

Échange automatique de données fiscales au niveau international

Soucieuse de mieux se prémunir contre la fraude fiscale internationale, l'administration fiscale belge intensifie l'échange de données fiscales depuis 2015 dans le cadre d'accords internationaux. La Cour des comptes a vérifié si elle traite et exploite de manière efficiente cet échange de données toujours croissant. Pour ce faire, elle a cherché à répondre aux trois questions d'audit suivantes :

1. L'administration fiscale s'est-elle suffisamment organisée pour mettre à la disposition des services de taxation la masse de données étrangères en temps utile et sous une forme utilisable ?
2. L'administration fiscale s'est-elle suffisamment organisée pour exploiter efficacement les données reçues ?
3. L'administration fiscale suit-elle et évalue-t-elle les résultats des contrôles après avoir reçu les renseignements étrangers ?

L'administration fiscale doit examiner la situation fiscale d'un contribuable et fixer l'imposition dans des délais stricts. Même lorsque ces délais ont expiré, un nouveau délai de 24 mois commence à courir dès la réception de renseignements provenant de l'étranger. Le défi consiste à, successivement, traiter les données, établir une sélection de dossiers à vérifier, procéder aux contrôles et, enfin, fixer une éventuelle imposition supplémentaire. Une automatisation poussée du processus s'avère cruciale à cet égard.

Réception et mise à disposition des données

Entre le 1^{er} octobre 2015 et le 31 décembre 2018, l'administration fiscale a reçu plus de deux millions de données internationales concernant des sommes perçues par des contribuables belges dans d'autres pays de l'Union européenne. Ces montants concernent des pensions, salaires, rémunérations en tant que dirigeant d'entreprise, assurances sur la vie et revenus immobiliers. Près de deux millions d'informations financières ont par ailleurs été transmises au fisc dans le cadre des échanges avec les États-Unis, l'Union européenne et les pays hors Union européenne.

Le service des relations internationales de l'Administration générale de la fiscalité (AGFisc) reçoit les données par le biais d'une plate-forme informatique spécifique qui lui permet également de les valider et de les identifier. L'administration fiscale belge occupe une position de premier plan sur la scène internationale en ce qui concerne l'identification, qui consiste à rattacher sans équivoque des données à un contribuable unique. En 2018, 92 % des renseignements relatifs à des revenus professionnels et immobiliers et plus de 70 % des informations financières de pays de l'Union européenne ont été identifiés de manière automatique. L'administration fiscale peut identifier en grande partie manuellement le reste des données.

Une fois cette identification réalisée, les données doivent être mises au plus vite à la disposition du contrôleur compétent. Dans le cas de l'impôt des personnes physiques, les données sont déjà disponibles deux jours après leur réception lorsque l'identification est automatique. En revanche, au moment de l'audit, les renseignements concernant l'impôt des sociétés n'étaient pas encore chargés dans l'application de gestion de cet impôt et n'étaient donc pas encore consultables par les contrôleurs. L'organisation des droits d'accès dans Bizatx ne permettait pas une telle consultation sans entrer en conflit avec les accords internationaux concernant la protection des données et le traitement confidentiel des renseignements. Dans sa réaction aux constatations d'audit, le SPF Finances a annoncé avoir résolu le problème. Au moment de l'audit, ces données étaient par contre mises à la disposition de l'Administration générale de l'inspection spéciale des impôts (Agisi) par le biais de l'entrepôt de données, en vue de leur analyse et pour établir une sélection de dossiers à risques.

Utilisation efficace des données

Vérification de gestion par l'AGFisc

Compte tenu de la masse de données internationales reçues et de la tendance à la diminution de ses effectifs, il est important que l'administration fiscale investisse ses moyens dans les dossiers à risques avec un maximum d'efficacité. Il ne lui est en effet pas possible de tout contrôler.

Tout habitant du Royaume est tenu de déclarer ses revenus internationaux à l'impôt des personnes physiques. Les revenus acquis à l'étranger sont également visés, même si des impôts ont déjà été payés à l'étranger. Selon que l'État de la source ou l'État de résidence est habilité à prélever l'impôt, les revenus pourront être exonérés via un autre code par la suite. Même dans cette hypothèse, ils sont le plus souvent pris en compte pour déterminer le taux applicable aux autres revenus.

