

Bilatérales II: Dossier de la fiscalité de l'épargne

Les intérêts de la place financière préservés

27 septembre 2004

Numéro 36/1

dossierpolitique

Accord Suisse-UE sur la fiscalité de l'épargne

Les nouveaux accords bilatéraux II ont été paraphés le 25 juin 2004. Le Conseil fédéral a ouvert une procédure de consultation à ce sujet le 30 juin 2004. L'accord sur la fiscalité de l'épargne constitue un volet important des accords bilatéraux II. La Suisse s'y engage à prendre des mesures visant à rendre difficile la possibilité de contourner la directive prévue par l'UE sur la fiscalité de l'épargne. Une retenue fiscale qui atteindra au final 35% des intérêts versés par les agents payeurs suisses aux personnes physiques domiciliées dans l'UE constitue le point central de l'accord. Lors des négociations avec l'UE, il a fallu résoudre de difficiles questions de compétitivité et de qualité de site de la place économique suisse. Les principales exigences sont satisfaites.

Genèse

Les efforts de l'UE visant à mieux garantir l'imposition effective des intérêts sur les placements d'épargne transfrontaliers dans ses pays membres remontent à l'année 1989. L'UE était déterminée dès le début à intégrer des Etats tiers dans ce projet, et en particulier la Suisse, afin d'entraver des tentatives de contournement de la directive. Dans l'UE, la fiscalité de l'épargne fait partie intégrante d'un paquet en trois volets ayant pour but de lutter contre les pratiques fiscales dommageables.

Une directive concernant les impôts à la source prélevés sur le versement des intérêts et des redevances de licences entre des entreprises associées ainsi qu'un code de conduite concernant

l'imposition des entreprises font également partie de cet ensemble. L'accord sur la fiscalité de l'épargne fait partie intégrante des accords bilatéraux II négociés entre la Suisse et l'UE, sur lesquels un accord politique est intervenu le 19 mai 2004. Le Conseil fédéral a suivi rigoureusement la politique selon laquelle les neuf accords partiels bilatéraux II formaient un tout et a estimé qu'aucun accord séparé n'était possible.

Le premier projet de directive de l'UE sur la fiscalité de l'épargne était fondé sur le modèle dit de coexistence, selon lequel les pays de l'UE auraient eu le choix entre une retenue effectuée par l'« agent payeur » (c'est-à-dire par les banques) et une annonce par ces mêmes agents du revenu des intérêts au pays de domicile de son bénéficiaire. Ce modèle aurait été tout à fait compatible avec la tradition suisse de l'impôt anticipé, prélevé à la source.

Le secret bancaire pas négociable

Ce dossier a connu un tournant dangereux pour la Suisse lors du Sommet européen de juin 2000, au cours duquel le modèle de coexistence a été abandonné et remplacé par un système d'information contraignant. Les membres de l'UE annonçaient en même temps l'association des Etats tiers (Suisse, Andorre, Monaco, Liechtenstein, Saint-Marin et les Etats-Unis) à ce projet, l'idée étant de trouver avec eux des solutions équivalentes. Ils décidèrent en outre que les territoires dé-

pendants et associés du Royaume-Uni et des Pays-Bas devaient adopter les mêmes mesures que les pays de l'UE. La Suisse n'aurait en aucun cas pu accepter l'annonce automatique aux autorités fiscales

« L'accord sur la fiscalité de l'épargne permet à la Suisse de conserver l'une de ses spécificités – la protection de la sphère privée en matière fiscale et bancaire – tout en soignant ses relations avec l'UE. »

Patrick Odier,
Associé-Gérant Lombard Odier Darier Hentsch & Cie

étrangères des intérêts versés par les banques suisses. Le Conseil fédéral avait déclaré clairement à un stade précoce du processus que la Suisse était certes prête à prendre des mesures pour éviter que la directive envisagée par l'UE ne soit contournée, mais qu'à ses yeux le secret bancaire était intouchable.

