

L'équité fiscale : une occasion de devenir chef de file

Guide du gouvernement progressiste pour le Plan d'action de l'OCDE concernant le BEPS

Association canadienne des agents financiers
Le 29 septembre 2016



Le présent rapport a été rédigé par l'Association canadienne des agents financiers dans le cadre de l'initiative « Le financement de la démocratie », avec l'appui et l'apport de plusieurs organisations partenaires. Pour obtenir des renseignements supplémentaires ou une interview avec les auteurs, veuillez communiquer avec :

Joe Boughner
Directeur des communications
Association canadienne des agents financiers
613-728-0695, poste 241
jboughner@acfo-acaf.com

Table des matières

Contributeurs.....	4
Sommaire.....	5
Introduction.....	7
Recommandation : relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique.....	11
Recommandation : la déclaration pays par pays	15
Recommandation : divulguer la propriété bénéficiaire	18
Recommandation : exiger l'approbation et l'enregistrement des produits fiscaux.....	22
Recommandation : appuyer les appels des pays en développement en faveur d'un organisme fiscal international de l'ONU.....	25
Recommandation : renforcer l'application des sanctions déjà en place.....	28
Conclusion.....	32

Contributeurs

- Scott Chamberlain, Association canadienne des agents financiers
- Arthur Cockfield, Université Queen's
- Dennis Howlett, Canadiens pour une fiscalité équitable
- Brittany Lambert, OXFAM Canada
- Wilson Prichard, Munk School of Global Affairs, Université de Toronto
- Toby Sanger, Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP)
- Armine Yalnizyan, Centre canadien de politiques alternatives

Sommaire

Le présent document servira de guide du gouvernement progressiste pour l'amélioration de l'équité fiscale à l'échelle nationale et mondiale. Il comporte six recommandations visant à lutter contre l'exploitation de l'évasion fiscale en prenant comme point de départ le Plan d'action de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS). Dans certains cas, nos recommandations mettent l'accent sur la mise en œuvre des actions de l'OCDE de la manière la plus efficace et la plus progressiste possible; dans d'autres, là où le Canada se conforme déjà à une action recommandée par l'OCDE, nous nous inspirons de l'esprit de la recommandation pour aller encore plus loin et montrer comment le Canada peut agir comme chef de file en matière d'équité fiscale sur la scène mondiale.

- Premièrement, nous demandons au gouvernement de mettre en œuvre la première action de l'OCDE et de relever les défis posés par l'économie numérique en exigeant que les fournisseurs de services par contournement (OTT) non basés au Canada perçoivent une taxe sur la valeur ajoutée (TVH, TVP, ou TPS) et paient de l'impôt sur les bénéfices.
- Nous recommandons au gouvernement de donner suite à la recommandation la plus débattue de l'OCDE, la déclaration pays par pays, et d'aller un pas plus loin en l'exigeant à un seuil inférieur à celui que l'OCDE a proposé et en rendant accessible au public la plupart de l'information contenue dans ces déclarations.
- Dans le même esprit de transparence et de responsabilisation, nous demandons aussi au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux de collaborer pour exiger que toutes les entités constituées en société au Canada dévoilent leur propriété bénéficiaire, et nous leur demandons de rendre cette information accessible dans une base de données publique centrale.
- Le Canada joue déjà un rôle de chef de file pour ce qui est de l'action 12 de l'OCDE, en obligeant les contribuables à faire connaître leurs dispositifs de planification fiscale agressive; nous recommandons au gouvernement de faire un pas de plus et d'exiger que tous les produits fiscaux soient approuvés et enregistrés avant que les facilitateurs ne les rendent accessibles aux consommateurs.
- Nous demandons également au Canada de jouer un rôle de chef de file sur la scène internationale et d'appuyer les appels des pays en développement en faveur de discussions parallèles et de travaux de réforme fiscale aux Nations Unies, là où tous les pays peuvent se faire entendre sur un pied d'égalité.
- Enfin, nous recommandons au gouvernement de s'engager plus fermement à non seulement enquêter sur les cas possibles d'évasion fiscale, mais aussi à appliquer les sanctions actuelles contre l'évasion fiscale avec toute la rigueur de la loi.

Le présent document envisage la mise en œuvre du Plan d'action de l'OCDE concernant le BEPS en fonction des principes de transparence, de responsabilisation et d'inclusivité, que nous considérons

comme essentiels à la lutte contre la fraude fiscale en général et à l'amélioration de l'équité fiscale à l'échelle mondiale.

Introduction

Comme beaucoup de pays, le Canada a dû surmonter des années de mesures d'austérité sévères, de taux d'emploi faibles et de compressions dans les services publics, tandis que le gouvernement fédéral semblait fermer les yeux sur la fraude fiscale des sociétés. Le fardeau fiscal est devenu très lourd pour les familles canadiennes et s'est allégé pour les grandes sociétés; selon des données, les recettes du gouvernement provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers s'établissaient à 49 % et celles provenant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, à seulement 13 %.¹ Parallèlement, à la même époque, des estimations établissaient à 187 milliards de dollars le montant total d'argent canadien stocké offshore.² Cet héritage de compressions et de mesures d'austérité gouvernementales, jumelé à deux scandales récents d'évasion fiscale mettant en cause le cabinet comptable KPMG et, séparément, le cabinet d'avocats Mossack Fonseca du Panama, a braqué des litiges de justice fiscale sous les feux des projecteurs sur la scène mondiale et canadienne.

Il est essentiel de réprimer l'exploitation de l'évasion fiscale afin d'accroître l'équité fiscale et de protéger les intérêts des Canadiens de la classe moyenne. Les Canadiens de la classe moyenne type n'utilisent pas de stratagèmes d'évasion fiscale complexes sur les conseils financiers et à l'encouragement de facilitateurs et de contrôleurs. Ils paient leurs impôts comme ils sont tenus de le faire et ils tentent d'utiliser les services publics que ces impôts sont censés financer. Ce sont les grandes multinationales qui bénéficient de services publics comme les transports, les écoles et les soins de santé pour leurs employés, tout en refusant de contribuer leur juste part. La perception de recettes fiscales permettrait au gouvernement d'investir dans les infrastructures et de revitaliser les services publics, créant ainsi de bons emplois stables pour les Canadiens de la classe moyenne.

Le gouvernement a pris l'engagement de se donner un conseil des ministres égalitaire et d'appuyer le comité de l'équité salariale récemment constitué et, ce faisant, il a aidé à amorcer un dialogue national sur l'égalité entre les sexes; il y a donc lieu de noter que l'exploitation de l'évasion fiscale est aussi un problème genré. C'est particulièrement vrai lorsque l'érosion de la base d'imposition est suivie de compressions dans les services publics. Des recherches révèlent que, bien que les hommes soient plus susceptibles de profiter du BEPS et des stratagèmes d'évasion fiscale, les femmes sont plus susceptibles à la fois d'utiliser les services publics et d'être fonctionnaires.³ En outre, il y a lieu de signaler que l'évasion fiscale devient aussi parfois un moyen de se soustraire aux obligations familiales ou conjugales. En permettant le recours incontrôlé à l'évasion fiscale agressive, on laisse les hommes se remplir les poches au détriment des Canadiennes.

¹ John Chipman, « Corporate Canada pays low taxes but contributes in 'lots of other ways' », *CBC News*, 26 avril 2014 <http://www.cbc.ca/news/business/corporate-canada-pays-low-taxes-but-contributes-in-lots-of-other-ways-1.2621944>

² « Canadian \$\$ in Tax Havens Reach \$199 Billion », *Canadiens pour une fiscalité équitable*, consulté le 22 juillet 2016 <http://www.taxfairness.ca/en/news/canadian-tax-havens-reach-199-billion>

³ <https://taxlinked.net/blog/march-2016/on-feminism-taxes-gender-inequality> http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/TJF_2015_Women.pdf

Alors que les problèmes d'équité fiscale devenaient de plus en plus dans l'œil du public et dans la mire des gouvernements, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) étudiait une série de formes connexes d'évasion fiscale appelée érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices (BEPS). L'OCDE a été la première à recommander fortement que l'on examine les causes profondes du BEPS lors du sommet du G20 de 2012 à Los Cabos, et on lui a demandé de revenir présenter ses conclusions l'année suivante.⁴ Après la publication de son rapport en février, l'OCDE a été chargée d'établir un plan d'action exhaustif pour lutter contre le BEPS et régler le problème. Après étude et consultation avec des représentants de 60 pays, l'OCDE a publié son rapport final en octobre 2015.⁵

Le Plan d'action BEPS de l'OCDE contient 15 recommandations d'actions visant à réprimer les cas d'évasion fiscale liés au BEPS et à accroître l'équité fiscale mondiale. L'éventail de ses recommandations va de projets de normes minimales à des approches communes. Aucune n'est obligatoire en droit, mais les gouvernements de partout dans le monde sont encouragés à adopter quelques-unes ou la totalité des recommandations de l'OCDE. Le Plan d'action BEPS de l'OCDE constitue une mesure internationale coordonnée de lutte contre l'évasion fiscale. Bon nombre de défenseurs de la justice fiscale et d'experts en la matière le considèrent comme un premier pas important vers l'accroissement de l'équité fiscale mondiale.

