

## La concurrence fiscale

**ANNE MURRATH**

Managing Partner PricewaterhouseCoopers Tax Consultants  
Conseil fiscal

*Dans une économie de marché ouverte, comme la nôtre, la compétition libre et loyale est une valeur sûre. Les pays aussi se font concurrence, notamment pour attirer des investisseurs. Diverses motivations peuvent y concourir: attirer des fonds, des connaissances, des technologies et des innovations, créer des emplois, développer un secteur particulier ou promouvoir les exportations. Cet article vise à clarifier la notion de « concurrence fiscale » et à situer la récente réforme de l'impôt des sociétés dans un contexte international.*

### Instrument de concurrence fiscale

La compétition pour attirer les investisseurs étrangers s'est fortement intensifiée ces dernières années, dans la mesure où de plus en plus les pays ouvrent leurs frontières et deviennent donc dépendants

des investissements étrangers pour leur croissance économique. La mondialisation croissante de l'économie et, en particulier, l'évolution des technologies, qui rendent certaines activités toujours plus mobiles, ont attisé cette concurrence. La compétition effrénée à laquelle se livrent certains pays pour créer le climat d'investissement le plus attractif possible se fait souvent au moyen d'armes fiscales. Les pays se sentent tenus d'accorder des avantages fiscaux au moins aussi attractifs que ceux des pays voisins.

La Belgique aussi est fortement dépendante des investissements étrangers pour son développement et sa croissance économique. Notre pays se voit donc contraint de participer à la compétition et subir la pression des pays voisins.

Il y a de nombreux instruments dans le jeu de la concurrence fiscale. Pour connaître l'attractivité fiscale d'un régime déterminé, il faut donc examiner et comparer différents éléments <sup>1</sup>.

Ainsi, il importe avant tout de faire une distinction entre les règles fiscales générales et les avantages fiscaux particuliers.

Pour apprécier l'attractivité du régime fiscal général, les investisseurs regardent en premier lieu les taux applicables et la détermination de la base imposable. Et ils

portent avant tout leur attention ici sur le régime fiscal appliqué aux revenus tirés de l'activité économique.

Il ressort de la pratique que les investisseurs attachent beaucoup d'importance au *taux nominal* comme première indication pour jauger l'attractivité fiscale d'un pays <sup>2</sup>. De plus, ils comparent, en particulier, les possibilités d'*exonération de l'impôt sur les revenus* (par ex., réserve d'investissement exonérée et exonération des dividendes et plus-values sur actions), les *déductions de crédits d'impôts* (par ex., crédit d'investissement, déduction pour investissement et déduction d'intérêts) et les *règles d'amortissement* (par ex., amortissements accélérés). Mais les règles fiscales relatives à la *compensation des pertes* et à la *consolidation fiscale* ainsi que les règles nationales relatives aux *prix de transfert* et à l'*anti-abus de droit* sont également importantes.

Un instrument de concurrence fiscale très important est la possibilité de conclure des accords individuels préalables avec les autorités fiscales (les *rulings*). Il s'agit d'une pratique que des pays comme les Pays-Bas et la Suisse ont développé depuis un certain temps déjà et qu'ils encouragent depuis lors. Les *retenues opérées à la source* sont également importantes pour la concurrence fiscale. En effet, des retenues à la source élevées rendent coûteux le rapatriement de

bénéfiques et sont donc peu intéressantes. Un large réseau de conventions préventives de la double imposition, mais aussi des exonérations ou réductions nationales des retenues à la source constituent donc des atouts importants dans la comparaison.

Enfin, il ne faut pas minimiser l'impact des *divers impôts locaux et indirects*. Ces derniers sont parfois traités - à tort - en parents pauvres dans les études comparatives entre pays. Or, les impôts locaux et indirects représentent souvent un élément non négligeable du coût fiscal total pour une entreprise. De plus, ils ne dépendent généralement pas du résultat d'exploitation et sont donc également dus pour les années déficitaires.

