2010 : Tracer la voie de la croissance et de l'emploi*, 4 mars 2010, p. 112 et 405-407.

²⁹ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Le gouvernement Harper sévit contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal abusif à l'échelle internationale avec le lancement de l'initiative sur les téléversements*, [Communiqué de presse], 7 janvier 2015, http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?&nid=918419&utm_source=email&_ga=1.174497890.192829762.1395757116.

³⁰ Voir ci-dessus à la page 48.

Différentes mesures mises en place à l'égard de la fiscalité internationale

Différentes mesures du gouvernement fédéral auxquelles le gouvernement du Québec s'est harmonisé depuis 2010 à l'égard de la fiscalité internationale.

Mesures d'intégrité	Canada	Québec
Règles de capitalisation restreinte		
<p>Ces règles ont pour but de protéger l'assiette fiscale contre les déductions excessives de frais d'intérêts payables à l'égard de dettes contractées par des sociétés canadiennes auprès de sociétés non-résidentes ayant un lien de dépendance.</p> <p>Les modifications avaient notamment pour but de prévenir la distribution de bénéfices de sociétés canadiennes à des actionnaires non-résidents, en franchise d'impôt canadien, sous forme de paiements d'intérêts sur une dette excessive.</p>	Budget de mars 2012, Plan d'action économique de 2012.	Bulletin d'information du 6 juillet 2012 (BI 2012-5).
Fiducies non-résidentes		
<p>Des règles fiscales visent à empêcher les contribuables de recourir des fiducies non-résidentes pour éviter l'impôt sur le revenu.</p> <p>Ainsi, si une personne résidant au Canada fait un apport de biens à une fiducie non-résidente, la fiducie non-résidente pourra être réputée être une fiducie résidant au Canada.</p>	<p>Budget 2010, Plan d'action économique du Canada, mars 2010, p. 407</p> <p>Projet de loi C-48, 21 novembre 2012.</p>	<p>Bulletin d'information du 21 décembre 2010 (BI 2010-8).</p> <p>Bulletin d'information du 21 décembre 2012 (BI 2012-6).</p>
Société captive d'assurance		
<p>Ces règles visent à faire en sorte que le revenu associé à l'assurance contre des risques au Canada demeure imposable au Canada même si le revenu est gagné par des sociétés étrangères affiliées de contribuables canadiens.</p>	Budget 2014 (février 2014) et budget 2015 (avril 2015)	<p>Budget 2014-2015 du 4 juin 2014.</p> <p>Bulletin d'information du 18 juin 2015 (BI 2015-4).</p>
Société étrangère affiliée		
<p>Des dispositions fiscales ont pour objectif de limiter les opérations ayant pour but de déplacer l'imposition des revenus vers d'autres pays.</p> <p>Les modifications visent les intérêts associés à des fonds prêtés par une société canadienne pour acquérir des actions d'une société étrangère affiliée auprès de sa société mère non-résidente.</p>	Budget de mars 2012, Plan d'action économique de 2012.	Bulletin d'information du 6 juillet 2012 (BI 2012-5).

■ Les règles applicables aux prix de transfert

Les prix de transfert sont les prix pratiqués entre entités liées et implantées dans des pays différents pour ce qui est des biens cédés, des services fournis ou des droits concédés³¹. Les stratégies d'évitement fiscal s'appuyant sur les paradis fiscaux consistent souvent à manipuler les prix de transfert, pour faire en sorte que les profits soient localisés dans la juridiction où l'impôt est le plus bas.

Les règles de prix de transfert au Canada et au Québec reposent sur le principe de pleine concurrence.

Ce principe édicté par l'Organisation de coopération et de développement économiques est une norme internationale utilisée par les pays membres de l'OCDE, pour la fixation des prix de transfert par les entreprises et les administrations fiscales.

L'Agence du revenu du Canada offre aux entreprises le programme des arrangements préalables en matière de prix de transfert. Ce programme permet de fixer à l'avance la méthode de prix de transfert qui sera appliquée aux futures transactions entre sociétés liées.

Bien que Revenu Québec n'accorde pas de décision anticipée en matière de prix de transfert et que l'agence ne soit pas liée par les ententes signées avec l'Agence du revenu du Canada, il respecte de façon générale les paramètres aux fins du calcul du revenu imposable au Québec.

³¹ Voir ci-dessus, à la page 22.

■ Les recommandations de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Dans son rapport final déposé en février 2015, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise a émis cinq recommandations au gouvernement du Québec concernant les problématiques liées à la fiscalité internationale.

Une de ces recommandations concerne spécifiquement l'évasion fiscale et l'évitement fiscal sur le plan international, et fait donc référence indirectement aux paradis fiscaux.

La commission recommande dans son rapport que le gouvernement du Québec « [manifeste] sa préoccupation concernant la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international » et qu'il « [interpelle] le gouvernement fédéral à ce sujet » (recommandation n° 54).

