

FR

TAXUD/E2/U/doss000703/impact assess/summary

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.11.2008
SEC(2008) 2768

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2008) 727 final}
{SEC(2008) 2767}

1. INTRODUCTION

La directive sur la fiscalité de l'épargne

La directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts (ci-après «la directive») a été adoptée en 2003. Les États membres ont commencé à appliquer ses dispositions le 1^{er} juillet 2005. Au même moment, des mesures équivalentes au titre des accords conclus avec la Communauté sont entrées en application en Andorre, au Liechtenstein, à Monaco, à Saint-Marin et en Suisse, de même que des mesures identiques à celles de la directive dans dix territoires dépendants ou associés des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

L'objectif final de la directive est de permettre à chaque État membre d'appliquer ses dispositions fiscales nationales aux paiements d'intérêts que les personnes physiques résidant sur son territoire reçoivent des agents payeurs établis dans d'autres États membres.

Afin d'atteindre cet objectif final, la directive prévoit un échange automatique d'informations sur ces paiements. Toutefois, durant une période transitoire, trois États membres (Autriche, Belgique et Luxembourg) appliquent une retenue à la source et en partagent les recettes avec l'État membre de résidence du bénéficiaire effectif, plutôt que de fournir des informations.

Les modifications de la directive proposées par la Commission reposent sur le premier des rapports que la Commission doit présenter au Conseil tous les trois ans sur le fonctionnement de la directive conformément à l'article 18 de cette dernière. Cet article prévoit aussi que la Commission propose au Conseil, le cas échéant, les modifications de la directive qui s'avèrent nécessaires en vue d'assurer plus efficacement une imposition effective des revenus de l'épargne ainsi que d'éliminer des distorsions indésirables de concurrence.

À la suite des premières révélations, en février 2008, de cas de fraude impliquant des résidents et des fondations de l'UE au Liechtenstein, un débat a eu lieu au Conseil le 4 mars 2008, et ce dernier a demandé à la Commission d'accélérer l'élaboration d'un rapport sur la mise en œuvre de la directive 2003/48/CE depuis son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005. Publié le 29 avril 2008 dans la perspective du rapport à élaborer conformément à l'article 18, un document de travail des services de la Commission [SEC(2008) 559] intitulé «*Refining the present coverage of Council Directive 2003/48/EC on taxation of income from savings*» a servi de base à une présentation orale de la Commission devant le Conseil, le 14 mai 2008. Ce document de travail mettait en évidence les principaux problèmes constatés et soulevait plusieurs questions qui nécessitaient des éclaircissements en vue d'améliorations possibles du champ d'application de la directive.

Le rapport élaboré conformément à l'article 18 de la directive a été adopté par la Commission le 15 septembre 2008 [COM(2008) 552] et présenté au Conseil.

Ce rapport était accompagné d'un document de travail des services de la Commission intitulé «*Commission Staff Working Document presenting an economic evaluation of the effects of Council Directive 2003/48/EC on the basis of the available data*» [SEC(2008) 2420]. Ce document de travail fournit des approches quantitatives pour évaluer le fonctionnement de la directive et analyse l'évolution des revenus de certains investissements. Par ailleurs, l'analyse examine les répercussions de la mise en œuvre de la directive sur certains types

d'investissements. La dernière partie du document propose une analyse statistique des incidences de l'introduction de la directive sur l'épargne et les dépôts bancaires.

2. REEXAMEN DE LA DIRECTIVE

Le rapport et la proposition de modification sont le fruit d'un long processus d'analyse et de consultation publique. Ce processus a été lancé en 2005 lorsque les services de la Commission ont commencé à examiner le fonctionnement de la directive et son interprétation en collaboration avec des experts des administrations fiscales des États membres répartis en deux groupes de travail: *le groupe de travail IV sur la fiscalité directe et le groupe de travail sur la coopération administrative en matière de fiscalité directe*. Le premier groupe s'est concentré sur les questions juridiques et pratiques liées à la teneur de la directive, alors que le second a contribué à garantir le suivi de la mise en œuvre de la directive en ce qui concerne l'échange d'informations et le transfert de fonds dans le cadre de la répartition des recettes. Ce second groupe a également participé au développement du format destiné à l'échange d'informations.