Les avantages fiscaux particuliers peuvent prendre différentes formes. Ici, on peut faire une distinction entre les 'tax holidays' (c.-à-d. les réductions ou exonérations d'impôts pour une période déterminée) et les 'régimes préférentiels' (c.-à-d. les taux réduits et/ou les déductions particulières ou les exonérations de la base imposable pour certains contribuables, pour certaines activités ou dans certaines régions).

La première exigence pour un pays qui veut s'engager dans la voie de la concurrence fiscale est d'adopter un régime fiscal général qui soit attractif aussi bien pour ses propres investisseurs que pour les investisseurs étrangers.

Or, dans la pratique, les régimes préférentiels que les pays instaurent, visent essentiellement les investisseurs étrangers. Si ceci est typique des économies émergentes, force est de constater que d'autres pays commettent également cette erreur. Des études menées pour le compte des Nations-Unies, de l'OCDE et de la Commission européenne montrent en effet que certains gouvernements de pays développés tentent, eux aussi, d'attirer des investisseurs étrangers en leur accordant des avantages fiscaux <sup>3</sup>.

Le recours à un régime préférentiel n'a pourtant pas que des avantages : il comporte aussi des inconvénients.

Songez, tout d'abord, au coût d'un tel régime, à savoir l'impôt non encaissé. Un pays qui veut créer un régime préférentiel, devra donc toujours se poser la question de l'opportunité et confronter l'avantage éventuel d'un plus grand nombre d'investissements à la perte de revenus que le système engendre.

En outre, des préférences créent des distorsions dans la mesure où elles conduisent à des investissements qui sont réalisés (plus ou

*Etant donné l'importance que représentent les PME dans l'économie belge, il semble évident que la promotion de ce pan de notre économie au travers de mesures fiscales doit être poursuivie.*

moins) exclusivement pour des considérations fiscales.

Enfin, elles peuvent être qualifiées de pratiques de 'concurrence déloyale' dans la mesure où tous les investisseurs ne peuvent pas bénéficier de ces avantages.

### Développements sur le plan international – OCDE

Cette tendance à une concurrence fiscale accrue n'a, bien évidemment, pas échappé à l'attention de l'OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Economique).

L'OCDE est une organisation intergouvernementale constituée de pays industrialisés qui fonctionne

sur la base du consensus. Elle compte 30 membres, dont les 15 Etats membres de l'Union européenne. Plusieurs comités sont actifs au sein de l'OCDE, parmi lesquels le comité des affaires fiscales. Les recommandations et rapports de l'OCDE n'ont en tant que tels aucune valeur juridiquement contraignante, mais constituent plutôt des engagements entre gouvernements.

L'OCDE applique également le principe de la libre concurrence aux gouvernements. De plus, l'organisation reconnaît que la politique fiscale est une compétence exclusive des autorités nationales.

En même temps, les membres de l'OCDE s'inquiètent de plus en plus d'une érosion croissante des



revenus. Ce risque est devenu plus réel, ces dernières années, à la suite de l'évolution technologique, du fait que de plus en plus d'activités peuvent être facilement délocalisées (comme les activités financières et certains services) – et, par conséquent, facilement mises en oeuvre au départ de paradis fiscaux ('tax havens', c'est-à-dire des pays sans impôts ou aux impôts extrêmement faibles). Ce n'est donc pas un hasard si l'attention de l'OCDE s'est portée en premier lieu vers ces 'tax havens' et qu'elle exige que la concurrence fiscale soit 'loyale'. Selon l'OCDE, la compétition n'est pas loyale si des entreprises nationales sont subventionnées via la fiscalité ou lorsque des dispositions légales encouragent des entreprises à éluder l'impôt dans l'Etat où elles sont établies.

En d'autres termes, l'OCDE stimule la concurrence fiscale loyale en encourageant les pays à créer un environnement propice à la concurrence fiscale libre et loyale (le 'level playing field'), c.-à-d. un environnement dans lequel les pays s'engagent à échanger des informations par autorités fiscales interposées, à assurer la transparence des règles et à exclure le 'ringfencing' (c.-à-d. la limitation des avantages fiscaux aux entreprises étrangères).