Lors des longues et difficiles négociations qui ont suivi, notre pays a pu convaincre l'UE que seule la solution d'une retenue était susceptible d'aboutir. S'il a été possible de revenir sur la voie d'un modèle de coexistence, c'est à l'art de la négociation du Conseil fédéral et à nos négociateurs que nous le devons. Le 3 juin 2003, le Conseil des ministres de l'économie et des finances de l'UE (Ecofin) a approuvé le projet d'accord négocié avec la Suisse. Suite au compromis politique négocié entre l'UE et la Suisse, la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche ont réussi à faire passer leur option

consistant à introduire une retenue analogue, plutôt que de procéder à un échange d'informations. Il en sera de même pour les territoires dépendants et associés.

Les principaux points de l'accord

L'introduction d'une retenue à la source

La Suisse s'engage à prendre des mesures pour assurer le versement de l'impôt dans les cas où les agents payeurs suisses versent des intérêts à des personnes physiques ayant leur domicile fiscal dans un pays de l'UE. La mesure consiste en une retenue qui atteindra à terme 35% de l'intérêt versé. C'est l'organe suisse versant l'intérêt (banque, négociateur en valeurs mobilières, etc.) et non, comme pour l'impôt anticipé, le débiteur, qui s'engage à procéder à la retenue.

Dans le détail, les modalités seront les suivantes :

- La retenue de 35% sera introduite progressivement. Au cours des trois premières années, le taux s'élèvera à 15%, les trois années suivantes à 20% et ensuite seulement à 35%.
- La notion d'intérêt est conçue de manière large et s'étend par exemple aussi aux intérêts courus en cas de vente ou d'amortissement des créances portant intérêts. N'entrent pas dans le champ d'application de l'accord les obligations émises avant le 31 mars 2001 et les tranches supplémentaires de ces mêmes obligations émises après le 31 mars 2002. Sont également exclus les intérêts des débiteurs suisses, car en règle générale, ils sont soumis à l'impôt anticipé. Les intérêts étrangers à la source sont imputés sur la retenue fiscale.
- Les fonds de placement sont soumis à la retenue à la source dans la mesure où les créances portant intérêt représentent une part importante du total des actifs. La limite est fixée à 15% pour les fonds distribués et à 40% pour les fonds thésaurisés (dès le 1.1.2011 : 25%).
- Les revenus provenant de la retenue seront répartis à raison de 75% entre les pays de domicile des ayants droit, et 25% revenant à la Suisse.
- Les bénéficiaires domiciliés dans un pays de l'UE auront la possibilité de choisir entre la retenue à la source et la notification à leur Etat de domicile. La déclaration expresse et librement consentie des revenus perçus sous forme d'intérêts dispense de la retenue.
- Les pays de l'UE et la Suisse échangent sur demande des informations sur des actes qui relèvent de la fraude fiscale ou de délits analogues. Ce type

d'entraide administrative avec l'UE est nouveau, mais conforme aux développements de la politique suisse dans sa pratique avec l'OCDE concernant les conventions de double imposition. Dans un mémorandum, la Suisse et les pays de l'UE ont en outre convenu de négocier sur une base bilatérale pour introduire dans les accords de double imposition des dispositions sur l'entraide administrative dans les cas de fraude fiscale et d'autres délits analogues.

- L'accord sur la fiscalité contient également une clause relative aux révisions ultérieures. Ce n'est que lorsque l'accord sera entièrement mis en oeuvre et qu'on disposera d'une expérience pratique suffisante qu'il sera possible d'examiner, à la lumière des développements internationaux, son adaptation éventuelle. Cela ne sera possible qu'après 2013. Le passage automatique à un système d'annonce est exclu.
- Sous réserve des approbations nécessaires, l'accord entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2005.

L'abandon des impôts à la source dans le cadre des paiements internes aux groupes

Un deuxième aspect important de l'accord sur la fiscalité concerne le prélèvement d'impôts à la source sur le versement de dividendes, d'intérêts et de taxes d'exploitation de licences de l'UE en Suisse et vice-versa. Ces versements entre entreprises associées, c'est-à-dire appartenant à un même groupe, seront possibles à l'avenir sans impôt à la source. Ainsi, lors de tels transferts, les entreprises établies en Suisse seront mises sur un pied d'égalité avec leurs concurrentes installées dans l'UE. La condition à remplir pour être exonéré de l'impôt à la source est de détenir une participation d'au moins 25% dans des entreprises associées, assortie d'une durée de possession de deux ans au moins.