Parallèlement, le Plan d'action BEPS de l'OCDE n'est pas sans limites. Nombre de ses recommandations ont été adoucies entre leur ébauche et leur version définitive, et les critiques les perçoivent dans une large mesure comme trop conservatrices pour être vraiment efficaces. L'OCDE a aussi fait l'objet de critiques parce qu'elle a donné peu d'occasions aux pays en développement de participer au processus d'établissement de son plan d'action. Bien que le projet BEPS de l'OCDE ait en soi débuté en 2012 lors du G20, ce n'est qu'en 2014, après que les pays en développement et la société civile eurent exercé des pressions, que l'OCDE a donné accès au processus de consultation aux pays ne faisant pas partie du G20.⁶ À ce moment-là, le programme du projet avait déjà été établi et la première ronde de résultats avait déjà été arrêtée.⁷ Le nombre de pays en développement admis au processus de consultation a continué à augmenter, mais la possibilité de participation active de ces pays était restreinte. En conséquence, on a critiqué les recommandations de l'OCDE du fait qu'elles ne reflétaient pas les préoccupations et les priorités des pays en développement qui sont souvent le plus touchés par l'érosion de la base d'imposition, le transfert de bénéfices et d'autres formes d'évasion fiscale agressive.

⁴ Pascal Saint-Amans, « Lutter contre l'érosion fiscale », Organisation de coopération et de développement économiques, consulté le 22 juillet 2016 <http://www.oecd.org/forum/what-the-beeps-are-we-talking-about.htm>

⁵ Ibid.

⁶ Déclaration de la ICRICT, « Commission indépendante pour la réforme de l'impôt international sur les sociétés », juin 2015 http://www.icrict.org/wp-content/uploads/2015/06/ICRICT_Com-Rec-Report_FR_v1.4.pdf

⁷ Ibid.

Trois grands thèmes sont cruciaux pour mettre en œuvre les recommandations de l'OCDE concernant le BEPS et progresser, de manière inédite et progressiste, dans la lutte contre l'évasion fiscale au Canada et ailleurs dans le monde : la transparence, l'inclusivité et la responsabilisation.

Nous sommes entrés dans une nouvelle ère de transparence et d'ouverture au sein du gouvernement fédéral du Canada; nous estimons que les grandes multinationales exploitant au Canada doivent être tenues de respecter la même norme. Il ne doit pas être permis aux grandes multinationales de cacher l'évasion fiscale derrière le voile du secret, et l'intérêt public doit entrer en ligne de compte dans l'examen de toute demande de mesures spéciales de protection de la vie privée.

Le Canada a aussi récemment déclaré qu'il entendait reprendre son rôle de chef de file sur la scène mondiale. Pour vraiment tenir promesse, le Canada doit prêcher d'exemple aux autres pays en développement et adopter des politiques internationales progressistes, inclusives. Le Canada doit user de son influence et de son poids afin d'appuyer les pays en développement et de défendre leurs besoins et leurs priorités, le cas échéant.

Enfin, le Canada doit adopter une position ferme pour ce qui est de tenir les fraudeurs fiscaux responsables de leurs actes. Le gouvernement du Canada et ses organismes, notamment l'Agence du revenu du Canada, doivent tenir les sociétés responsables de redonner leur juste part à l'économie canadienne. Dans certains cas, il pourrait s'agir d'adopter une nouvelle loi criminalisant l'évasion fiscale agressive, mais aussi d'améliorer l'application des lois actuelles combattant l'évasion fiscale.

Dans le présent document, nous examinerons comment le Canada peut mettre en œuvre certaines actions de l'OCDE concernant le BEPS de manière pratique, progressiste. Dans certains cas, le Canada a déjà mis en place des mesures de l'OCDE visant à contrer le BEPS; nos recommandations mettront donc l'accent sur des mesures supplémentaires que le Canada peut prendre et qui vont dans le même sens que les actions que l'OCDE a recommandées. Nos recommandations porteront sur divers enjeux, notamment les suivants :

- L'imposition de l'économie numérique et des services par contournement
- La déclaration pays par pays
- La propriété bénéficiaire
- L'enregistrement et l'approbation des produits fiscaux
- L'appui à l'appel de discussions complémentaires sur les pratiques fiscales internationales au sein de l'ONU
- L'intensification de l'application actuelle

Nous estimons que les recommandations de l'OCDE relatives au BEPS peuvent se révéler la clé d'importantes améliorations en matière d'équité fiscale tant au Canada qu'à l'échelle mondiale;

cependant, pour que cela s'avère, le Canada aura besoin du leadership solide d'un gouvernement engagé à des solutions justes, progressistes, à la fraude et à l'injustice fiscales.

Recommandation : relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique

Contexte

La croissance rapide de l'univers numérique complique de plus en plus la tâche des gouvernements mondiaux de réglementer et de percevoir des impôts. Les complexités de composer avec le régime fiscal international numérique se reflètent dans le Plan d'action de l'OCDE : l'OCDE consacre sa première action exclusivement aux défis fiscaux posés par l'économie numérique, et ces défis sont aussi pertinents pour les actions 3-7, 8-10 et 13.

Au cours de la dernière décennie, ce qu'on appelle les « services par contournement » (OTT) ont augmenté. Les services OTT s'entendent de la couverture vidéo ou de produits ou services numériques destinés à la consommation par Internet. Les entreprises qui fournissent ces services peuvent avoir ou ne pas avoir de présence physique dans le pays où le produit est consommé. Par exemple, des services par contournement comme Netflix fournissent un service vidéo pour fins de consommation par des personnes ailleurs que là où cette entreprise possède une présence physique. L'absence physique de ces entreprises numériques fait qu'il est difficile pour les gouvernements d'imposer et de réglementer. Jumelée aux conventions de double imposition, elle donne aussi aux entreprises qui fournissent des services par contournement des occasions de double non-imposition, ce qui se produit lorsque les revenus d'une société ou d'un particulier ne sont imposés dans aucun pays.

Pour régler ce problème, l'OCDE recommande aux gouvernements d'obliger les entreprises non résidentes à comptabiliser et à percevoir des taxes sur la valeur ajoutée (TVA) sur les transactions transfrontalières au point de consommation.⁸

Les services et producteurs de services numériques basés au Canada sont tenus de percevoir et de payer des taxes, tandis que les sociétés qui ne possèdent pas de présence physique au Canada sont à l'heure actuelle exemptés de payer des taxes sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe de vente harmonisée (TVH), la taxe sur les produits et services (TPS) ou la taxe de vente provinciale (TVP). Selon le Centre canadien de politiques alternatives, cette exemption coûte au Canada entre 62,4 et 90,48 millions de dollars par année de recettes fiscale provenant de Netflix à lui seul.⁹

⁸ « Projet de l'OCDE/G20 concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) : Résumés des rapports finaux 2015 », *Organisation de coopération et de développement économiques*, 2015
<https://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-executive-summaries.pdf>

⁹ John Anderson, « An Over-the-Top Exemption: It's Time to Fairly Tax and Regulate the New Internet Media Service », *Centre canadien de politiques alternatives*, 21 juin 2016
https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2016/06/Over_the_Top_Exemption.pdf

Ni la *Loi de l'impôt sur le revenu* ni le régime fiscal international ne sont vraiment parvenus à composer avec la culture évolutive de l'univers numérique. Le régime fiscal international remonte aux années 1920 et repose sur des conventions fiscales bilatérales de plus en plus dépassées.¹⁰ Il existe à l'heure actuelle plus de 3000 de ces conventions fiscales.