Les revenus déclarés par le contribuable sont automatiquement comparés aux données (belges et étrangères) dont l'administration fiscale dispose. En cas de divergence, le dossier est soumis à une « vérification de gestion ». Le contrôleur se concentre alors seulement sur les codes indiqués, mais n'examine pas le dossier en profondeur. L'AGFisc réalise par ailleurs des actions de contrôle plus approfondies sur une sélection de dossiers (voir ci-après).

La capacité des équipes de contrôle étant limitée, les revenus professionnels et immobiliers à l'étranger font normalement l'objet d'une vérification de gestion. L'AGFisc a sélectionné à cet effet entre 2016 et 2018 près de 20 % des dossiers de revenus professionnels et immobiliers à l'étranger, soit 252.266 dossiers au total, en s'appuyant sur une analyse de risques comportant des filtres et des seuils. La Cour a néanmoins constaté que certains renseignements reçus en premier lieu n'ont pas été repris à temps dans l'analyse de risques. La Cour recommande dès lors la mise en place de « clignotants » qui indiquent aux contrôleurs l'échéance imminente du délai spécial prévu pour l'examen et l'imposition à l'article 358 du CIR92.

Les données financières à risques sont sélectionnées par comparaison avec les données des déclarations. Seules les données qui n'ont pas été déclarées et excèdent un certain seuil seront ainsi sélectionnées. S'agissant de l'exercice 2019, une vérification de gestion est prévue pour 7.089 contribuables ayant omis de déclarer les intérêts et dividendes qu'ils ont perçus à l'étranger. Les informations financières envoyées par les États-Unis (en vertu de l'accord Fatca – *Foreign Account Tax Compliance Act*) n'avaient pas encore été analysées au moment de l'audit, faute de

capacité de contrôle suffisante. Dans sa réaction aux constatations d'audit, le SPF Finances a annoncé qu'il avait initié entre-temps une vérification de gestion ainsi qu'une action de contrôle pour les renseignements financiers en provenance des États-Unis dont la date de prescription approchait. Cette vérification de gestion et cette action de contrôle se déroulent de façon analogue aux actions mises en place dans le cadre de la norme commune de déclaration (NCD) de l'OCDE.

Actions de contrôle par l'AGFisc et l'Agisi

Outre la vérification de gestion, l'AGFisc dispose de trois autres actions de contrôle spécifiques. Ainsi, les contribuables en défaut de déclaration qui possèdent un bien immobilier à l'étranger sont examinés de près et les *taxations indiciaires* (comparaison des revenus déclarés avec des signes extérieurs de richesse) tiennent désormais compte de l'achat de biens immobiliers à l'étranger. Une troisième action de contrôle vise à vérifier si le contribuable a déclaré à juste titre comme exonérés un salaire ou une pension perçus à l'étranger.

Lors d'une action spécifique organisée par la Région wallonne, l'administration fiscale s'est assurée, lorsque des renseignements indiquaient l'existence d'un bien immobilier à l'étranger, que la réduction du précompte immobilier en vigueur en Wallonie n'avait pas été appliquée de façon induue.

Les dossiers contenant des informations financières provenant de l'étranger présentent un risque de fraude accru. Ils font dès lors aussi l'objet d'une analyse de risques de l'Agisi. Le procédé du *datamining* permet de sélectionner automatiquement les contribuables qui ont omis de déclarer à l'impôt des personnes physiques leurs comptes, assurances sur la vie ou constructions juridiques à l'étranger. Les 401.276 renseignements financiers que l'étranger avait transmis en 2017 ont donné lieu, après analyse de risques, à l'ouverture de 338 dossiers de contrôle concernant majoritairement des personnes physiques. Ces contrôles sont toujours en cours. Il arrive également que l'Agisi doive clôturer son contrôle en cours, sans résultat, parce que le contribuable a régularisé les revenus non déclarés. Le point de contact Régularisations étant tenu au secret professionnel particulier, l'Agisi n'est pas au courant de ces régularisations.

Recettes

En novembre 2018, l'administration fiscale a calculé que la première vague de renseignements traités concernant des revenus professionnels et immobiliers à l'étranger (245.94 renseignements reçus automatiquement) a généré au total plus de 300 millions d'euros de recettes à la suite d'un relèvement de l'assiette imposable.

Soutien

La diversité des renseignements étrangers empêche de les traiter de manière uniforme. Outre les instructions et les manuels illustrés de cas pratiques et de schémas par pays, les fonctionnaires disposent de modèles de demande de renseignements portant sur les revenus étrangers. On y trouve toutes les informations pertinentes pour traiter les données correctement. Si ces documents ne permettent pas de trancher une question, le fonctionnaire, tout comme le public, peut faire appel à Belintax, un centre d'appel spécialisé créé au sein du service des relations internationales pour répondre aux questions dans ce domaine.