Appréciation

A l'instar du projet de directive européenne sur la fiscalité de l'épargne, l'accord entre la Suisse et l'UE constitue un compromis politique. Des considérations politiques et des intérêts spécifiques de différentes places financières de l'UE ont eu la primauté sur la taxation la plus complète possible des recettes imposables. La directive européenne tout comme l'accord conclu entre l'UE et la Suisse présentent des lacunes et des défauts volontaires ou du moins acceptés. Cela se voit par exemple dans le fait que, outre les zones dépendantes et associées de l'UE, seul un petit nombre d'Etats tiers ont été associés au projet. Les agents payeurs à

l'extérieur du groupe de pays clairement défini contiennent de payer des intérêts aux bénéficiaires de l'UE sans échanger d'informations ni effectuer de retenue. Le fait que le texte se limite aux revenus versés sous forme d'intérêt en faveur de personnes physiques laisse passablement de marge au contribuable pour optimiser sa situation. La question se pose donc de savoir si l'UE atteindra jamais l'objectif ambitieux poursuivi dans la directive et l'accord conclu avec les Etats tiers.

L'augmentation prévue de la retenue effectuée par les agents payeurs suisses correspond dans une large mesure au dispositif de l'impôt anticipé suisse. Dans les deux cas, l'imposition est garantie par une réduction du rendement sans que l'identité du bénéficiaire soit dévoilée. Un élément positif de l'accord est qu'il ne contient aucun engagement de la Suisse concernant l'adoption ultérieure d'une procédure d'échange d'informations.

L'abolition de l'impôt à la source sur les intérêts, les dividendes et les redevances de licence versés entre sociétés associées est très positive pour l'économie suisse dans son ensemble. Ainsi, l'accord fait disparaître pour les entreprises suisses des handicaps potentiels par rapport aux sociétés de l'UE. Sans cet accord, il faudrait négocier séparément avec les 25 Etats de l'UE et sans garantie de résultat pour éliminer ces obstacles. Aussi positif qu'il paraisse, l'exécution de cet accord engendrera un travail important et des coûts pour les agents payeurs, en l'occurrence les banques suisses. Enfin, l'utilisation simultanée du principe du débiteur (imposition à la source) et du principe de l'agent payeur (retenue pour l'UE) nuit à la transparence et à la clarté du système fiscal suisse.

Commentaire

Le résultat obtenu en matière de fiscalité de l'épargne au terme de plusieurs années d'après négociations peut être considéré comme équilibré dans son ensemble et acceptable pour la Suisse. La Suisse contribuera à garantir l'imposition des revenus versés sous la forme d'intérêt au sein de l'UE sans céder sur des piliers de la compétitivité de sa place financière. Le fait que, malgré les décisions prises par l'UE à Santa Maria da Feira en juin 2000, la Suisse n'instaure pas d'échange automatique d'informations sur les clients de ses banques et que l'accord préserve intégralement le secret bancaire est essentiel. En ce qui concerne les négociations, les choix du Conseil fédéral, qui a fait clairement comprendre assez rapidement que la Suisse était disposée à faire des efforts pour entraver les tentatives de contournement de la directive européenne, tout en refusant de négocier le secret bancaire, se sont révélés très judicieux. Partant, le secret bancaire est préservé dans son intégralité. Lors de la mise en œuvre de l'accord, il faudra veiller à ce que la Suisse ne subisse pas de désavantage concurrentiel. Concrètement, cela signifie que ce qui est admis en Autriche, en Belgique ou à Jersey ne peut pas être interdit en Suisse.

Outre la garantie des intérêts de la place financière suisse, l'article 15 de l'accord sur la fiscalité de l'épargne renferme un avantage de taille. En effet, la suppression de l'impôt à la source sur les paiements de dividendes, d'intérêts et de redevances de licence entre entreprises associées revêt une grande importance pour les entreprises actives à l'échelle internationale. Elle supprime toute discrimination des sociétés mères suisses par rapport à celles de l'UE. L'élimination de l'imposition à la source renforce la place économique suisse, notamment pour les sociétés holdings.

Auteur :

Kurt Arnold, Association suisse des banquiers, Bâle

Pour toute question :

heike.scholten@economiesuisse.ch