Le régime fiscal international ne suit tout simplement pas le rythme de l'économie numérique de plus en plus mondialisée. Comme l'économie numérique continue à croître, il devient de plus en plus important pour le gouvernement de relever les défis fiscaux qu'elle pose.

Recommandation

Nous demandons au gouvernement fédéral de relever les défis que pose l'imposition de l'économie numérique et des services par contournement.

Nous recommandons que le ministre des Finances modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* de manière à percevoir des taxes sur la valeur ajoutée pour les services par contournement qui ne possèdent pas de présence physique au Canada et qu'il exige que les services OTT paient de l'impôt sur les bénéfices des sociétés.¹¹ Les sociétés numériques ne devraient pas jouir d'un traitement différent de celui qui s'applique aux sociétés qui possèdent une présence physique.

En 2014, le gouvernement du Canada a proposé de modifier la *Loi sur l'interprétation des conventions en matière d'impôts sur le revenu* (LICIR) par une règle nationale anti-chalandage fiscal, mais il a reporté cette décision jusqu'à ce que le projet BEPS de l'OCDE soit achevé.¹² Aujourd'hui, nous recommandons fortement au gouvernement de remettre l'accent sur l'initiative de règle nationale anti-chalandage fiscal et de veiller à ce que ses conventions avec les pays où de nombreux services OTT sont situés soient modifiées de manière à prévenir l'abus des conventions et la double non-imposition.

Nous recommandons également que le gouvernement fédéral collabore avec les provinces afin d'établir le montant des taxes sur la valeur ajoutée qu'elles percevront des services numériques en ligne livrés par des services et fournisseurs étrangers de commerce électronique.

¹⁰ « Projet de l'OCDE/G20 concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) : Résumés des rapports finaux 2015 », *Organisation de coopération et de développement économiques*, 2015
<https://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-executive-summaries.pdf>

¹¹ Ibid.

¹² Steve Suarez, « Canada to Unilaterally Override Tax Treaties With Proposed New Anti-Treaty-Shopping Rule », *Tax Notes International*, 3 mars 2014
https://www.blg.com/en/NewsAndPublications/Documents/Canada_to_Unilaterally_Override_Tax_Treaties_-_March_2014.pdf

Enfin, nous espérons que le gouvernement fédéral revienne sur son intention de ratifier le Partenariat transpacifique (PTP), car les modalités de ce partenariat dépouilleraient le Canada de son pouvoir de taxer les services OTT à l'intérieur de ses propres frontières.¹³

Justification

Il est crucial de relever les défis posés par l'économie numérique afin de garantir l'équité fiscale pour tous les Canadiens et Canadiennes et toutes les sociétés canadiennes.

Si le Canada veut protéger ses services et produits culturels de commerce électronique basés au Canada, il doit régler le problème du secteur numérique non réglementé. Du fait de leur statut non établi, ces fournisseurs de services OTT jouissent d'un avantage particulier par rapport aux fournisseurs canadiens. Les entreprises qui offrent des services de médias numériques par contournement sont exploitées en territoire canadien et profitent des consommateurs canadiens, mais elles ne sont pas tenues de percevoir la TVA ou de payer de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Elles livrent directement concurrence à des entreprises de commerce électronique canadiennes comme Rogers, Bell et Québecor/Vidéotron, qui offrent des services presque identiques (par exemple, Crave ou Shomi) et qui perçoivent des taxes et sont imposables.

Il en va de même de services autres que de médias, comme Airbnb et Uber. Ces services sont non réglementés, ne paient pas d'impôts et ne perçoivent pas de taxes et, étant donné qu'ils ne sont pas établis au Canada, leurs recettes fuient le pays. Ils concurrencent les industries canadiennes de l'hôtellerie et du taxi qui sont réglementées et qui paient des impôts et perçoivent des taxes.

Il faut que le Canada reste concurrentiel sur la scène internationale, sinon il risque de perdre des recettes et, tôt ou tard, des emplois aux fournisseurs de services OTT. Les services basés au Canada dans le secteur du cinéma et de la télévision ont produit 260 000 emplois en 2011.¹⁴ Si le Canada ne règle pas les problèmes de l'économie numérique qui menacent les emplois canadiens, il pourrait en résulter une perte de 15 000 emplois d'ici 2020, accompagnée d'une baisse annuelle de 1,4 milliard de dollars pour l'économie canadienne.¹⁵

Selon un rapport préparé pour le compte du Parlement européen, faire pression sur l'économie numérique et les services OTT réduirait sensiblement la concurrence entre les états, [traduction] « car l'imposition au stade de la consommation empêcherait les entreprises de choisir sélectivement leur lieu d'établissement en fonction des taux d'imposition. Elle rendrait aussi la répartition plus

¹³ « Projet de l'OCDE/G20 concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS) : Résumés des rapports finaux 2015 », *Organisation de coopération et de développement économiques*, 2015
<https://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-executive-summaries.pdf>

¹⁴ Nordicity, Peter Miller, « Canadian Television 2020: Technological and Regulatory Impacts », ACTRA, décembre 2015
<http://www.actra.ca/wp-content/uploads/Nordicity-Miller-Lets-Talk-TV-economic-impact-forecast.pdf> p.21

¹⁵ Ibid.

équitable du fait que les États membres pourraient percevoir la TVA sur les produits consommés dans leur territoire et partager la charge d'impôts entre les particuliers »,¹⁶

Outre le rapport présenté au Parlement européen, nos recommandations visant à obliger les fournisseurs de services OTT à percevoir la TVA et à payer de l'impôt sur les bénéfices des sociétés ont des précédents dans divers pays, notamment l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon, qui ont déjà pris des mesures en imposant les fournisseurs de services OTT.¹⁷ L'Australie a entrepris d'appliquer sa TPS de 10 % aux services Netflix d'ici 2017, ce qui lui vaudra des recettes de 350 millions de dollars australiens au cours des quatre prochaines années.¹⁸

L'imposition des fournisseurs de services OTT qui n'ont pas de présence physique au Canada aidera à réprimer l'évasion fiscale, à renforcer et à stimuler les industries canadiennes de la culture et de la création, à protéger les emplois dans les services numériques basés au Canada et à renflouer les coffres du gouvernement. C'est pourquoi il est essentiel que le Canada pousse un pas plus loin les recommandations de l'OCDE concernant le BEPS et devienne un chef de file sur la scène mondiale en réglant le problème de l'économie numérique.

¹⁶ « Tax Challenges in the Digital Economy », *Parlement européen*, juin 2016

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579002/IPOL_STU\(2016\)579002_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579002/IPOL_STU(2016)579002_EN.pdf)

¹⁷ John Anderson, « An Over-the-Top Exemption: It's Time to Fairly Tax and Regulate the New Internet Media Service », *Centre canadien de politiques alternatives*, 21 juin 2016

https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2016/06/Over_the_Top_Exemption.pdf

¹⁸ Ibid.

Recommandation : la déclaration pays par pays

Contexte

La déclaration pays par pays est généralement perçue comme l'une des recommandations les plus importantes et susceptibles d'être efficaces formulées dans le Plan d'action de l'OCDE concernant le BEPS. L'action 13 porte à la fois sur la documentation des prix de transfert et la déclaration pays par pays au moyen d'une approche à trois volets. L'élément de cette action qui a trait à la déclaration pays par pays demande l'élaboration de règlements en vertu desquels chaque grande multinationale devrait « inclure dans cette déclaration, pour chaque juridiction fiscale dans laquelle elle exerce des activités, les informations suivantes : chiffre d'affaires, bénéfices avant impôt, impôts payés et restant dus, nombre de salariés, capital social, bénéfices non distribués, actifs corporels ».

Le Canada a déjà marqué de grands progrès pour ce qui est de se conformer à cette recommandation. Ce printemps, le gouvernement du Canada a donné suite à l'engagement qu'il a pris dans son budget 2016 de lutter contre la fraude fiscale en signant l'Accord multilatéral entre autorités compétentes (AMAC) sur la déclaration pays par pays.

Tel que recommandé dans le Plan d'action de l'OCDE concernant le BEPS et prescrit dans l'AMAC, la déclaration pays par pays est requise des entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est de 750 millions d'euros (soit plus de 1,1 milliard de dollars canadiens). Ces déclarations sont présentées uniquement dans le pays du siège social de l'entreprise. Elles ne sont pas accessibles au public et ne sont communiquées qu'entre gouvernements, conformément aux accords multilatéraux de réciprocité.

