

Point de vue – L'avis de Bruno Colmant, professeur à l'ULB et à l'Ecole supérieure des sciences fiscales

## Amnistie fiscale en Belgique : ouvrir le débat avant la prochaine législature

*Progressivement, l'idée d'un rapatriement des capitaux étrangers fait son chemin dans les cénacles politiques belges. L'année 2003, au cours de laquelle débuttera une nouvelle législature, serait un moment idéal pour la mettre en œuvre.*

Lors d'un récent déjeuner-causerie organisé par l'Ecole supérieure des sciences fiscales, Alain Zenner, commissaire du gouvernement chargé de la lutte contre la grande fraude fiscale, a relancé l'idée d'un rapatriement des capitaux mobiliers conservés à l'étranger (voir *L'Echo* du 20 juin 2002). Cette démarche étant essentiellement liée à la pérennité politique d'un gouvernement, la préparation d'une législature constitue le moment idéal pour envisager une régularisation fiscale des avoirs non déclarés.

Même si l'idée reste théorique, les pays de l'Union européenne pourraient décider d'une amnistie fiscale coordonnée. Cette idée, qui avait été ébauchée par certaines banques européennes dès le début des débats sur l'harmonisation de la fiscalité de l'épargne, consacrerait le fait qu'il est probablement plus facile de décider une amnistie à quinze que d'élaborer et de transposer une directive commune sur la fiscalité des valeurs mobilières.

S'inscrivant dans le sillage des récentes réformes des impôts des personnes physiques et des sociétés, ce projet, certes provocant, permettrait d'encourager l'injection de capital à risque dans une économie belge dont les leviers capitalistes sont, pour nombre d'entreprises, passés à l'étranger.

### Contraintes

La mise en œuvre d'une amnistie fiscale ne constitue pas une démarche politique anodine. Elle s'inscrit dans le creuset de trois contraintes: la préservation des intérêts publics, la différenciation de traitement entre les citoyens qui ont et n'ont pas accompli leur devoir fiscal, et la nécessité de rétablir des règles fiscales stables et crédibles, lorsqu'on constate qu'un nombre important de contribuables ne les respectent plus. L'arbitrage entre l'intérêt des autorités fiscales et celui de la collectivité relève avant tout d'un choix politique. Une amnistie fiscale peut d'ailleurs être déclinée selon diverses

modalités, selon les objectifs qu'il est souhaitable de poursuivre.

Elle peut être générale et temporaire ou, au contraire, rester exceptionnelle et particulière. Dans cette dernière hypothèse, ce n'est pas le contribuable qui pourrait choisir le moment le plus opportun pour l'autodénonciation, l'amnistie fiscale individuelle ayant, par exemple, lieu à un moment exceptionnel, que le contribuable ne peut pas choisir et dont surtout il ne bénéficiera jamais personnellement, c'est-à-dire au moment de son décès, les bénéficiaires étant les ayants droit qui n'ont aucune responsabilité dans les fraudes commises par le contribuable décédé.

### Loi «Tremonti»

En Italie, une amnistie fiscale spontanée a été réalisée et l'Espagne s'apprête probablement à organiser un rapatriement des capitaux sur le même modèle. L'idée n'est d'ailleurs pas neuve en Europe continentale, Antoine Pinay ayant mis en œuvre, sous la quatrième République française, un rapatriement de capitaux réussi. Dans le cadre de la loi Tremonti, le but affiché du gouvernement italien était de récupérer une partie des avoirs exportés illégalement à l'étranger, dont le montant a été estimé à environ 360 milliards d'euros. On estime aujourd'hui à 30 milliards d'euros les sommes rapatriées.

Les bénéficiaires de cette réglementation sont essentiellement les personnes physiques. Les avoirs à rapatrier ou à régulariser peuvent être de natures diverses (espèces, titres, etc.), la principale condition étant que ces avoirs soient déposés à l'étranger en violation de dispositions fiscales ou de celles applicables en matière de contrôle des devises. La loi italienne exclut du champ de l'amnistie les sommes d'origine criminelle (blanchiment de capitaux, escroquerie ou falsification de bilan).

A noter que l'exclusion des sommes d'origine criminelle constitue peut-être un argument spéculieux: la loi pourrait permettre le blanchiment d'argent, malgré l'interdiction stipulée dans le texte, car il est très difficile de faire la distinction entre les sommes d'origine criminelle et l'évasion fiscale.

Une grande flexibilité est offerte quant aux méthodes proposées puisque les contribuables italiens ont le choix entre le rapatriement sensu stricto et la régularisation.

### **Rapatriement**

Dans le cas du rapatriement, la législation permet que les capitaux reviennent physiquement en Italie par l'intermédiaire d'un organisme financier italien, qu'il s'agisse d'une banque, d'un agent de change agréé ou encore de la poste italienne, auprès desquels un compte spécial a dû être ouvert. Le contribuable doit remettre à l'organisme de son choix une déclaration confirmant le montant rapatrié, déclaration remise ensuite par l'organisme financier à l'administration fiscale italienne. Cette procédure est mise en oeuvre de façon confidentielle puisque tant la déclaration que les démarches effectuées par l'organisme financier garantissent l'anonymat du contribuable.