■ Les suites apportées

Conformément à cette recommandation, le gouvernement a pris les initiatives suivantes au cours des derniers mois.

À la suite de la publication du rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, le ministre des Finances du Québec, M. Carlos Leitão, a envoyé, au printemps 2015, des lettres à son homologue fédéral ainsi qu'aux ministres des finances provinciaux et territoriaux. Les lettres mentionnaient notamment les recommandations qui demandent la collaboration ou une harmonisation du gouvernement fédéral et des autres provinces.

En juin 2015, le gouvernement du Québec a présenté les recommandations de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise lors de deux réunions fédérales-provinciales regroupant des représentants du gouvernement fédéral et des provinces canadiennes et des territoires.

Ces réunions ont permis de sensibiliser les diverses juridictions canadiennes quant aux problématiques soulevées dans le rapport de la commission.

Suite à ces discussions, un mandat a été confié au comité fédéral-provincial sur la fiscalité de se pencher sur l'érosion des assiettes fiscales (par exemple, l'économie souterraine et la perception des recettes, la taxation du commerce électronique à l'échelle internationale, l'impact de l'érosion de l'assiette fiscale internationale) ainsi que sur la compétitivité du système canadien d'impôt des sociétés.

Les recommandations de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise concernant la fiscalité internationale

Parmi les recommandations de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, une seule traitait de l'évasion et de l'évitement fiscal, soit :

- Manifester sa préoccupation concernant la lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives sur le plan international ainsi qu'interpeller le gouvernement fédéral à ce sujet (recommandation n° 54).

Cinq autres recommandations concernaient également la fiscalité dans le contexte international, mais abordaient le commerce électronique et les ventes par Internet.

- Entreprendre des discussions avec le gouvernement fédéral afin qu'il administre les inscriptions qui deviendraient obligatoires dans le régime de la TVQ pour les entreprises situées à l'extérieur du Québec effectuant des fournitures au Québec sans y avoir de présence physique ou significative (recommandation n° 56).
- Faire pression sur le gouvernement fédéral afin qu'il intensifie ses efforts dans le cadre des travaux en cours de l'OCDE portant sur la perception des taxes de vente lors des transactions par Internet effectuées par des fournisseurs de pays étrangers (recommandation n° 57).
- Assumer un leadership, parmi l'ensemble des provinces canadiennes, concernant la perception de la taxe de vente liée au commerce électronique (recommandation n° 58).
- Faire pression sur le gouvernement fédéral afin qu'il intensifie ses efforts dans le cadre des travaux en cours de l'OCDE portant sur la perception des impôts sur le revenu des sociétés liés au commerce électronique (recommandation n° 59).
- Entreprendre des discussions avec le gouvernement fédéral et les provinces afin :
 - de s'entendre pour modifier la disposition fiscale prévoyant que le revenu payable par une fiducie à ses bénéficiaires soit réputé être, sauf exception, un revenu provenant d'un bien;
 - que le revenu de biens tiré de la location de certains immeubles et les gains en capital provenant de leur aliénation puissent être assujettis à l'impôt sur le revenu en fonction de la localisation des immeubles plutôt que de la résidence de la fiducie (recommandation n° 60).

CONCLUSION

Comme le mémoire déposé par le ministère des Finances l'explique, le recours aux paradis fiscaux joue un rôle stratégique dans la mise en œuvre d'un certain nombre d'arrangements visant à échapper à l'impôt, au Québec comme dans les autres pays développés.

- Les paradis fiscaux offrent des possibilités juridiques utilisées dans les stratégies d'évitement fiscal.
- Les paradis fiscaux constituent également un abri pour les bénéfices retirés de l'évasion fiscale.

Il est très difficile d'évaluer les pertes fiscales que l'on pourrait imputer directement ou indirectement aux paradis fiscaux. On sait cependant que la réduction des pertes fiscales subies par le gouvernement passe en partie par une lutte efficace contre les paradis fiscaux.

□ La lutte engagée pour limiter les pertes fiscales

Dans son mémoire, le Ministère fait le point sur les mesures visant à limiter les pertes fiscales et sur les résultats obtenus.

Ces résultats sont significatifs.

- Les initiatives engagées par Revenu Québec pour lutter contre l'évasion fiscale et l'évitement fiscal servent de modèles à d'autres juridictions.
- Le ministère des Finances fournit un appui solide aux intervenants impliqués dans la lutte contre l'évasion fiscale dans les secteurs à risque élevé, grâce à un mode novateur de financement des actions visant la récupération des revenus.

Les efforts entrepris se poursuivent et s'amplifient. En fait, le ministère des Finances est continuellement à l'œuvre pour limiter les pertes fiscales et faire en sorte que l'État reçoive les revenus qui lui sont dus.