Ces détails préoccupent bon nombre de défenseurs de la justice fiscale. D'après les propres calculs de l'OCDE, le seuil de 750 millions d'euros exclurait de 85 à 90 pour cent de toutes les multinationales. En vertu du seuil que l'OCDE a proposé, seules 160 sociétés au Canada seraient tenues de présenter des déclarations pays par pays. Ce seuil élevé est particulièrement inquiétant pour les pays en développement qui, souvent, abritent des multinationales susceptibles d'être relativement petites (chiffre d'affaires de moins de 100 millions de dollars), mais qui n'en ont pas moins des incidences importantes sur l'économie nationale.

Comme la plupart de ses défenseurs, au départ, préconisaient la déclaration pays par pays expressément comme un outil de transparence, en interdire l'accès public est également source d'inquiétude. Si l'information de base des déclarations pays par pays n'est pas rendue publique, les pays en développement en sont, là encore, désavantagés. Bon nombre de pays en développement n'ont ni les ressources ni les capacités voulues pour participer à un échange de renseignements fiscaux ou se conformer aux normes de confidentialité requises pour accéder à cette information, mais ils pourraient en bénéficier grandement.

Recommandation

L'engagement en matière de déclaration pays par pays constitue en soi un pas dans la bonne voie, mais les détails de cette mesure établis dans le Plan d'action de l'OCDE concernant le BEPS et codifiés dans l'AMAC limitent son efficacité comme outil d'équité fiscale et de transparence.

Nous recommandons que le gouvernement du Canada abaisse le seuil de la déclaration pays par pays au Canada de manière à la rendre obligatoire pour toute entreprise dont le chiffre d'affaires annuel est de 60 millions de dollars ou plus. Ce seuil est conforme à celui que quelques groupes d'ONG européens, et même un grand parti parlementaire de l'UE, ont recommandé.

Nous recommandons également au Canada d'exiger que toutes les grandes multinationales satisfaisant à ces exigences divulguent à l'Agence du revenu du Canada (ARC) l'information suivante : chiffre d'affaires, bénéfices avant impôt, impôts payés, nombre de salariés et détails concernant leurs actifs bruts et nets pour chaque pays dans lequel elles exercent des activités. L'ARC devrait ensuite rendre l'information sur le chiffre d'affaires, les bénéfices et les impôts disponible dans un registre accessible au public.

Justification

Un seuil plus bas et un registre public pour la déclaration pays par pays sont essentiels pour faire de cette mesure un outil de justice fiscale efficace et accroître la transparence dans la société canadienne.

Un seuil plus bas obligerait un plus grand nombre d'entreprises à participer à la présentation de déclarations pays par pays, ce qui donnerait aux autorités fiscales du Canada un meilleur aperçu global des emplacements où les grandes multinationales font des bénéfices et déclarent des activités fiscales et économiques. Le gouvernement pourrait alors utiliser cette information pour évaluer les risques de BEPS et cibler ses ressources d'audit là où elles seront le plus efficaces.

Un des principaux objectifs de la déclaration pays par pays consiste à lever le voile sur le comportement des sociétés. Il est de grand intérêt public de donner accès à l'information sur les sociétés qui paient leur juste part d'impôts. L'accès à cette information permettrait aux citoyens de prendre des décisions éclairées sur les produits et les services qu'ils consomment. L'attention publique et le risque d'atteinte à la réputation pourraient avoir un effet dissuasif sur les sociétés qui seraient autrement susceptibles de recourir à des stratagèmes d'évasion fiscale agressive. Un registre de déclarations par pays accessible au public se voudrait aussi un outil que les journalistes et les parlementaires utiliseraient pour tenir les entreprises et le gouvernement responsables.

Le fait de rendre publique l'information provenant des déclarations pays par pays garantirait aussi que les pays en développement y aient accès même s'ils ne sont pas partie à des accords d'échange d'information actuels ou n'ont pas la capacité de satisfaire aux exigences relatives à la protection de la vie privée. La déclaration pays par pays est perçue comme l'une des plus importantes recommandations émanant du Projet BEPS de l'OCDE, mais cette action doit être mise en œuvre sans exclure les pays qui pourraient en être les principaux bénéficiaires.

Il existe déjà un précédent pour ce degré de déclaration. En 2013, l'UE a adopté une loi exigeant que les banques dans 15 États membres de l'UE présentent des déclarations d'impôt pays par pays entièrement publiques d'ici 2015. Il a déjà été prouvé que les données disponibles permettent l'analyse de risques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices par les banques. En outre, une étude menée par la Commission de l'UE en 2014 a conclu que la déclaration pays par pays publique n'aurait [traduction] « pas d'incidences négatives importantes », signalant plutôt la possibilité de [traduction] « certaines incidences positives limitées ». Et, comme la Commission européenne le fait remarquer, la transparence accrue aiderait à alléger le fardeau des autorités fiscales en facilitant l'identification des risques d'évasion fiscale et en réprimant les abus de conventions et la double non-imposition. Bref, il n'existe aucun motif économique légitime de ne pas rendre publiques ces déclarations.

Un des principaux arguments contre un registre public de déclarations pays par pays, c'est qu'il violerait la vie privée des sociétés, mais il importe d'examiner avec soin ce que cette revendication de droit à la protection de la « vie privée » vise à cacher et de bien peser cet argument par rapport à l'intérêt public. Les stratagèmes d'évasion fiscale ne peuvent être équitablement considérés comme un secret commercial ou un paramètre de concurrence. Transparency International soutient que ce type d'avantage [traduction] « fausse le fonctionnement du marché et produit une structure d'entreprise opaque et complexe », tandis que le Tax Justice Network fait remarquer qu'une [traduction] « entreprise qui a recours à une échappatoire fiscale est susceptible de s'en servir pour réduire ses prix et prendre le pas sur ses concurrents – mais, ce faisant, elle ne fait rien pour améliorer son efficacité ou la qualité de ses produits ». L'argument de la protection de la vie privée est particulièrement anodin par rapport à la préséance de l'intérêt public, comme il est exposé ci-dessus.

Le gouvernement du Canada a pris publiquement un engagement ferme à l'égard de la transparence et de l'ouverture au sein de l'État et il a annoncé son intention de reprendre son rôle de chef de file sur la scène mondiale. La déclaration pays par pays publique jumelée à un seuil plus bas contribuerait pour beaucoup à démontrer le leadership du Canada et à garantir la parfaite transparence.

Recommandation : divulguer la propriété bénéficiaire

Contexte

Les sociétés fictives anonymes drainent énormément les économies nationales partout dans le monde. Des pratiques mettant en cause les sociétés fictives, notamment l'établissement des prix de transfert et la répercussion de l'impôt, coûtent beaucoup d'argent aux gouvernements mondiaux. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime estime qu'entre 800 et 2000 milliards de dollars américains sont blanchis chaque année.¹⁹ Les sociétés fictives sont aussi coûteuses pour les gouvernements à d'autres égards : elles facilitent la corruption, ce qui mine la confiance du public et prête au mésusage des ressources publiques. Une récente étude de la Banque mondiale concernant plus de 200 cas de grande corruption a révélé que 70 pour cent de ces cas mettaient en cause l'utilisation de sociétés fictives anonymes.²⁰

Cet enjeu est particulièrement important au Canada. Selon une récente étude d'Oxfam, le Canada est, parmi les pays du G20, le troisième plus grand perdant de bénéfices des sociétés échappant à l'impôt.²¹ Le Canada est aussi reconnu comme l'un des pays où il est le plus facile d'établir une société fictive. De fait, la fuite des Panama Papers a révélé que le cabinet fiscal Mossack Fonseca a vanté le Canada à ses clients précisément pour cela.²² Ce n'est vraiment pas une réputation que le Canada veut cultiver.

Dans nos entrevues avec plusieurs fiscalistes, une des recommandations pour la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices dont il n'est pas directement question dans le Plan d'action de l'OCDE concernant le BEPS et qui revenaient le plus souvent était d'exiger que toutes les sociétés enregistrent leur propriété bénéficiaire et que cette information soit rendue publique.