Le 'Global Forum', une plate-forme utilisée par l'OCDE pour amener les pays non-membres de l'OCDE à une 'concurrence fiscale loyale', est particulièrement important à cet égard. Les pays qui apportent leur collaboration dans le contexte du 'Global Forum', s'engagent à appliquer les principes de transparence et d'échange effectif d'informations. En échange, ils ne sont pas repris sur la liste noire des paradis fiscaux non coopératifs établie par l'OCDE <sup>4</sup>.

L'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) offre à l'OCDE une plate-forme pour associer des pays non-membres à sa campagne de promotion du 'level playing field'. La décision de l'OMC relative au régime FSC

américain ('FSC' signifie 'foreign sales corporation') n'est donc pas fortuite. En effet, l'OMC a décidé que ce régime était constitutif d'une infraction aux règles internationales en matière de commerce loyal et a donc imposé aux Etats-Unis de supprimer ce régime <sup>5</sup>.

## Développements sur le plan international – UE

Au sein de l'Union européenne (UE) aussi, le thème de la 'concurrence fiscale' est très actuel. Dans le contexte de l'UE, le débat prend une dimension particulière et unique, du fait que l'objectif européen consiste à réaliser un marché interne. Dans un marché interne, il n'y a pas de place pour les distorsions du marché et donc pas davantage pour les distorsions fiscales <sup>6</sup>.

C'est dans ce contexte que nous devons situer les accords contraignants en matière de limitation de la compétition dans le cadre du Code de conduite ('code of conduct'). L'accent est mis, à cet égard, sur la suppression des régimes préférentiels (et non pas sur la fixation d'un taux d'imposition minimal pour les sociétés, par exemple). Plus précisément, il a été convenu entre les Etats membres de l'UE de ne plus introduire de nouveaux régimes préférentiels 'dommageables' (la disposition 'stand still') et de mettre un terme aux régimes préférentiels existants (la disposition 'roll back') <sup>7</sup>.

Les accords liés à ce Code de conduite font partie du 'paquet fiscal' sur lequel un accord aurait dû être atteint en principe pour la fin 2002 dans sa globalité et qui devrait être adopté, en mars 2003, au Conseil européen <sup>7bis</sup>.

La Commission dispose toutefois d'une botte en réserve. En effet, elle peut invoquer les dispositions européennes en matière d'aides publiques interdites pour lutter contre un régime fiscal déterminé <sup>8</sup>.

## Conséquences de ces développements

Sous la pression de l'OCDE et de l'UE, les pays concernés se voient contraints d'adapter ou de supprimer leurs 'régimes préférentiels' et d'organiser la compétition d'une autre manière.

Une analyse des projets de réforme fiscale dans les pays qui nous entourent montre une tendance à l'abaissement des taux de l'impôt des sociétés. L'Irlande figure en tête. Depuis 1997, ce pays a réduit son taux nominal de 36% en 1997 à 16% en 2002, et à 12,5% en 2003. La France et l'Italie ont également annoncé de nouveaux abaissements de leurs taux.

Les diminutions de taux représentent toutefois des interventions relativement 'coûteuses' quand il s'agit d'attirer de nouveaux investissements, du fait qu'elles portent également sur les investissements 'existants'.

Outre les diminutions de taux, l'on note également d'autres tendances. Certains pays prennent ainsi des mesures visant à attirer des activités facilement délocalisables ou visant à maintenir ces activités dans leur pays. Citons, à titre d'exemple, les nouvelles règles que le Royaume-Uni et le Luxembourg ont introduites afin de rendre leur régime fiscal plus attractif pour les activités de holding.

De plus, l'usage d'accords préliminaires est de plus en plus en vogue et les APA ('advanced pricing agreements' – accords préalables sur les prix) et les ATR ('advanced tax rulings' – accords fiscaux préalables) entrent de plus en plus dans le jargon standard de la pratique fiscale internationale.