### **Régularisation**

La seconde méthode consiste à régulariser les avoirs restant à l'étranger au moyen d'une déclaration similaire à celle prévue pour le rapatriement, à laquelle s'ajoute une déclaration de l'organisme financier étranger attestant l'existence et l'importance de la fortune gérée par son intermédiaire. Ces deux déclarations doivent être remises à l'administration italienne par un intermédiaire financier italien, toujours sous le couvert de l'anonymat. Dans une telle hypothèse donc, la fortune demeure à l'étranger mais désormais de façon légale.

### **Impôt ou souscription**

Tant la régularisation que le rapatriement physique des avoirs avait un (moindre) coût fiscal puisque les contribuables repentis doivent payer, par l'intermédiaire de l'organisme financier italien intervenant dans le processus, un impôt de 2,5% sur le montant total des avoirs concernés. Une alternative est proposée puisque les contribuables ont la possibilité d'acquérir des bons du Trésor italien émis spécialement à cette occasion, d'une durée de 10 ans et d'un taux d'intérêt annuel de 1,9%. Un montant de souscription minimum (12% des avoirs rapatriés ou régularisés) est requis pour pouvoir bénéficier des dispositions de la législation.

### **Et pratiquement ?**

Envisager une amnistie fiscale en Belgique dépasse le cadre du droit fiscal. C'est d'un problème de fiscalité, au sens d'outil de politique socio-économique, qu'il s'agit.

Deux pistes de réflexion sont, à notre estime, envisageables.

### **Opération exceptionnelle**

La première consisterait à envisager une opération exceptionnelle, consistant à autoriser le rapatriement des capitaux étrangers, moyennant par exemple, un impôt forfaitaire de 5% (soit l'équivalent du précompte mobilier sur un rendement financier normal pendant 5 ans). L'avantage de cette démarche, outre l'effet psychologique prévisible de sa médiatisation, accentuée par un éventuel engouement citoyen, résiderait dans son caractère exceptionnel, évitant de banaliser le caractère blâmable de la fraude fiscale. Son inconvénient est, par contre, essentiellement attaché au scepticisme qu'une mesure temporaire risque d'inspirer.

L'autre voie, moins médiatique et plus iconoclaste mais sans doute aussi plus efficace, consisterait à organiser un rapatriement fiscal indirect, par l'abandon de la taxation des revenus des contribuables belges sur la base de leurs revenus mondiaux, à tout le moins en matière de revenus mobiliers.

### **Assouplissement**

Il s'agirait donc de gommer la distinction entre les revenus mobiliers d'origine belge et étrangère (ces derniers devant être déclarés en l'absence de perception d'un précompte mobilier). Parallèlement, les dispositions en matière de don manuel devraient être précisées par l'administration fiscale. Un abattement des droits de succession et de donation devrait corrélativement être envisagé, au prix - il est vrai - d'une équité fiscale altérée et d'une négociation régionale. Dans cette perspective, l'obligation de déclarer les comptes détenus à l'étranger devrait, bien sûr, être levée.

Ces deux axes de réflexion ne sont pas indemnes de critiques. Ils devraient donc faire l'objet d'un examen conceptuel et économique attentif par le Conseil supérieur des finances.

### **Contexte positif**

Une amnistie fiscale pourrait aussi s'inscrire dans un agrégat homogène de mesures positives, telles la stimulation du capital à risque. Dans ce domaine, pourquoi ne pas imaginer des mesures comparables aux actions AFV, émises au début des années quatre-vingt, dont les avantages fiscaux seraient associés à des rapatriements de capitaux.

D'aucuns avancent que la stimulation du capital à risque ne présente, de manière autonome, aucun intérêt, eu égard au taux d'épargne

traditionnellement élevé des ménages belges. L'argument avait aussi été avancé en 1982, au moment du lancement des mesures Monory-Declercq. Ces dernières avaient pourtant attiré 8 milliards d'euros vers la Bourse; et, surtout, permis de créer ou de maintenir 100.000 emplois.

Certes, la justice fiscale redistributive ne trouverait certainement pas son compte dans une amnistie fiscale, nécessité faisant sou vent loi dans le domaine fiscal.

Mais, en même temps, -la réflexion politique ne pourra pas faire l'économie d'une analyse de l'origine de l'incivisme fiscal de certains contribuables. Ce dernier ne trouve-t-il pas, pour partie, son origine dans une pression

fiscale trop élevée et, surtout, un manque de vision politique dans l'utilisation de la fiscalité à titre d'instrument de politique économique ?

Quelle que soit sa formulation (contraignante ou volontaire), le succès d'un rapatriement des capitaux passera aussi par la stabilité de la fiscalité. C'est d'ailleurs ce qui avait pénalisé une première tentative d'amnistie fiscale initiée dans les années quatre-vingt. Après des législatures fiscales chaotiques, Didier Reynders a réussi deux réformes fiscales et, plus important, à rétablir la confiance. Pour transformer l'essai dès 2003?

BRUNO COLMANT PROFESSEUR À L'ULB ET À  
L'ÉCOLE SUPÉRIEURE DES SCIENCES FISCALES