En vertu du système actuel de constitution en société et d'enregistrement, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux tiennent des registres de sociétés distincts et les provinces n'exigent pas toutes la même information. L'information publiée par ces organismes brosse un paysage des sociétés compliqué et opaque.

¹⁹ « Money-Laundering and Globalization », *Office des Nations Unies contre la drogue et le crime*, consulté le 22 juillet 2016 <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html>

²⁰ « The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It », *la Banque internationale pour la reconstruction et le développement / la Banque mondiale*, 2011 <http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/puppetmastersv1.pdf>

²¹ « Still Broken: Governments must do more to fix the international corporate tax system », *Oxfam*, 10 novembre 2015 https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bn-still-broken-corporate-tax-101115-embargo-en.pdf

²² « How offshore banking is costing Canada billions of dollars a year », *The Toronto Star*, 4 avril 2016 <https://www.thestar.com/news/world/2016/04/04/how-offshore-tax-havens-are-costing-canada-billions-of-dollars-a-year.html>

Recommandation

Nous recommandons que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du ministre d'Innovation, Sciences et Développement Canada, collabore avec ses homologues provinciaux afin de faire en sorte que toutes les entreprises constituées en société au palier fédéral ou provincial soient tenues de révéler publiquement leur propriété bénéficiaire, et il devrait, tôt ou tard, œuvrer à rendre cette information publique dans un seul registre unifié.

Pour ce qui est de la mise en œuvre de cette recommandation, les gouvernements canadiens devraient s'inspirer de l'important registre de contrôle que le Royaume-Uni a établi en juin 2016. Les entreprises au Royaume-Uni sont désormais tenues de dévoiler leur propriété bénéficiaire ou leur contrôle important à la Companies House Executive Government Agency. Il incombe aux entreprises de s'enregistrer et de tenir à jour leur information.

Dans le système du Royaume-Uni, « contrôle important » s'entend de ceux et celles qui détiennent plus de 25 pour cent d'actions ou de droits de vote. Selon ce modèle, ces personnes doivent enregistrer leur nom complet, leur date de naissance, leur nationalité, le pays ou l'état de leur résidence habituelle, leurs adresses personnelles et leurs adresses de service, ainsi que les détails de leur propriété bénéficiaire. Cette information, à l'exception de la date de naissance et de l'adresse personnelle, est rendue publique dans une base de données centrale.

Justification

Dans sa lettre à son conseil des ministres, le premier ministre Trudeau a réitéré son engagement en matière d'ouverture et de transparence au sein du gouvernement et il a déclaré que « le gouvernement et les renseignements du gouvernement devraient être ouverts par défaut ». Le fait d'exiger que les sociétés enregistrent leur propriété bénéficiaire et que le registre soit accessible au public constituerait une preuve manifeste de cet engagement à la transparence et à l'accessibilité publique des renseignements du gouvernement.

L'enregistrement de la propriété bénéficiaire signifierait beaucoup plus qu'un simple engagement symbolique. Il contribuerait aussi pour beaucoup à enrayer les pertes de recettes des coffres du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux attribuables aux sociétés fictives. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux perdent au total huit milliards de dollars de recettes aux paradis fiscaux chaque année; ainsi, les deux paliers de gouvernement ont intérêt à collaborer à l'établissement d'un registre.²³

Une fois le registre public bien établi et la conformité mondiale assurée, le secteur privé pourrait, lui aussi, tirer parti d'un registre de propriété bénéficiaire centralisé et public. En vertu des lignes

²³ « Canadian \$\$ in Tax Havens Reach \$199 Billion », *Canadiens pour une fiscalité équitable*, consulté le 22 juillet 2016 <http://www.taxfairness.ca/en/news/canadian-tax-havens-reach-199-billion>

directrices du CANAFE, les banques et les institutions financières sont tenues d'enquêter sur la propriété bénéficiaire de leurs clients éventuels. Certaines critiques relatives à une base de données publique de la propriété bénéficiaires trouvent leur fondement dans la crainte de conséquences préjudiciables si les entreprises ne se conforment pas immédiatement et ne fournissent pas toute l'information requise et si les institutions financières s'en remettent exclusivement à la base de données pour obtenir de l'information. Toutefois, il ne s'agit pas d'un motif valable de n'établir aucune base de données; on ordonnerait simplement aux institutions financières de ne pas s'en remettre exclusivement à la base de données tant que toute l'information n'aura pas été rendue accessible. À long terme, un registre central comportant de l'information pertinente, sécurisée et à jour rendrait ces groupes mieux aptes à faire diligence et garantirait une meilleure protection aux investisseurs. Un registre de la propriété bénéficiaire permettrait aussi aux forces de l'ordre de pister et de poursuivre les cas de corruption avec plus d'efficacité.

Le Plan d'action de l'OCDE concernant le BEPS recommande des mesures comme :

- exiger la déclaration pays par pays claire, partagée automatiquement;
- lutter plus efficacement contre les stratagèmes fiscaux préjudiciables en tenant compte de la transparence et du fond;
- adopter des règles visant à prévenir le chalandage de conventions par l'établissement de sociétés fictives; et
- obliger les contribuables à faire connaître leurs dispositifs de planification fiscale agressive. Il s'agirait généralement de mettre l'accent sur la responsabilisation et la transparence.

L'enregistrement de la propriété bénéficiaire n'est pas expressément inclus dans les recommandations de l'OCDE, mais c'est un prolongement naturel de cette philosophie, et cette recommandation fait de plus en plus son chemin partout dans le monde. Dans son rapport sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement d'actes terroristes, publié en septembre, le Groupe intergouvernemental d'action financière a recommandé au Canada de veiller à ce que ses institutions financières remplissent l'obligation d'établir la propriété bénéficiaire et d'élargir cette obligation aux entreprises et professions non financières désignées.²⁴ Il propose aussi que le gouvernement examine des mesures supplémentaires visant à appuyer le cadre actuel de la propriété bénéficiaire.²⁵

Comme déjà mentionné, le Royaume-Uni enregistre la propriété bénéficiaire dans une tribune accessible au public, tout comme d'autres pays, notamment la France et le Nigeria. D'autres pays de l'UE doivent implanter des registres centraux de la propriété bénéficiaire des sociétés d'ici 2017, dans le cadre de leur mise en œuvre de la Directive relative à la prévention du blanchiment de

²⁴ « Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Canada », *Groupe d'action financière*, septembre 2016 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Canada-2016.pdf>

²⁵ Ibid.

capitaux de l'UE.²⁶ En établissant un registre central public de la propriété bénéficiaire des sociétés, le Canada prendra clairement position sur la transparence et l'évasion fiscale agressive et se trouvera en bonne compagnie sur la scène mondiale.

²⁶ « Panama papers: neither major Australian party will outlaw shell companies », *The Guardian*, 7 avril 2016
<https://www.theguardian.com/news/2016/apr/08/panama-papers-neither-major-party-plans-to-outlaw-shell-companies>

Recommandation : exiger l'approbation et l'enregistrement des produits fiscaux

Contexte

L'action 12 du Plan d'action de l'OCDE concernant le BEPS recommande la divulgation des dispositifs de planification fiscale agressive aux administrations fiscales nationales. Le Plan d'action exige que les « promoteurs » ou les contribuables et les promoteurs soient obligés de faire connaître leurs dispositifs de planification fiscale agressive. Cette obligation s'appliquerait à ceux et à celles dont les stratagèmes fiscaux « présentent certains marqueurs » ou caractéristiques, tel que prescrit dans le Plan.²⁷

Le Canada compte déjà en place une loi obligeant les contribuables et les promoteurs à faire connaître leurs stratégies de planification fiscale après-coup. Il n'exige pas à l'heure actuelle d'enregistrement ou d'approbation formel des produits fiscaux par les avocats et les comptables. Ces cabinets peuvent, toutefois, communiquer avec l'Agence du revenu du Canada pour obtenir un avis sur l'applicabilité des lois fiscales à un plan ou à un produit particulier. Il s'agit là d'un avantage librement disponible de l'ARC, mais l'industrie de la gestion de patrimoine y a peu recours. Comme il a été révélé lors d'une réunion du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le 7 juin, les facilitateurs sont en mesure de concevoir, développer, vendre et commercialiser des produits fiscaux qui n'ont pas été approuvés par l'Agence du revenu du Canada, en plus d'en faire la promotion et d'en bénéficier.²⁸

Recommandation

Nous recommandons fortement au gouvernement d'adopter une approche proactive en matière de promotion de l'équité fiscale en exigeant que tous les produits fiscaux soient enregistrés et approuvés avant que les comptables, les avocats, les gestionnaires de patrimoine et les autres facilitateurs soient autorisés à les offrir à des clients.

