



## Déclaration de politique générale

# Le crédit d'impôt fictif dans les conventions fiscales

*Rédigé par la Commission des questions fiscales*

Les systèmes fiscaux nationaux visent souvent à attirer l'investissement par des concessions fiscales. Ces mesures réduisent l'impôt normalement prélevé sur les revenus tirés de certaines activités ou sur la distribution de bénéfices à l'investisseur étranger, par l'octroi d'exemptions fiscales temporaires, de crédits, de déductions ou d'exonérations. L'avantage économique de ces incitations fiscales peut cependant se trouver réduit ou annulé par le régime fiscal du pays d'origine de l'investisseur. C'est notamment le cas lorsque ce pays prévoit un système de crédit d'impôt pour la reconnaissance des impôts payés dans le pays d'accueil.

Certaines conventions fiscales bilatérales préservent les avantages des incitations du pays d'accueil par la méthode du « crédit d'impôt fictif ». Les dispositions de ces conventions prévoient en général l'octroi d'un crédit pour des impôts qui n'ont pas, en réalité, été collectés.

Le crédit d'impôt fictif se rencontre le plus souvent dans des conventions conclues avec des pays en développement, et ces derniers sont tout particulièrement intéressés par la question. La présente déclaration a pour objet d'étudier et d'évaluer les pratiques internationales actuelles en matière de crédit d'impôt fictif et de formuler des recommandations en vue de futures actions.

### Raison d'être du crédit d'impôt fictif

Supposons que ParentCo, société domiciliée dans un pays A, décide d'exercer des activités économiques dans un pays B, par l'intermédiaire d'une filiale (SubCo) ou d'une succursale, et que le pays B prévoit des incitations fiscales pour certaines activités.

Si le pays A pratique la méthode de l'exonération totale pour la reconnaissance des impôts étrangers et que cette exonération s'applique sans restriction aux bénéfices distribués de SubCo ou de sa succursale dans le pays B, l'incitation fiscale accordée par le pays B bénéficie à ParentCo. L'impôt payable dans le pays B est réduit par les mesures d'incitation, et l'impôt payable dans le pays A reste inchangé.

Si le pays A, par contre, pratique pour la reconnaissance des impôts étrangers la méthode du crédit, ou s'il prévoit des restrictions à l'application de sa méthode d'exonération, l'incitation fiscale accordée par le pays B peut se trouver totalement ou partiellement neutralisée, de fait, par le pays A. En pratique, les systèmes de crédit d'impôt sont complexes et l'effet de l'incitation fiscale dépendra de nombreux facteurs, dont la méthode de calcul du crédit d'impôt étranger du pays A (par pays ou sur une base mondiale, par exemple).

Le résultat peut être le même si le pays A applique de manière générale la méthode de l'exonération mais pratique le crédit d'impôt pour le cas particulier des impôts visés par des mesures d'incitation fiscale, tels que les retenues à la source sur les dividendes ou les redevances. Un pays ayant un régime d'exonération peut aussi refuser ou limiter dans certaines circonstances les possibilités d'exonération offertes (par exemple au-dessous d'un faible seuil d'imposition, ou par d'autres mécanismes similaires).

Supposons par exemple que le pays B accorde une période d'exemption fiscale de 3 ans pour les revenus liés à l'extraction de ressources naturelles et réduise à 5 % le taux de 25 % de la retenue à la source normalement applicable à la distribution de ces revenus, tandis que pays A applique la méthode du crédit pour la reconnaissance des impôts étrangers. SubCo engrange des bénéfices ouvrant droit à l'avantage accordé dans le pays B et, à la fin de la période d'exemption de 3 ans, distribue les bénéfices accumulés à ParentCo. Bien que d'autres facteurs puissent aussi intervenir (tels que l'impact d'autres activités étrangères de ParentCo), le prélèvement sur les bénéfices rapatriés peut faire l'objet d'une imposition intégrale dans le pays A, avec l'octroi d'un crédit uniquement pour la retenue à la source de 5 % sur les dividendes. L'effet des incitations du pays B, tant en ce qui concerne la période d'exemption fiscale que la réduction de la retenue à la source, aura été annulé.