## La réaction belge

Comme chacun le sait, la croissance économique de la Belgique dépend notamment des investissements étrangers. Par conséquent, la politique fiscale de notre pays est

caractérisée depuis de nombreuses années par diverses mesures fiscales ciblées qui visent à attirer des capitaux (étrangers) ou à développer certains secteurs et activités. Les gouvernements successifs ont utilisé différentes techniques dans ce but. On a recouru aussi bien à des diminutions de la base imposable (comme les amortissements accélérés – les déductions ordinaires et majorées pour investissement – la réserve d'investissement) qu'à des régimes préférentiels spéciaux (dont les sociétés de reconversion et les très en vogue Centres de coordination belges (CCB)). Le gouvernement actuel a choisi de jouer la carte de la diminution des taux, même si cela implique de sacrifier certaines déductions de la base imposable. L'étude que le Conseil supérieur a réalisée en 2001 pour le compte du gouvernement a, en effet, attiré à juste titre l'attention sur les limitations liées à la concurrence via des régimes préférentiels et a conclu, toujours à juste titre, que le taux nominal belge de l'impôt des sociétés constituait un handicap important sur le plan de la concurrence<sup>9</sup>.

La récente réforme de l'impôt des sociétés prévoit également une nouvelle pratique de ruling généralisée offrant un nouveau cadre légal pour des accords individuels contraignants. De plus, entre-temps l'arrêté royal relatif au CCB a été adapté afin que la réglementation réponde entièrement aux dispositions de transparence et à l'interdiction du 'ringfencing'. Nous n'attendons plus que le feu vert de la Commission européenne.

### Evaluation: l'avenir?

Etant donné l'importance que représentent les PME dans l'économie belge, il semble évident que la promotion de ce pan de notre économie au travers de mesures fiscales



*Le gouvernement actuel a choisi de jouer la carte de l'abaissement des taux. En outre, il a choisi d'élaborer une politique de ruling généralisée qui offre le cadre juridique nécessaire à la sécurité juridique si importante sur le plan international, même s'il faudra sans doute plusieurs années pour que cette pratique s'installe dans les mentalités en Belgique.*

doit être poursuivie, tout comme la réduction de l'impôt des personnes physiques est d'une haute importance pour maintenir le savoir et l'innovation en Belgique.

Sur le plan international, la diminution de taux - tant attendue - à 33% a enfin été introduite (+3% de cotisation de crise) et porte le taux nominal belge au niveau des pays voisins (cf. NL: 34,5%; FR: 33,3%; R.-U.: 30%; Lux. (Ville): 30,38%)<sup>10</sup>. Le choix d'une politique de ruling généralisée offre le cadre juridique nécessaire à la sécurité juridique tellement importante sur le plan

international, même s'il faudra sans doute plusieurs années pour que cette pratique s'installe dans les mentalités en Belgique. La diminution supplémentaire des taux d'ores et déjà annoncée par le ministre des Finances est positive, car elle porterait la Belgique sous le niveau de la moyenne européenne. Cela ne pourrait toutefois s'accompagner de réductions supplémentaires des déductions de la base imposable. Les adaptations du régime fiscal belge du holding introduites comme 'mesure compensatoire' ont déjà influencé négativement la position concurrentielle de ce type d'activité<sup>11</sup>.

La concurrence internationale dans les activités de services (dont la recherche et développement ainsi que les services financiers et logistiques) s'aiguise. La création d'incitants fiscaux pour soutenir le développement des activités importantes pour la croissance économique de la Belgique (par exemple, prévoir des déductions de la base imposable pour les activités de recherche), est donc prioritaire<sup>12</sup>. Sur ce plan,

les Régions peuvent peut-être apporter leur contribution.