Nous estimons que cette approbation et cet enregistrement pourraient être confiés à l'ARC, qui vient de se voir doter de ressources additionnelles expressément pour réprimer l'évasion et l'évitement fiscaux agressifs, ou à un organisme indépendant de la Cour de l'impôt.

²⁷ « Projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices : Règles de communication obligatoire d'informations, Action 12 – Rapport final 2015 », *Organisation de coopération et de développement économiques*, 2015 http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/mandatory-disclosure-rules-action-12-2015-final-report_9789264241442-en#.v5JhkPkrLIU#page1

²⁸ Comité permanent des finances de la Chambre des communes, 7 juin 2016 <https://openparliament.ca/committees/finance/42-1/27/>

Justification

Nous sommes fortement d'accord avec l'esprit de responsabilisation de l'action 12 de l'OCDE et nous estimons que, du fait que le Canada se conforme déjà à cette recommandation, nous sommes bien placés pour agir comme modèle de responsabilisation et faire un pas de plus afin de réprimer l'évitement fiscal contraire à l'éthique.

Exiger que les facilitateurs enregistrent les produits fiscaux constitue une stratégie proactive, efficace, pour la prévention de la fraude fiscale. Le modèle actuel encourage la prise de risques et ne protège pas les contribuables consommateurs susceptibles de se laisser tenter par des facilitateurs offrant des dispositifs de planification fiscale agressive. En vertu des règlements actuels, les contribuables pourraient au bout du compte utiliser sans le savoir des produits fiscaux illégaux que des facilitateurs leur ont offerts. L'Agence du revenu du Canada devrait alors enquêter sur l'utilisation de ces produits fiscaux au cas par cas. Le processus d'approbation que nous proposons surviendrait avant que les produits fiscaux ne soient mis à la disposition des consommateurs, ce qui fait que notre modèle est une mesure préventive et en impose la responsabilité plus carrément aux facilitateurs.

Des mesures de conformité d'emblée sont aussi souhaitables à cause des économies afférentes. Il faut beaucoup plus de temps et de ressources pour enquêter sur ceux et celles qui ne se conforment pas aux lois fiscales et les poursuivre que pour prévenir la non-conformité dès le départ.

Le contre-argument le plus courant à ces types de mesures, c'est qu'elles violeraient le secret professionnel comptable-client. C'est faux à deux égards. Premièrement, étant donné que l'approbation se produirait avant que le produit fiscal ne soit mis à la disposition du public, aucun client n'utiliserait encore ce produit. En second lieu, le « secret professionnel comptable-client » n'existe pas. Le droit canadien ne reconnaît pas ce secret professionnel.

L'obligation d'enregistrer et de faire approuver tous les produits fiscaux se veut une recommandation raisonnable et sans controverse qui s'appuie sur un précédent : aux États-Unis, l'approbation et l'enregistrement des produits fiscaux auprès de l'IRS sont exigées en vertu de la loi depuis des années.²⁹

En outre, cette recommandation s'inscrit parfaitement dans le mandat de l'ARC établi dans le Budget de 2016. Au chapitre 8 du Budget de 2016, il est déclaré que « le gouvernement a la ferme intention de prévenir l'activité économique clandestine, l'évasion fiscale et la planification fiscale agressive », et on y ajoute que cela requiert « des mesures, notamment des mesures législatives, pour améliorer l'intégrité du régime fiscal du Canada – tant sur le plan international que national – pour en assurer le fonctionnement attendu. » L'enregistrement et l'approbation des produits fiscaux

²⁹ « U.S. Tax Shelter Industry: The role of accountants, lawyers, and financial professionals », *Minority Staff of the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Governmental Affairs, Sénat des États-Unis, 2003.*

sont précisément là le genre de mesures législatives dont il est question. Cette mesure améliorerait l'intégrité du régime fiscal canadien en faisant en sorte que le gouvernement ait approuvé au préalable tous les produits fiscaux offerts au Canada. Elle éliminerait aussi les stratagèmes fiscaux conçus pour contrevenir aux règlements fiscaux ou les contourner avant qu'ils ne soient offerts sur le marché, ce qui aiderait à garantir que le régime fiscal fonctionne adéquatement.

Recommandation : appuyer les appels des pays en développement en faveur d'un organisme fiscal international de l'ONU

Contexte

Le Plan d'action de l'OCDE concernant le BEPS a pour objet de servir d'outil mondial de lutte contre la fraude fiscale dans les pays développés et les pays en développement. Cependant, lorsqu'on examine l'applicabilité universelle des recommandations du Plan d'action, il importe de tenir compte du peu d'occasions que l'OCDE a offertes aux pays en développement au moment de formuler ses recommandations.

Le projet BEPS était en cours à l'OCDE depuis 2012, mais ce n'est qu'en 2014, après que les pays en développement et la société civile eurent exercé beaucoup de pression, que l'OCDE a admis 14 pays non du G20 dans le processus de consultation du projet BEPS.³⁰ Au moment de l'admission de ce groupe privilégié de pays, le programme du projet BEPS était déjà arrêté, la première ronde de résultats avait déjà été tranchée et la deuxième ronde de résultats était bien entamée.³¹ L'occasion de participer activement était restreinte.

Il n'y a donc peut-être rien d'étonnant à ce que le Plan d'action de l'OCDE concernant le BEPS ait essuyé des critiques au motif qu'il ne reflétait pas les réalités et priorités des pays en développement. Une des principales critiques visant le plan était que les recommandations sont si complexes qu'il se révélerait impossible de les adopter pour les pays en développement dotés d'autorités fiscales peu fermes. Une autre inquiétude vient de ce qu'une grande partie de l'information échangée entre les gouvernements des pays développés sera inaccessible aux gouvernements des pays en développement, faute de conventions bilatérales déjà en place. Les pays en développement devraient plutôt soumettre des demandes d'information, processus inefficace et lent.

En juillet 2015, lors de la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, plusieurs pays en développement ont demandé à être habilités à jouer un rôle plus actif dans les discussions et la prise de décisions au sujet de normes fiscales internationales et de l'établissement d'un organisme fiscal mondial sous l'égide de l'ONU.³² Le groupe dans son ensemble a convenu d'améliorer la coopération et d'appuyer l'habilitation des autorités fiscales dans les pays en développement, mais il n'est pas parvenu à un accord sur un organisme fiscal mondial. Cet enjeu

³⁰ Déclaration de la ICRICT, « *Commission indépendante pour la réforme de l'impôt international sur les sociétés* », juin 2015 http://www.icrict.org/wp-content/uploads/2015/06/ICRICT_Com-Rec-Report_FR_v1.4.pdf

³¹ Ibid.

³² Ibid.

est crucial pour les pays en développement et il est peu susceptible de disparaître. Il est probable qu'on fasse d'autres appels en faveur de délaissier l'OCDE dominée par le G20 pour un organisme intergouvernemental sous l'égide de l'ONU.

Action

L'année dernière, le gouvernement du Canada a renouvelé son engagement de jouer un rôle de chef de file sur la scène mondiale. Une façon pour le Canada de rétablir sa réputation internationale d'équité et de leadership consiste à appuyer les pays en développement lorsqu'ils demandent l'établissement d'un organisme intergouvernemental inclusif sous l'égide de l'ONU, voué à établir des normes fiscales internationales et à réprimer la fraude fiscale.

Nous sommes conscients que les membres de l'OCDE possèdent des connaissances et une formation spécialisées qui les rendent particulièrement qualifiés pour se pencher sur certains des problèmes le plus techniques que pose les règlements fiscaux internationaux; nous proposons donc que l'OCDE continue à agir à titre d'organisme technique complémentaire auprès de l'ONU.

Cette question reviendra probablement à l'ordre du jour de la prochaine Assemblée générale de l'ONU, qui aura lieu en septembre, et à celle du Conseil économique et social de l'ONU, au printemps de 2017. Nous demandons au gouvernement fédéral du Canada de prendre fermement position en appui aux pays en développement sur cet enjeu et nous recommandons fortement à ses homologues du G20 de faire de même.