Parallèlement aux groupes rassemblant des représentants des administrations fiscales des États membres, *un groupe d'experts spécifique sur la fiscalité de l'épargne*, composé d'experts fiscaux des secteurs de la banque, des assurances, des fonds de placement, de la gestion des actifs et d'autres secteurs connexes de l'Union européenne, a été créé au début de l'année 2007. Ce groupe a fourni à la Commission le point de vue des opérateurs communautaires du marché sur l'application de la directive et a facilité dans le même temps la réalisation d'une première analyse des répercussions potentielles sur les marchés d'éventuelles modifications de la directive qui pourraient être prises en considération à l'issue de la procédure de réexamen.

De plus amples informations sur le processus de réexamen de la directive peuvent être obtenues sur le site web suivant:

http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/savings_tax/savings_directive_review/index_fr.htm

Malgré les efforts déployés par les États membres et les opérateurs du marché pour fournir des statistiques à la Commission, la qualité et la quantité des statistiques reçues ne sont pas suffisantes pour que celle-ci puisse réaliser une analyse quantitative détaillée. Toutefois, le manque de données quantitatives n'est pas en soi un obstacle à la réalisation d'une analyse correcte des problèmes mis en évidence durant le processus de consultation ni à la proposition de solutions adéquates. Par ailleurs, il est nécessaire d'anticiper les évolutions en se fondant sur les informations communiquées par les parties intéressées qui ont reconnu clairement la nécessité d'apporter des améliorations au système.

3. PROBLEMES CONSTATES ET NECESSITE D'APPORTER DES SOLUTIONS

Les consultations menées avec les opérateurs économiques et les administrations nationales ont montré non seulement que le champ d'application de la directive n'est pas aussi large que ce que prévoient en principe les conclusions unanimes du Conseil du 27 novembre 2000, sur lesquelles la directive est fondée, mais aussi que les dispositions de la directive présentent des lacunes. Ces lacunes nuisent à l'efficacité de la directive, qu'elle soit appliquée sous la forme d'un échange automatique d'informations ou, de manière provisoire, par le prélèvement d'une retenue à la source. Elles constituent aussi une source potentielle de distorsions de concurrence dans la mesure où elles entravent l'application d'un traitement cohérent à des situations comparables.

En ce qui concerne les paiements effectués au sein de l'UE, il existe des preuves qu'il est possible de contourner la directive:

1. en utilisant des instruments d'investissement intermédiaires (personnes morales ou constructions juridiques) qui ne sont pas couverts par la définition officielle actuelle du bénéficiaire effectif (qui fait exclusivement référence aux personnes physiques) et qui ne sont pas tenus actuellement d'agir en tant qu'agents payeurs et/ou
2. en organisant son portefeuille d'investissement de manière à ce que certains revenus restent en dehors du champ d'application de la définition du paiement d'intérêts figurant dans la directive, bien que les investissements dont ils proviennent présentent des caractéristiques équivalentes à celles de créances en ce qui concerne la limitation du risque, la flexibilité et la garantie d'un rendement déterminé.

Afin de parvenir à une solution équilibrée permettant de combler les lacunes, il convient de prendre en considération les trois concepts essentiels de la directive, à savoir le «bénéficiaire effectif», l'«agent payeur» et les «revenus de l'épargne sous la forme de paiements d'intérêts» ainsi que les charges administratives pesant sur les agents payeurs et les États membres, la nécessité de protéger les recettes fiscales des États membres et la concurrence du secteur financier de l'UE.

Si l'on tarde à trouver des solutions visant à garantir une couverture plus équitable et plus cohérente des mesures, les distorsions de concurrence pourraient devenir plus évidentes entre des produits et des instruments d'investissement comparables.

Pour les trois États membres appliquant le régime transitoire (ainsi que pour les territoires et pays non membres de l'UE qui coopèrent en appliquant une retenue à la source), il est urgent d'agir étant donné que le risque de distorsion entre des produits comparables augmentera parallèlement à l'accroissement du taux de retenue à la source, qui atteindra son niveau maximal de 35 % à compter du 1^{er} juillet 2011.