En outre, compte tenu du contexte international modifié, il est clair que le développement rapide d'une pratique de ruling constitue le principal défi fiscal de la Belgique. Cette politique de ruling doit non seulement rendre la Belgique attractive pour les futurs investisseurs, mais aussi éviter la délocalisation d'investisseurs existants. Une politique de ruling efficace appelle une politique de marketing fiscal rationnelle. Une promotion cohérente de notre régime fiscal au niveau fédéral, régional et même provincial ou communal est essentielle pour l'image (fiscale) de la Belgique dans et hors de ses frontières. Il va de soi que, sur ce plan, tous les conseils fiscaux de ce pays peuvent apporter leur contribution. ¶

## Notes

- <sup>1</sup> Une comparaison adéquate tient compte de la pression fiscale effective. Pour une étude intéressante des méthodologies, voir Gaëtan Nicodème, 'Computing effective corporate tax rates: comparisons and results', ECFIN E2/358/01-EN; [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/economic\\_papers/2001/ecp153.en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/economic_papers/2001/ecp153.en.pdf)
- <sup>2</sup> Voy. notamment: Commission Staff Working Paper 'Company taxation in the Internal Market' (COM/2001 582 final), Bruxelles, 23.10.2001 SEC (2001); [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/publications/official\\_doc/IP/ip1468/company\\_tax\\_study\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/IP/ip1468/company_tax_study_en.pdf)
- <sup>3</sup> Pour une analyse détaillée des tendances et des références utiles: Prof. Alex Easson, IBFD, juillet 2001
- <sup>4</sup> Pour de plus amples informations : voy. le site web de l'OCDE: <http://www.oecd.org>
- <sup>5</sup> Pour de plus amples informations : voy. le site web de l'OMC: <http://www.wto.org/indexfr.htm>
- <sup>6</sup> Voy. notamment : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social - vers un marché interne sans obstacles fiscaux, COM (2001) 582 final; [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/publications/official\\_doc/IP/ip1468/communication\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/official_doc/IP/ip1468/communication_fr.pdf)
- <sup>7</sup> L'étude a été réalisée pour le compte de la Commission européenne dans le contexte de l'établissement du Code de conduite, elle a attribué le qualificatif 'dommageable' à 5 'régimes spéciaux' belges (le Centre de coordination belge (CCB), les centres de distribution, les centres de services, les 'foreign sales corporations' et l'info-cap ruling); [http://europa.eu.int/comm/taxation\\_customs/french/taxation/law/prima-rollo\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/french/taxation/law/prima-rollo_fr.htm)
- Le Gouvernement belge n'a accepté qu'en partie les conclusions de l'étude de la Commission européenne. Pour une argumentation, voy. le rapport du Conseil supérieur des Finances Division 'Fiscalité et Parafiscalité' - La réforme de l'impôt des sociétés - avril 2001, pp. 93 et s.; [http://docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/PDF/Isoc\\_2001\\_04.pdf](http://docufin.fgov.be/intersalgfr/hrfcsf/adviezen/PDF/Isoc_2001_04.pdf)
- <sup>7bis</sup> Voy. notamment : <http://ue.eu.int/newsroom/newmain.asp?lang=1>
- <sup>8</sup> La Commission européenne a décidé de soumettre le CCB à une étude dans le cadre des dispositions européennes en matière d'aides publiques interdites. En février 2003, la Commission a décidé que le régime (ancien) CCB doit être interdit. Pour les CCB existants, les avantages doivent disparaître au plus tard le 31 décembre 2010. La Commission reste néanmoins fidèle au 'feu vert' qu'elle a donné en son temps et dès lors ne requiert pas le remboursement des avantages obtenus
- <sup>9</sup> Rapport du Conseil supérieur des Finances – Division 'Fiscalité et Parafiscalité' - La réforme de l'impôt des sociétés – avril 2001; *ibid.*
- <sup>10</sup> Taxe communale comprise.
- <sup>11</sup> A cet égard, il est important d'examiner l'intention de la Commission européenne, qui consiste à soumettre les entreprises à une assiette consolidée pour leurs activités dans l'ensemble de l'UE. Voy. la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social - vers un marché interne sans obstacles fiscaux, COM (2001) 582final; *ibid.*
- <sup>12</sup> Voy. notamment à ce sujet 'A research paper on public policy and R&D in Belgium, Final Report Executive Summary, avril 2002; <http://www.pwcglobal.com/extweb/ncsurvres.nsf/docid/1790992DE1F203CE80256C0F00332384>