Justification

L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, tout comme les autres formes de fraude fiscale, ont un effet débilant sur les gouvernements partout dans le monde. La fraude fiscale alourdit le fardeau fiscal des citoyens ordinaires, épuise les ressources requises pour financer des services publics essentiels et luttent contre la pauvreté et exacerbe l'inégalité du revenu. Ces répercussions se font particulièrement ressentir sur les pays en développement, toutefois, où la fraude fiscale contribue aussi à un recours accru à l'aide étrangère.

De récentes études du Fonds monétaire international révèlent que les recettes perdues par les pays en développement par suite de l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices s'établissent à 30 pour cent de plus que pour les pays membres de l'OCDE.³³ Selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, ces recettes perdues à cause du transfert

³³ Ernesto Crivelli, Ruud De Mooij et Michael Keen, « IMF Working Paper: Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries », *Fonds monétaire international*, mai 2015 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>

de bénéfiques correspondent au tiers des impôts totaux sur les bénéfices des sociétés dus.³⁴ Cela équivaut à 100 mille milliards de dollars par année.³⁵

Cette perte de recettes est lourde de conséquences pour les gouvernements des pays en développement, en particulier sur les services que ces gouvernements sont en mesure d'offrir à leurs citoyens et citoyennes. Entre 2008 et 2012, plus de la moitié des pays en développement ont réduit leurs dépenses publiques en éducation et les deux tiers, leurs dépenses en santé.³⁶

Les pays en développement ressentent démesurément les répercussions de la fraude fiscale comme l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Ils ne peuvent être exclus des discussions et de la prise de décisions sur les normes fiscales internationales si ces normes doivent être considérées comme justes, progressistes ou vraiment mondiales.

Le fait d'exclure les pays en développement des pourparlers concernant la réforme des conventions et des lois est susceptible d'entraîner de la confusion, de l'incertitude et des normes internationales concurrentes que les multinationales pourraient exploiter à des fins de non double-imposition et d'autres stratagèmes d'évasion.³⁷ Il y va de l'intérêt général que la collectivité internationale aille de l'avant avec un cadre un exclusif et un lieu de discussion.

Notre recommandation d'établir un organisme intergouvernemental sous l'égide de l'ONU tire ses racines des propres recommandations de l'OCDE concernant le BEPS. La recommandation 15 demande l'établissement d'un « instrument multilatéral » afin de mettre en œuvre le Plan d'action et de surveiller la modification des conventions fiscales. Une solution vraiment inclusive serait l'établissement d'un organisme intergouvernemental international sous l'égide des Nations Unies, qui serait doté de ressources adéquates et habilité à mettre en œuvre ses décisions et qui, chose la plus importante, donnerait une voix égale aux pays en développement.

³⁴ Déclaration de la ICRICT, « *Commission indépendante pour la réforme de l'impôt international sur les sociétés* », juin 2015 http://www.icrict.org/wp-content/uploads/2015/06/ICRICT_Com-Rec-Report_FR_v1.4.pdf

³⁵ Ibid.

³⁶ « Still Broken: Governments must do more to fix the international corporate tax system », *Oxfam*, 10 novembre 2015 https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bn-still-broken-corporate-tax-101115-embargo-en.pdf

³⁷ « Fixing the cracks in tax: a plan of action », *Oxfam*, 3 septembre 2013 https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/fix-the-cracks-in-tax_0.pdf

Recommandation : renforcer l'application des sanctions déjà en place

Contexte

Le présent document vise en grande partie à recommander des mesures dont la mise en œuvre réduirait l'évasion fiscale agressive et la fraude fiscale, en particulier celles qui mettent en cause des paradis fiscaux offshore et des filiales de sociétés. Il est aussi important, toutefois, d'examiner de plus près la mesure dans laquelle le Canada applique les lois luttant contre l'évasion fiscale déjà en place et les avancées susceptibles d'être faites en matière d'application.

Un aspect essentiel de l'application consiste à examiner combien souvent des accusations sont vraiment portées contre ceux et celles qui se livrent à de l'évasion fiscale et combien de condamnations sont prononcées. Au cours de l'exercice 2013, par exemple, l'ARC a déclaré 128 personnes coupables d'évasion fiscale ou de fraude fiscale.³⁸ Par contraste, la même année, aux États-Unis, il y a eu 3311 déclarations de culpabilité criminelle liées à la fiscalité.³⁹ Il s'agit là d'environ 25 fois le nombre de déclarations de culpabilité dans un pays qui ne compte que neuf fois la population.

L'application des règles contre l'évasion fiscale a fait l'objet de beaucoup de discussion au Canada au cours de la dernière année, après avoir constaté que la société KPMG avait utilisé un stratagème d'évasion fiscale complexe dans l'Île de Mann. En mars de cette année, une enquête de journalistes de la CBC a révélé que l'ARC avait conclu un règlement permettant aux clients de KPMG d'éviter des sanctions, amendes et peines criminelles s'ils payaient leurs impôts dus et des intérêts modiques.⁴⁰

Dans les cas d'évasion fiscale agressive et de fraude fiscale flagrante, les particuliers et les sociétés s'en remettent à l'aide et aux conseils de facilitateurs et de gardiens. Ces facilitateurs conçoivent des stratagèmes fiscaux complexes et les offrent à leurs clients. Dans l'île de Mann, par exemple, KPMG agissait en qualité de facilitatrice pour ses clients. Les clients de KPMG ne sont pas les seules parties à avoir évité des sanctions : jusqu'ici, aucun chef d'accusation n'a été porté contre KPMG.

Lors d'une réunion du Comité permanent des finances de la Chambre des communes, le 19 mai, M. Ted Gallivan, sous-commissaire à l'ARC, a reconnu que « l'ARC a l'obligation de maximiser la valeur pour les contribuables... Parfois, nous poursuivons par principe et nous risquons de ne rien

³⁸ Sean Davidson, « Tax time 2015: Why tax cheats in Canada are rarely jailed », *CBC News*, 2 mars 2015 <http://www.cbc.ca/news/business/taxes/tax-time-2015-why-tax-cheats-in-canada-are-rarely-jailed-1.2960595>

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Harvey Cashore, Dave Seglins, Frederic Zalac, Kimberly Ivany, « Canada Revenue offered amnesty to wealthy KPMG clients in offshore tax 'sham' », *CBC News*, 8 mars 2016 <http://www.cbc.ca/news/business/canada-revenue-kpmg-secret-amnesty-1.3479594>

avoir en retour. »⁴¹ Ce que M. Gallivan donne à entendre, c'est que l'ARC a pour priorité de percevoir des recettes fiscales, non pas de défendre la primauté du droit ou de fournir un moyen de dissuasion particulier ou général contre l'évasion fiscale.

Recommandation

Nous demandons au gouvernement fédéral de rendre prioritaires la poursuite et la sanction des fraudeurs fiscaux à risque élevé et de grande valeur. En plus de recouvrer les recettes perdues, le gouvernement devrait aussi établir une mesure de dissuasion importante qui aiderait à prévenir l'évasion fiscale dans l'avenir et à cibler encore davantage les fraudeurs fiscaux. Les règlements peuvent échouer comme effet de dissuasion; il faut mener des enquêtes et imposer des sanctions.

Nous demandons à la ministre du Revenu national et à son ministère de poursuivre, condamner et sanctionner les fraudeurs fiscaux à risque élevé et de grande valeur – les particuliers comme les sociétés – et d'appliquer les sanctions déjà en place. Lorsque les circonstances le justifient, les sociétés délinquantes et leur haute direction devraient être poursuivies avec toute la rigueur de la loi, comme c'est le cas aux États-Unis, où certains associés et dirigeants de KPMG ont effectivement purgé une peine de prison pour leurs crimes. Nous recommandons fortement au gouvernement de s'engager non seulement à enquêter, mais également à appliquer les lois et les sanctions déjà en place en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Nous demandons aussi à la ministre du Revenu national de réprimer les gardiens, les comptables et les avocats qui donnent des conseils imprudents ou négligents à leurs clients. Outre l'application des lois déjà en place, nous demandons à la ministre du Revenu national et à la ministre de la Justice de collaborer en vue de proposer une modification à *Loi de l'impôt sur le revenu* exigeant que les avocats et les comptables fassent part de leurs présomptions d'évasion et de fraude à l'ARC ou à un autre organisme de recouvrement de l'impôt.