Outre les lacunes mentionnées ci-dessus, la consultation avec les opérateurs du marché a également révélé que l'application des dispositions de la directive par les agents payeurs peut dans certains cas être difficile à gérer en raison d'un manque de clarté. Comme l'a souligné la Fédération bancaire européenne (FBE), qui représente la plupart des agents payeurs appliquant déjà la directive, c'est le cas i) de la définition du «paiement d'intérêts» et de l'«agent payeur», ii) de la définition des «autres entités» (*qui doivent être considérées comme des agents payeurs à la réception d'un paiement d'intérêts*) et iii) des formules qui peuvent être utilisées dans les différents États membres pour déterminer si un fonds ou une opération particulière liée au fonds relève du champ d'application de la directive.

Le tableau suivant dresse la liste des problèmes observés, classés en fonction de la nécessité d'action:

Tableau 1: Hiérarchie des problèmes observés

1. Utilisation de structures intermédiaires ne relevant pas du champ d'application de la directive en vigueur, notamment certaines constructions juridiques, et manque de clarté concernant la règle de l'«agent payeur à la réception» (article 4, paragraphe 2).

2. Traitement différent des fonds de placement qui ne sont pas des OPCVM autorisés conformément à la directive 85/611/CEE (OPCVM non coordonnés), uniquement en fonction de la forme juridique de ces OPCVM non coordonnés (ceux qui sont constitués en sociétés restent exclus du champ d'application de la directive alors que ceux qui ne sont pas constitués en sociétés y sont toujours inclus).

3. Utilisation de produits comparables aux créances (certains produits structurés et certains contrats d'assurance-vie).

4. Insuffisances des règles d'identification des bénéficiaires effectifs, notamment en ce qui concerne la détermination de leur lieu de résidence aux fins de la directive.

5. Gestion du recours à des instruments intermédiaires établis dans des pays tiers de manière compatible avec la libre circulation des capitaux (il convient en parallèle de remplacer la procédure fondée sur un certificat pour éviter la retenue à la source par la procédure plus simple de la divulgation volontaire d'informations aux autorités fiscales).

6. Manque de statistiques provenant des États membres. Recours trop limité au numéro d'identification fiscale des bénéficiaires effectifs, ce qui complique l'utilisation des informations par les États membres dont ils sont résidents.

4. SOLUTIONS ENVISAGEABLES

Lors de l'évaluation des différentes options, il convient de garder à l'esprit que l'exécution des dispositions de la directive repose essentiellement sur les agents payeurs. Il est donc nécessaire de tenir dûment compte de la stratégie de Lisbonne et de l'initiative «Mieux légiférer», qui suppose notamment une limitation des charges administratives et des coûts inutiles pour les entreprises, ainsi que du principe de proportionnalité. En conséquence, les États membres doivent être disposés à convenir de solutions selon lesquelles toute charge administrative supplémentaire liée au renforcement de l'efficacité des dispositions de la directive incomberait, dans la mesure du possible, aux administrations fiscales, qui bénéficieraient d'une augmentation des recettes fiscales, ou aux opérateurs du marché qui sont actuellement moins impliqués, plutôt qu'aux opérateurs du marché (tels que les banques et les gestionnaires d'actifs) qui contribuent déjà largement au fonctionnement de la directive.

Le champ d'application territorial relativement limité de la directive ainsi que des accords prévoyant les mêmes mesures ou des mesures équivalentes constitue une autre contrainte. Il est difficile d'évaluer correctement les répercussions que toute extension du champ d'application de la directive pourrait avoir en termes de fuite de capitaux vers des pays tiers. Même si l'examen des données disponibles ne permet pas d'établir que l'application de la directive a conduit à un changement de la composition géographique de l'épargne productive d'intérêts, toute option visant à renforcer l'efficacité de la directive doit tenir dûment compte des aspects internationaux.

La Commission continue à poursuivre l'objectif de promouvoir l'application, par des centres financiers extracommunautaires importants, de mesures équivalentes à celles appliquées par les États membres. Toutefois, il est également important d'examiner, tout en tenant dûment compte de la libre circulation des capitaux établie dans le traité CE, s'il y a lieu d'ajouter des dispositions visant à empêcher les personnes physiques résidant dans l'UE de tenter de contourner les dispositions de la directive par le biais de paiements d'intérêts effectués dans l'UE et transitant par des entités ou des constructions juridiques «écrans» non imposées situées en dehors du territoire de l'UE ou des juridictions appliquant les mêmes mesures que celles adoptées au niveau de l'UE ou des mesures similaires.