Pour prendre un autre exemple, supposons que le pays B prélève une retenue à la source de 30 % sur les intérêts et les redevances, mais applique des mesures d'incitation fiscale à ces paiements lorsque les activités locales entrent dans certaines catégories. Il peut s'agir d'un effort du pays B pour attirer des transferts de capitaux ou de technologies. L'incitation sera neutralisée si le pays A impose les intérêts et redevances perçus par ParentCo et, même s'il applique par ailleurs un système d'exonération, n'accepte de reconnaître sous forme de crédit que la part de l'impôt du pays B réellement acquittée.

Afin de préserver durablement le bénéfice des incitations fiscales du pays B, les pays A et B peuvent convenir dans leur convention fiscale bilatérale que tout ou partie des allègements fiscaux accordés conformément à un système d'incitation donné seront considérés, aux fins de détermination de l'impôt dû dans le pays A, comme ayant été payés par SubCo ou par la succursale de ParentCo dans le pays B. On évitera ainsi que le bénéfice fiscal réalisé par l'entreprise en ce qui concerne ses activités dans le pays B soit neutralisé par une augmentation équivalente de l'impôt dans le pays A.

## **Pratiques conventionnelles actuelles**

Les pratiques des pays développés ne sont pas uniformes. Beaucoup acceptent le crédit d'impôt fictif dans leurs conventions bilatérales. D'autres n'y consentent que rarement ou jamais. On peut trouver des exemples récents de conventions fiscales bilatérales où le champ du crédit d'impôt fictif a été étendu et d'autres où de précédentes dispositions autorisant le crédit d'impôt fictif ont été supprimées. Le bénéfice économique d'une mesure d'incitation fiscale prise par un pays en développement peut ainsi se trouver préservé ou annulé par les politiques et les pratiques conventionnelles du pays de résidence de l'investisseur étranger.

En 1997, le comité des affaires fiscales de l'OCDE a publié un rapport, intitulé « Tax Sparing: A Reconsideration », qui adoptait une attitude généralement critique envers les dispositions et les pratiques relatives au crédit d'impôt fictif. Ce rapport soulignait également la disparité des pratiques internationales et formulait diverses recommandations concernant la rédaction des dispositions en matière de crédit d'impôt fictif, lorsque les pays choisissent d'adopter de telles mesures.

Les paragraphes 75-78 du commentaire de l'article 23 du modèle de convention de l'OCDE concernant le revenu et la fortune reflètent les préoccupations exprimées dans le rapport sur le crédit d'impôt fictif. Le paragraphe 78.1 ne suggère cependant pas que les États doivent nécessairement s'abstenir d'adopter le crédit d'impôt fictif, mais plutôt que de telles dispositions devraient être limitées au cas des pays les moins avancés et qu'il devrait être pris soin, lors de leur rédaction, de tenir compte des meilleures pratiques en la matière.

## **Questions de politique générale**

Il n'entre pas dans le champ de la présente déclaration d'examiner la question du choix entre les méthodes d'exonération et de crédit pour la reconnaissance des impôts étrangers<sup>1</sup>. Nous ne traiterons pas non plus de l'opportunité, de la conception ou de l'efficacité des mesures d'incitation économique fiscales, sujet sur lequel les avis des économistes spécialisés en finances publiques et des experts en politique fiscale divergent. Les questions de politique générale liées au crédit d'impôt fictif exigent toutefois que l'on soit sensible à ces deux plus vastes débats.

Le crédit d'impôt fictif est parfois défendu au nom de la notion de « dépenses fiscales ». La plupart des incitations fiscales équivalent, sur le plan économique, à des aides ou à des subventions, et le système fiscal n'est utilisé que pour assurer leur mise en œuvre efficace. On peut donc arguer que récupérer le montant de ces incitations fiscales serait tout aussi déplacé que de réclamer, dans le pays de résidence d'une entreprise multinationale, le remboursement par la société mère des aides et des subventions reçues par ses filiales étrangères.

Les pays en développement voient souvent dans le crédit d'impôt fictif un moyen efficace et approprié de soutenir les politiques publiques nationales visant à stimuler l'économie. On peut supposer que le pays B a considéré que cette dépense publique était apte à générer pour ses citoyens de la richesse et du bien-être. Il est injuste, si l'on suit ce raisonnement, que le pays A neutralise cette incitation en augmentant les impôts de ParentCo. Un tel système transfère en fait des ressources du trésor public du pays B vers le trésor public du pays A – du pays en développement vers le pays développé – et annihile le droit souverain du pays B d'adopter des politiques industrielles.