Enfin, nous demandons au gouvernement d'être transparent au sujet des règlements intervenus entre des contribuables délinquants et l'ARC. Cette information devrait être communiquée à l'ARC à l'intention du public et être versée dans une base de données ouverte. Les noms des particuliers et des sociétés peuvent rester anonymes, mais les détails concernant le nombre d'enquêtes, le nombre de poursuites fructueuses, le nombre de règlements intervenus, les sommes dues et remboursées, ainsi que les sanctions imposées, devraient être rendus publics.

Justification

L'application stricte des lois actuelles contre l'évasion fiscale est importante comme moyen de dissuasion de cas de fraude dans l'avenir. Des moyens de dissuasion peuvent également, à long

⁴¹ Ted Gallivan (témoignage, Comité permanent des finances de la Chambre des communes, Ottawa (Ontario), 19 mai 2016) <https://openparliament.ca/committees/finance/42-1/23/>

terme, aider à créer une « norme sociale de conformité » – dans cette approche, non seulement la loi prévoit-elle le paiement d'impôts, mais la société s'y attend, elle aussi. Des études de contribuables ont révélé que, si la conformité fiscale est considérée comme une norme sociale, la conformité volontaire augmente.⁴² L'application plus stricte peut contribuer à améliorer la conformité fiscale à court et à long terme.

D'autres travaux de recherche ont comparé les incidences directes et indirectes des enquêtes fiscales, où « incidences directes » s'entend de recettes sous la forme d'impôts et d'amendes impayés perçus par les autorités fiscales et « incidences indirectes », d'une mesure de l'augmentation de la conformité provoquée au sein de la grande collectivité des contribuables et non pas seulement des contribuables faisant l'objet d'enquête.⁴³ Les incidences indirectes peuvent se révéler difficiles à évaluer, mais les résultats font porter à croire qu'elles avaient tendance à être plus élevées que les incidences directes.⁴⁴ Comme il a déjà été mentionné, l'ACR a reconnu qu'elle avait pour priorité la valeur pour les contribuables – les incidences directes. Nous espérons qu'en menant ses enquêtes et en prenant en considération les répercussions, l'ACR tiendra également compte des incidences indirectes à long terme.

La culture d'une réputation de non-application encourage la prise de risques, qui peut se révéler extrêmement préjudiciable pour l'économie. Elle encourage aussi le type de comportements comme celui de KPMG aux États-Unis où, en 2003, on a constaté que le cabinet comptable avait refusé d'enregistrer ses produits fiscaux comme l'exigeait la loi parce qu'il avait procédé à une analyse de rentabilité et décidé que les avantages financiers du non-enregistrement l'emportaient sur le risque juridique de non-conformité. Laissées à elles-mêmes, les grandes multinationales procéderont à des analyses de rentabilité similaires et ne se conformeront pas aux exigences juridiques, au détriment du gouvernement et du grand public canadien.

L'application n'est pas importante uniquement pour les fraudes fiscales de contribuables particuliers et de sociétés. Les particuliers et les sociétés ont besoin de l'aide et des conseils de facilitateurs pour utiliser des paradis fiscaux. En mettant davantage l'accent sur les gardiens et les facilitateurs, on aiderait à éliminer les stratagèmes fiscaux à la source. La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit déjà des sanctions pour les conseillers qui font preuve d'imprudence, de négligence et d'aveuglement volontaire. L'application de ces sanctions constituerait un moyen efficace de réprimer l'évasion fiscale et la fraude flagrante. Le risque que les facilitateurs courraient en offrant ces services devrait être trop élevé, même si la « récompense » financière provenant des honoraires est moins grande.

⁴² Marisa Ratto, Richard Thomas et David Ulph, « Tax Compliance as a Social Norm and the Deterrent Effect of Investigations », *Université de Bristol*, juillet 2005 <http://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/cmpo/migrated/documents/wp127.pdf>

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

De même, imposer par voie législative, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, une obligation pour les avocats et les comptables de déclarer leurs présomptions d'évasion et de fraude et l'application de cette obligation contribueraient pour beaucoup à la prévention de la fraude fiscale. Ce genre de mesure législative a un précédent au Royaume-Uni, où l'obligation de dénoncer les cas de fraude et d'évasion fiscale agressive est établie depuis 2002 dans la *Proceeds of Crime Act*. En vertu de cette loi, tous les avocats et comptables qui soupçonnent un cas d'évasion fiscale agressive ont l'obligation de le déclarer à l'agence du revenu et de ne pas révéler à leur client qu'ils l'ont fait. Le non-respect de cette obligation est passible d'une peine d'emprisonnement maximale de 14 ans. On ne peut s'attendre à ce que les facilitateurs s'autoréglementent, peu importe ce que prétendent certains membres des professions comptable et juridique; le gouvernement doit donner l'exemple en matière de réglementation.

Bien que certaines professions dans l'industrie puissent s'y opposer en invoquant la protection de la vie privée, au Canada, le droit ne reconnaît pas le secret professionnel comptable-client. La *Loi de l'impôt sur le revenu* fait état du secret professionnel pour les avocats et les notaires, mais pas pour les comptables.

L'adoption de lois pour lutter contre l'évasion fiscale actuelle est importante, mais il est tout aussi important d'appliquer les sanctions déjà en place pour la punir et la dissuader. Le Canada doit jumeler les changements de politiques recommandés par l'OCDE et la volonté d'appliquer les lois déjà en place. Il serait vain d'améliorer la législation sans appliquer les lois et règlements actuels.

Au printemps de cette année, le gouvernement a annoncé, nouvelle bien accueillie, son intention de réprimer l'évasion fiscale en investissant plus de 444 millions de dollars sur cinq ans pour améliorer la capacité d'enquête de l'ARC. Dans le communiqué de presse accompagnant cette annonce, il est déclaré : « Le premier ministre, Justin Trudeau, s'est engagé pendant sa campagne à renforcer l'ARC et sa capacité à prendre des mesures répressives à l'égard des fraudeurs fiscaux. L'annonce d'aujourd'hui vient concrétiser cette promesse. »⁴⁵ Nous espérons que la concrétisation de cette promesse ne se limite pas à renforcer la *capacité* de l'ARC à réprimer les fraudeurs fiscaux, mais qu'elle ira jusqu'à vraiment garantir que l'ARC donne suite et applique les sanctions.

⁴⁵ « Le gouvernement du Canada s'attaque à l'évasion fiscale », Gouvernement du Canada, 11 avril 2016 <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=1049689>

Conclusion

Nous estimons que toutes les approches à l'exploitation fiscale et à la lutte contre la fraude fiscale doivent être guidées par les principes de transparence, de responsabilisation et d'inclusivité. Dans le contexte de nos propres recommandations, nous aimerions voir la transparence sous la forme de la déclaration pays par pays et la divulgation de la propriété bénéficiaire; la responsabilisation, sous la forme de l'imposition de l'économie numérique, l'approbation des produits fiscaux et l'application des sanctions en place; et l'inclusivité, sous la forme de l'appui à l'appel des pays en développement visant à amener les pourparlers sur la réforme fiscale à la tribune de l'ONU. Nous espérons également que le gouvernement du Canada et tous les gouvernements continueront à s'inspirer de ces principes dans l'avenir.

Le Plan d'action de l'OCDE concernant le BEPS comporte un certain nombre de recommandations importantes, mais ce n'est pas la fin pour l'équité fiscale ou même la lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. C'est plutôt le début d'un dialogue plus étendu et plus long, un dialogue qui, du moins nous l'espérons, tiendra compte sur un pied d'égalité des perspectives des pays développés et des pays en développement et qui privilégiera les voix des particuliers par rapport à celles des sociétés.

Pour que le Plan d'action de l'OCDE ou toute autre mesure de lutte contre l'évasion soient efficaces, il faut qu'ils soient mis en œuvre par des pays d'avant-garde, progressistes et forts. Nous estimons que le Canada, sous le gouvernement en place, peut être l'un de ces pays. Le dialogue sur la justice fiscale constitue pour le Canada une occasion non seulement d'améliorer radicalement la qualité de vie de ses propres citoyens et citoyennes, salariat et classe moyenne, hommes et femmes, mais aussi de prêcher d'exemple sur la scène mondiale. Nous croyons que le Canada est prêt à devenir un modèle pour les autres pays en mettant sa population au premier plan.

l'Association canadienne des agents financiers
www.acfo-acaf.com