Cela étant, les services de la Commission ont identifié les quatre options suivantes avec leurs avantages et leurs inconvénients respectifs (les répercussions des différentes options sont résumées dans le tableau 2 à la fin du présent document):

Option n° 1 – Statu quo

Option 1	Action proposée
Aucune intervention	Maintenir le statu quo, c'est-à-dire ne rien faire

Option 2 – Modifications visant à garantir une meilleure application de l'accord unanime obtenu par le Conseil le 27 novembre 2000 concernant ce que devraient être le contenu essentiel et l'objectif de la directive

L'option 2 consiste fondamentalement à utiliser comme référence les conclusions du Conseil du 27 novembre 2000 sur ce qu'aurait dû être le contenu de la future directive et à mettre tout en œuvre pour éliminer les lacunes **involontaires**.

Option 2	Action proposée
<p>Modifications visant à améliorer le champ d'application conformément aux conclusions du Conseil du 27.11.2000</p> <p>Limitation des charges administratives pesant sur les agents payeurs conformément à ces mêmes conclusions</p>	<p>– Extension à tous les instruments de placement collectif</p> <p>– Extension de la règle de l'agent payeur à la réception aux constructions juridiques (trusts)</p> <p>– «Règle du pays d'origine» et solution au problème de la «réception passive»</p>

Option 3 – Introduction des mêmes modifications que celles proposées à l'option 2, mais combinées à d'autres modifications visant à combler, dans la mesure du possible, toutes les lacunes et à étendre le champ d'application à tous les produits pouvant être assimilés à des instruments productifs d'intérêts

Cette option consiste à étendre le champ d'application de la directive aux profits provenant des contrats d'assurance-vie qui sont en concurrence avec les créances et les fonds de

placement. Il s'agit aussi d'étendre le champ d'application aux revenus provenant de titres qui sont équivalents à des créances étant donné que presque tout le capital investi est protégé à la date d'expiration du contrat et que le rendement est défini à la date d'émission bien que le produit ne soit pas officiellement composé de créances.

L'approche «par transparence» pour les bénéficiaires effectifs ne s'appliquerait qu'aux paiements effectués en faveur de certaines structures établies dans des juridictions bien déterminées non membres de l'Union européenne dans lesquelles ces structures ne sont pas soumises à une imposition effective.

Option 3	Action proposée
<p>Modifications visant à combler dans la mesure du possible toutes les lacunes et à prévenir les distorsions</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Extension non seulement à tous les fonds de placement, mais aussi aux titres équivalents aux créances et aux assurances-vie assorties d'une faible couverture des risques biométriques et investissant dans des créances, fonds et titres équivalents. – Extension de la règle de l'«agent payeur à la réception» non seulement aux constructions juridiques (trusts), mais aussi aux entités disposant de la personnalité juridique non imposées (comme de nombreuses fondations). – Application de l'approche «par transparence» aux paiements effectués en faveur de certaines structures non imposées établies dans certains pays tiers ou dans certaines juridictions. Élimination de la procédure fondée sur un certificat pour éviter la retenue à la source. – Utilisation accrue des informations disponibles pour déterminer le lieu de résidence du bénéficiaire effectif.

Option 4 – Introduction de modifications visant à élargir le champ d'application de la directive de manière à inclure toutes les personnes morales et l'ensemble des revenus de l'épargne

Lors du Conseil «Ecofin» de mars 2008, plusieurs États membres ont exprimé leur souhait d'étendre le champ d'application de la directive bien au-delà de ce que prévoyaient les conclusions du Conseil du 27 novembre 2000. Toutefois, certaines contraintes doivent être prises en considération:

- La retenue à la source (même si elle est appliquée provisoirement par trois États membres) n'est un mécanisme efficace que si les revenus nets sont connus. C'est rarement le cas pour les types de revenus comme les plus-values. Par ailleurs, les règles sur l'imposition des plus-values varient considérablement. Le prélèvement d'une retenue à la source sur la totalité du produit des cessions serait disproportionné.

– Comme l'a suggéré un État membre au moins, l'inclusion dans le champ d'application des dividendes et de tous les revenus provenant d'investissements versés aux entreprises pourrait entraîner une multiplication des informations à communiquer et des niveaux de retenue à la source.