En outre, les services peuvent aussi recourir à une application informatique développée spontanément par un agent des services extérieurs. L'application ouvre une succession de

boîtes de dialogue indiquant au collaborateur quels montants inscrire sous quels codes. Elle est régulièrement étendue à de nouveaux pays et à de nouvelles catégories de revenus. Intensivement utilisée, cette application est très appréciée et, depuis peu, également soutenue par le département informatique.

Suivi et évaluation des résultats des données traitées

Au moment de l'audit, le suivi des résultats de l'échange automatique de données se fondait sur un seul indicateur clé de performance (ICP) : dans chaque bureau, 15 % des dossiers pour lesquels des données relatives à des revenus professionnels ou immobiliers à l'étranger devaient donner lieu à un relèvement de l'assiette imposable. Cette norme s'est révélée trop peu ambitieuse puisque les bureaux l'atteignent sans problème. Dans sa réaction aux constats d'audit, le SPF Finances déclare avoir supprimé cet indicateur qui ne permettait pas un pilotage adéquat. Le SPF ajoute que l'élaboration d'un nouveau modèle pour suivre et évaluer les résultats est inenvisageable dans le contexte budgétaire actuel.

Par ailleurs, aucun contrôle n'est mis en place pour vérifier si ces données sont exploitées et comment elles le sont. On ne cherche pas non plus à savoir si le contribuable se conforme davantage à son obligation de déclaration (meilleure *compliance*) en raison d'une prise de conscience de l'intensification de ces échanges sur le plan international.

Étant donné le manque d'instruments de rapportage des vérifications de gestion, l'administration fiscale s'efforce de suivre les résultats des contrôles en extrayant les données pertinentes de Taxi et en croisant différents fichiers. La Cour a constaté que ce type de suivi manque de précision.

Vu l'absence de contrôles qualité, il est impossible d'identifier les causes du faible rendement des dossiers sélectionnés et de prendre des mesures. Le suivi, pourtant crucial pour affiner l'analyse de risques, est trop rudimentaire par manque de personnel dans les services centraux. Les analyses de risques et le suivi des résultats de millions de données sont assurés par quatre personnes seulement. À la clôture de l'audit, cinq personnes sont venues renforcer ce service.

La première vague de données concernant des revenus professionnels et immobiliers à l'étranger devait être traitée pour juin 2018 au plus tard. Le suivi manuel a montré que seulement 49 % des 84.000 dossiers sélectionnés ont donné lieu à un relèvement de l'assiette imposable. La Cour a analysé un échantillon de ces « dossiers non productifs » pour déterminer les causes de leur faible rendement. Cet examen a mis au jour une lacune de taille dans le système de contrôle interne : en moyenne, 12 % des dossiers à traiter n'apparaissaient pas sur la liste des tâches du contrôleur compétent. Ce problème provenait apparemment de l'erreur du système survenant au moment où les dossiers étaient chargés dans l'application de gestion. Comme cette erreur n'a pas été détectée plus tôt, les vagues suivantes en ont aussi subi les répercussions. Ce n'est qu'à la septième vague de données, début 2019, que l'erreur a pu être rectifiée. Un mécanisme de contrôle interne doit être mis en place pour veiller à ce que les dossiers sélectionnés figurent tous sur les listes de tâches des services extérieurs. En outre, une part importante des dossiers non traités sont dus à un manque de temps ou de connaissance de la part du service extérieur, ou encore à un oubli. Ces dossiers non traités ajoutés à ceux liés à l'erreur du système représentent au total un quart de ces dossiers non productifs. L'exonération des salaires et pensions perçus à l'étranger est un autre facteur important à l'origine du faible rendement des contrôles lors de la première vague.

Enfin, il s'est agi de vérifier si l'échange automatique de données a eu une incidence sur la possibilité de régularisation prévue dans la loi du 21 juillet 2016. Les contribuables ont-ils anticipé l'échange international de données en introduisant une demande de régularisation ? Les chiffres du point de contact Régularisations montrent une forte hausse en 2017, non seulement des déclarations introduites, mais aussi des montants déclarés. Cette tendance ne s'est toutefois pas poursuivie en 2018. L'effet de l'échange automatique de données au niveau international sur les régularisations semble donc plutôt limité, probablement parce que de nombreux contribuables l'avaient déjà anticipé.