Le Ministère procède à un suivi rigoureux et continu des mesures mises en place à cette fin, avec l'appui de Revenu Québec. Le Ministère et Revenu Québec adaptent de façon permanente ces mesures à l'évolution du contexte dans lequel évoluent les particuliers comme les entreprises – un contexte marqué par des transformations technologiques rapides et une modification continue des caractéristiques de l'économie et des échanges.

Le suivi des mesures en vigueur et leur adaptation permanente nécessitent un savoir-faire approprié. Pour le ministère des Finances comme pour Revenu Québec, l'excellence des équipes consacrées à la limitation des pertes fiscales constitue une priorité.

□ Les actions concernant les paradis fiscaux

La lutte engagée pour limiter les pertes fiscales implique des actions adaptées concernant les paradis fiscaux.

- Les mesures ayant pour but de contrer l'évasion fiscale et l'évitement fiscal sur le territoire québécois ont un impact sur l'utilisation des paradis fiscaux.
- De façon directe, une action concertée aux niveaux international et national est essentielle afin de lutter efficacement contre ce phénomène.

Les initiatives visant les paradis fiscaux font ainsi partie de l'effort consenti de façon permanente pour protéger les revenus de l'État et en assurer le recouvrement.

L'enjeu est crucial, puisqu'il s'agit en fait de s'assurer de la principale source de financement des services publics.

Pour relever cet enjeu, le Québec mobilise des moyens majeurs, parmi lesquels les initiatives concernant les paradis fiscaux ont une place stratégique.

ANNEXE : LISTE DES PARADIS FISCAUX

Juridictions	OCDE 2000	FMI 2000	TJN ⁺ 2005	FMI 2007
1 Afrique du Sud			x	
2 Allemagne			x	
3 Andorre	x	x	x	
4 Anguilla	x	x	x	
5 Antigua et Barbuda	x	x	x	
6 Antilles néerlandaises	x	x	x	x
7 Aruba	x	x	x	
8 Aurigny			x	
9 Bahamas	x	x	x	x
10 Bahreïn	x	x	x	x
11 Barbade	x	x	x	x
12 Belgique			x	
13 Belize	x	x	x	
14 Bermudes	x	x	x	x
15 Campione d'Italia			x	
16 Chypre	x	x	x	x
17 Costa Rica		x	x	
18 Dubaï			x	
19 États-Unis (New York)			x	
20 Gibraltar	x	x	x	
21 Grenade	x	x	x	
22 Guernesey	x	x	x	x
23 Hong Kong		x	x	x
24 Hongrie			x	
25 Île de Man	x	x	x	x
26 Îles Caïmans	x	x	x	x
27 Îles Cook	x	x	x	
28 Îles Mariannes du Nord			x	
29 Îles Marshall	x	x	x	
30 Îles Turks-et-Caïcos	x	x	x	
31 Îles Vierges américaines	x		x	
32 Îles Vierges britanniques	x	x	x	
33 Irlande		x	x	x
34 Islande			x	
35 Israël			x	
36 Jersey	x	x	x	x
37 La Dominique	x	x	x	
38 Les Palaos		x		

	Juridictions	OCDE 2000	FMI 2000	TJN [*] 2005	FMI 2007
39	Lettonie				x
40	Liban		x	x	
41	Libéria	x		x	
42	Liechtenstein	x	x	x	
43	Luxembourg		x	x	x
44	Macao		x	x	
45	Madère			x	
46	Malaisie (Labuan)		x	x	
47	Malte	x	x	x	x
48	Maurice (République)	x	x	x	x
49	Melilla (Espagne)			x	
50	Monaco	x	x	x	
51	Montserrat	x	x	x	
52	Niue	x	x	x	
53	Panama	x	x	x	x
54	Pays-Bas			x	
55	République d'Ingouchie			x	
56	République de Nauru	x	x	x	
57	République de Vanuatu	x	x	x	x
58	République des Maldives	x		x	
59	République des Seychelles	x	x	x	
60	République turque de Chypre du Nord			x	
61	Royaume-Uni			x	x
62	Saint-Christophe-et-Niévès	x	x	x	
63	Sainte-Lucie	x	x	x	
64	Saint-Marin	x			
65	Saint-Vincent-et-les-Grenadines	x	x	x	
66	Samoa (Les)	x	x	x	
67	Sao Tomé-et-Principe (Portugal)			x	
68	Sercq			x	
69	Singapour		x	x	x
70	Somalie			x	
71	Suisse		x	x	x
72	Taipei			x	
73	Tonga (Les)	x		x	
74	Trieste			x	
75	Uruguay			x	x
	TOTAL	41	46	72	22

* Tax Justice Network.

Source : Ronen PALAN, Richard MURPHY ET Christian CHAVAGNEUX, *Tax Havens: How Globalization Really Works*, Cornell University Press, 2010, p. 41-44.