En ce qui concerne ces paiements d'intérêts, il semblerait plus adéquat d'appliquer le cadre général de la coopération administrative (directive 77/799/CEE et ses éventuelles modifications), fondé uniquement sur l'échange d'informations.

Option 4	Action proposée
Champ d'application beaucoup plus large	Extension aux paiements effectués en faveur de toutes les personnes morales et de tous les types de revenus provenant d'investissements (dividendes, plus-values, paiements versés au titre de contrats d'assurance-vie à proprement parler et fonds de pension, etc.)

5. OPTION PRIVILEGIEE ET QUESTIONS STRATEGIQUES CONSECUTIVES

À l'issue du processus d'analyse et de consultation, l'option 3 semble être à ce stade l'option la plus indiquée. La première option (c'est-à-dire le statu quo) doit être rejetée, car elle ne permet pas d'éliminer les lacunes actuelles de la directive qui sont susceptibles d'avoir des incidences négatives sur les recettes publiques et sur la concurrence. En outre, certains opérateurs du marché considèrent qu'il est nécessaire d'éclaircir certains aspects de la directive.

Par rapport à l'option 2, les coûts qui seraient supportés dans le cadre de l'option 3 par les agents payeurs actuels et futurs devraient être compensés par une réduction des distorsions entre des produits similaires et par de meilleures incidences sur le budget des États membres.

L'option 4, quoique plus complète que l'option 3, serait plus coûteuse et pourrait donner lieu à des cas de duplication et de double retenue à la source. L'option 4 ne semble donc pas respecter le principe de proportionnalité au regard des objectifs de la directive.

Toute modification du champ d'application de la directive exigerait un réexamen des accords conclus avec les juridictions des dix territoires dépendants et associés qui appliquent les mêmes mesures. En ce qui concerne les cinq pays non membres de l'UE qui appliquent des mesures équivalentes, le Conseil devrait évaluer si les accords en vigueur continueraient à inclure ou non des mesures équivalentes à celles de la directive modifiée. Toutefois, compte tenu de certaines modifications proposées dans le cadre de l'option 3 (notamment en ce qui concerne le mécanisme d'«agent payeur à la réception») et, très certainement, de la plupart des modifications proposées dans le cadre de l'option 4, il serait souhaitable d'introduire des modifications analogues dans les accords signés avec ces cinq pays non membres de l'UE.

Tableau 2: Récapitulatif de l'analyse d'impact

Options envisagées	Protection du budget des États membres	Efficacité	Marché financier
Option 1	<p>-</p> <p><i>(Risque de pertes budgétaires)</i></p>	<p>≈</p> <p><i>(Aucune charge administrative supplémentaire mais maintien de celle qui existe déjà)</i></p> <p>-</p> <p><i>Qualité médiocre des statistiques</i></p> <p>-</p> <p><i>Manque de clarté</i></p>	<p>-</p> <p><i>(Éventuellement plus de distorsions)</i></p>
Option 2	<p>+</p> <p><i>(Meilleure protection)</i></p>	<p>-</p> <p><i>(Charge administrative plus lourde)</i></p> <p>+</p> <p><i>Plus de clarté/meilleures statistiques</i></p>	<p>+</p> <p><i>(Moins de distorsions entre les produits d'épargne)</i></p>
Option 3	<p>+</p> <p><i>(Meilleure protection)</i></p> <p>++</p> <p><i>Équité horizontale</i></p>	<p>-</p> <p><i>(Charge administrative plus lourde)</i></p> <p>+</p> <p><i>Plus de clarté/meilleures statistiques</i></p>	<p>++</p> <p><i>(Moins de distorsions entre les produits d'épargne présentant des caractéristiques similaires aux créances et/ou offrant une protection du capital/moins de distorsions entre les agents payeurs déjà couverts et les autres entités et constructions juridiques)</i></p>
Option 4	<p>+</p> <p><i>(Meilleure protection)</i></p> <p>+++</p> <p><i>Équité horizontale</i></p>	<p>--</p> <p><i>(Charge administrative plus lourde)</i></p> <p>-</p> <p><i>Redondance des informations et multiplication des niveaux de retenue à la source</i></p> <p>+</p> <p><i>Plus de clarté/meilleures statistiques</i></p>	<p>+++</p> <p><i>(Moins de distorsions entre tous les produits d'épargne et les structures intermédiaires)</i></p>