

Assistance mutuelle internationale au recouvrement d'impôts

Compte tenu de la mobilité croissante par-delà les frontières, les pays sont de plus en plus confrontés aux limites territoriales de leur compétence fiscale. La coopération internationale est dès lors indispensable, tant au stade de l'établissement de l'impôt qu'à celui de son recouvrement. La Cour des comptes a examiné si le SPF Finances dispose de possibilités juridiques suffisantes, d'une organisation interne appropriée et d'instruments de gestion adéquats pour optimiser l'assistance internationale au recouvrement. Elle a également vérifié si l'assistance donne de bons résultats.

L'assistance internationale au recouvrement est rendue possible par quantité de conventions multilatérales et bilatérales. Les États membres de l'UE se prêtent assistance essentiellement en vertu de la directive européenne en matière de recouvrement. Avec l'internationalisation croissante, la procédure prévue par cette directive de 1976 s'est avérée trop lourde et insuffisamment transparente. Une nouvelle directive en matière de recouvrement a été adoptée en 2010 en vue d'accélérer et de simplifier l'assistance internationale en la matière.

Afin de permettre aux États membres d'avoir recours à l'assistance plus rapidement, le principe d'épuisement a été assoupli. Un État membre peut désormais introduire une demande même s'il existe encore des actifs saisissables sur son territoire. Une base juridique a aussi été créée pour l'échange spontané de renseignements sur les remboursements d'impôts entre les États membres. Ce système permet donc en théorie la compensation fiscale internationale. Cependant, celle-ci n'intervient dans la pratique qu'après l'introduction d'une demande d'assistance. L'État requis vérifie alors s'il a prévu d'octroyer des remboursements au contribuable concerné. Vu le délai entre la naissance de la créance et la demande d'assistance, il est néanmoins très peu probable que le remboursement éventuel n'ait pas encore été effectué à ce moment. L'automatisation de l'échange spontané de renseignements (par exemple avec l'État membre dans lequel le bénéficiaire est domicilié à ce moment) est impossible sur le plan informatique et technique en l'absence d'un numéro européen d'identification fiscale pour les personnes physiques (comme cela existe pour la TVA). Une solution éventuelle consisterait à renforcer la coopération, comme l'ont fait l'Estonie et la Finlande. Les fonctionnaires de ces deux pays peuvent consulter de manière ciblée les bases de données de l'autre pays pour vérifier la solvabilité d'un contribuable, contrôler les actifs dont il dispose dans l'autre pays et examiner s'il a droit à un remboursement d'impôts. Les receveurs peuvent ainsi sélectionner le mode de recouvrement le plus aisé, ce qui fait économiser de l'argent et du temps aux deux pays. Il semble opportun d'instaurer une coopération renforcée dans ce sens entre la Belgique et ses pays limitrophes.

Moins les créances sont morcelées et plus elles sont regroupées, moins les charges administratives sont élevées. Dans cette optique, le champ d'application de la directive en matière de recouvrement a été progressivement étendu à l'ensemble des dettes fiscales. Depuis la dernière modification, la directive est également applicable aux impôts régionaux et locaux. La Belgique

pourrait néanmoins plaider en faveur d'une nouvelle extension aux dettes non fiscales, telles que les arriérés en matière de rentes alimentaires, de cotisations de sécurité sociale et d'amendes pénales.

Jusqu'à présent, les informations que le *Direct Taxation Liaison Office* du SPF Finances reçoit de l'étranger ne sont pas croisées avec les fichiers de recouvrement du service CLO-Recouvrement (le *Central Liaison Office* qui est chargé de l'échange international de données en matière de contrôle fiscal et de recouvrement) de l'Administration générale de la perception et du recouvrement (AGPR). Or, cela permettrait à l'administration fiscale d'identifier les actifs saisissables situés à l'étranger et d'accroître ainsi la probabilité du recouvrement international.

Stirint, la plate-forme informatique de gestion des demandes internationales en matière de recouvrement devrait être liée à une application de gestion des dettes. Chaque paiement enregistré par un receveur national serait ainsi automatiquement intégré dans Stirint. Compte tenu de l'abandon du projet Stimer qui devait informatiser la gestion des dettes, il faut saisir manuellement chaque paiement effectué, après la notification par un receveur national, avec tous les risques que cela comporte pour l'exhaustivité et l'exactitude matérielle. Les paiements directs ne figurent pas non plus dans le système. En effet, les paiements que le contribuable effectue encore à sa propre administration après l'introduction de la demande d'assistance ne sont pas considérés comme des recouvrements internationaux. Le système ne tient pas compte non plus des contestations légitimes, si bien qu'il présente toujours la dette dans son intégralité. Les résultats obtenus à partir de Stirint sont donc souvent sous-estimés.

Le SPF Finances ne dispose pas encore d'un instrument de suivi global d'assistance internationale au recouvrement. Les délais et taux de recouvrement ne peuvent donc pas encore être suivis de façon centralisée.

Le faible taux de recouvrement (environ 9,85 % des demandes de recouvrement étrangères en 2011) est dû principalement à l'insolvabilité du contribuable ou au fait qu'un pays ne parvienne pas à retrouver ce contribuable dans l'autre État membre.

L'examen d'un échantillon montre clairement que le recouvrement international se passe souvent dans un contexte de « tout ou rien ». Les créances recouvrées intégralement représentent, pour la plupart, de petits montants. En effet, les créances importantes sont généralement liées à des cas de fraude (organisée), dans lesquels l'administration fiscale est souvent confrontée à des fraudeurs qui parviennent à disparaître ou à se faire passer pour insolvable.

La nouvelle directive est surtout synonyme d'amélioration sur le plan pratique. Les formulaires standardisés et le titre exécutoire uniformisé facilitent et accélèrent la procédure. Sur le fond, les receveurs restent confrontés à la même problématique qu'auparavant. Il est permis d'espérer que la création récente du centre spécial de recouvrement, chargé du traitement des dossiers internationaux ainsi que des dossiers nationaux complexes en matière de recouvrement, permettra de traiter les dossiers de fraude de manière plus ciblée et plus rapide, ce qui pourrait avoir un effet positif considérable sur le taux de recouvrement international général.