D'un autre côté, il a été dit que le crédit d'impôt fictif était un instrument inapproprié, ou peut-être plus exactement inutile, car il est rare, dans les systèmes de crédit, que les bénéfices commerciaux non distribués des filiales étrangères (et même, dans beaucoup de pays pratiquant l'exonération, des succursales étrangères) soient imposés. La récupération par le pays A de la concession fiscale accordée par le pays B se trouve ainsi différée, éventuellement indéfiniment. Certains commentateurs considèrent d'ailleurs que le crédit d'impôt fictif a pour effet pervers d'encourager le rapatriement des bénéfices du pays B, ce qui est contraire aux intérêts du développement économique local. La permanence et, dans certains cas, l'efficacité de la concession fiscale peuvent néanmoins se trouver négativement affectées par l'absence de crédit d'impôt fictif.

L'argument le plus souvent avancé contre le crédit d'impôt fictif est que le système du crédit d'impôt étranger a pour seul but d'assurer à ParentCo un allègement correspondant aux impôts effectivement payés. Si ces impôts sont réduits, pour quelque raison que ce soit, le crédit devrait l'être aussi. Selon certains, soutenir que le pays A serait contraint par la courtoisie ou par tout

---

<sup>1</sup> Pour une analyse de certains aspects de cette question, voir la déclaration de politique générale d'ICC intitulée « Système d'exonération fiscale contre système de crédit d'impôt pour les dividendes étrangers : comparaison et tendances internationales », 3 octobre 2003.

autre principe général de reconnaître à des fins de crédit des impôts non prélevés par le pays B revient à considérer que le système d'exonération est la seule méthode appropriée pour la reconnaissance des impôts étrangers. Les pays qui ont adopté le système de crédit ne partagent évidemment pas cette opinion.

Un argument très concret souvent opposé à l'introduction du crédit d'impôt fictif dans les conventions fiscales est que, même si le concept est utile, sa mise en œuvre est difficile et peut avoir des effets économiques et fiscaux imprévus et indésirables. Les mesures d'incitation protégées par le crédit d'impôt fictif peuvent elles-mêmes être contre-productives. Les contribuables peuvent en outre trouver le moyen d'exploiter les incitations fiscales de manière abusive et peuvent être encouragés dans ce comportement par l'existence du crédit d'impôt fictif.

## **Recommandations**

ICC formule par conséquent les recommandations suivantes:

- a. Les pays développés devraient, en principe, accepter le crédit d'impôt fictif dans leurs conventions bilatérales avec les pays en développement. Ceci est valable si le pays développé adopte exclusivement la méthode du crédit, recourt à cette méthode pour certains types de revenus (dividendes, intérêts ou redevances) ou restreint de différentes manières l'accès à son système d'exonération.
- b. La conception des dispositions relatives au crédit d'impôt fictif doit cependant être très soigneusement étudiée, avec par exemple des limitations de durée, une définition précise des mesures d'incitation et des dispositions visant à prévenir les abus.
- c. Une plus grande cohérence des pratiques des pays développés en matière de crédit d'impôt fictif est souhaitable. Ces pays tentent souvent de définir des approches consensuelles de l'aide économique étrangère et des considérations du même ordre devraient s'appliquer au crédit d'impôt fictif.

Quand le crédit d'impôt fictif est inscrit dans une convention fiscale bilatérale, son champ d'application et sa conception doivent être abordés. Il est compréhensible, par exemple, que les signataires d'une convention hésitent à accepter un crédit d'impôt fictif sans une définition claire des mesures d'incitation nationales auxquelles il s'applique et des catégories d'activités ouvrant droit à ces mesures. Bien qu'il ne convienne pas que l'une des parties à la convention dicte sa politique économique à l'autre, il y aura vraisemblablement des circonstances où les mesures d'incitation fiscale paraîtront inacceptables car trop larges, trop extensibles ou trop mal définies.

Il est légitime que les personnes chargées de négocier une convention au nom d'un pays développé cherchent à s'assurer que les incitations ouvrant droit au crédit d'impôt fictif ont pour objet d'encourager une activité économique substantielle et bénéfique dans le pays d'accueil.

\*\_\*\_\*\_\*\_\*