

du 1. B. 34.72. J. 0

Commission du Conseil des Etats

chargée de l'examen des projets d'arrêtés fédéraux approuvant des accords italo-suisse sur l'imposition des frontaliers et la double imposition

Procès - verbal

des délibérations sur les propositions du Conseil fédéral

Séance de la Commission du 13 août 1976 de 8 h. 30 à 12 h. 30

Municipio (Sala del Consiglio comunale), Locarno

Présidence: M. le Conseiller aux Etats Reverdin

Présents les membres de la Commission:

MM. Arnold, Bächtold, Bourgnicht, Graf, Guntern, Herzog, Honegger (pour Jauslin), Masoni, Péquignot, Stefani, Vincenz, Weber

Participent également aux délibérations:

M. le Conseiller fédéral G.-A. Chevallaz, Chef du Département fédéral des finances et des douanes, ainsi que, de l'administration fédérale des contributions, MM. Locher, Directeur, Widmer et Menétrey (procès-verbal).

Le Président ouvre la séance en souhaitant la bienvenue à tous les participants et, notamment, au Chef du Département fédéral des finances et des douanes. Les deux accords italo-suisse qui doivent être examinés sont étroitement imbriqués. La Commission du Conseil national n'a pas tenu moins de trois séances pour examiner l'accord sur l'imposition des frontaliers; avant d'en recommander l'approbation au plenum du Conseil national, elle a voulu attendre que la convention de double imposition soit signée. Les deux objets doivent, en principe, être traités par les deux Chambres lors de la prochaine session d'automne.

Chevallaz après avoir relevé le développement rapide du réseau suisse des conventions de double imposition montre combien les deux accords italo-suisse que la Commission est chargée d'examiner sont étroitement liés. Depuis de longues années en effet, la Suisse s'efforce d'amener son voisin du Sud à conclure une convention générale de double imposition qui aurait notamment pour effet d'assurer une protection fiscale des investissements suisses en Italie: ces efforts sont longtemps demeurés vains; cet échec était essentiellement dû au fait qu'une telle convention aurait été très onéreuse pour les finances publiques italiennes en obligeant le fisc italien à renoncer à des montants très importants d'impôts au profit des investisseurs suisses. Il n'est dès lors pas étonnant que l'Italie ait fait durant de longues années la sourde oreille aux demandes suisses.

Il fallut attendre, pour reprendre les négociations avec quelques perspectives de succès, que l'Italie soit à son tour demanderesse dans le domaine fiscal. Cette occasion se présenta lorsque, en raison de l'accroissement considérable du nombre des travailleurs frontaliers, l'Italie exprima le voeu que la situation fiscale de ces travailleurs frontaliers soit réglée par convention et que le produit des impôts payés par ces travailleurs en Suisse soit réparti entre les deux pays.

Il fut tout d'abord décidé, du côté suisse, de joindre strictement les deux négociations concernant l'imposition des frontaliers d'une part et la double imposition d'autre part et de ne rien céder en matière d'imposition des frontaliers tant que des solutions acceptables en matière de double imposition n'auraient pas été mises au point. Par la suite toutefois, des considérations politiques amenèrent le Conseil fédéral à moins d'intransigeance. Il faut en effet reconnaître que l'imposition des frontaliers à leur domicile ou la participation des communes de domicile au produit des impôts relève de la simple équité puisque ce sont ces communes qui supportent en premier lieu les charges occasionnées par ces travailleurs. De plus, l'accord sur l'imposition des frontaliers est applicable dans les deux sens, c'est-à-dire qu'il protège également les Suisses qui travaillent en Italie: même si ces concitoyens sont relativement peu nombreux, leur sort particulièrement injuste ne doit pas être oublié puisqu'ils sont à la fois victimes d'une double imposition totale et de la dépréciation de la Lire italienne. Ce sont ces réflexions qui ont incité le Conseil fédéral à ne pas attendre la conclusion des négociations de double imposition mais de signer l'accord sur l'imposition des frontaliers avant la convention générale de double imposition.

Il n'en demeure pas moins que les pressions exercées par la Suisse à différents stades grâce à cet accord ont permis de débloquer les négociations de double imposition et d'aboutir à la signature d'une convention. Certes, cette convention ne correspond pas en tous points à la pratique suisse et aux voeux émis par les divers milieux intéressés; le Conseil fédéral s'est longuement expliqué à ce sujet dans son message du 5 mai 1976 et je laisse le soin aux représentants de l'administration de revenir plus en détail sur ce point. Mais ce que nos négociateurs ont obtenu est sans aucun doute un maximum et il serait erroné de penser qu'en tirant encore plus sur la corde de l'imposition des frontaliers on aurait pu obtenir des solutions plus favorables pour l'économie et les fiscaux suisses. Compte tenu d'une part de la disproportion des investissements suisses en Italie et italiens en Suisse et d'autre part de l'ampleur de la fuite des capitaux italiens en Suisse, il était inévitable que l'Italie posât des

limites précises aux concessions qu'elle était prête à faire dans le domaine de la double imposition. Telle qu'elle se présente, cette convention représente néanmoins une amélioration notable de la situation fiscale de notre économie en Italie et des nombreux Suisses qui tirent des revenus d'Italie.

Telle sont dans l'ensemble les raisons qui incitent le Conseil fédéral à vous recommander d'approuver les deux accords en question. Si cette recommandation devait être suivie par votre Commission d'abord et par le Conseil des Etats ensuite, le Conseil fédéral aurait le voie libre pour ratifier l'accord sur l'imposition des frontaliers, puisque cet accord a déjà été approuvé par le Conseil national; comme, de son côté, le Gouvernement italien est autorisé à le ratifier, rien ne s'opposera plus à une mise en vigueur rapide de l'accord. En réalité toutefois, il n'est du tout certain que le Conseil fédéral fasse usage immédiatement du droit de ratifier que les Chambres lui auront ainsi accordé. Avant d'en arriver là, il s'efforcera d'analyser la situation sur le plan des deux conventions et il examinera en particulier l'état d'avancement de la procédure d'approbation parlementaire en Italie de la convention de double imposition. Il est hors de question que le Conseil fédéral procède aux formalités nécessaires à la mise en vigueur de l'accord sur l'imposition des frontaliers avant que des garanties sérieuses n'aient été données par l'Italie quant à l'entrée en vigueur de la convention de double imposition.

En approuvant l'accord sur l'imposition des frontaliers, les Chambres fédérales feraient une nouvelle fois la preuve de la bonne volonté de la Suisse et donneraient au Conseil fédéral un atout pour exiger un traitement expéditif de la convention de double imposition par l'Italie.

Il n'est pas douteux que l'attitude du Conseil national a aidé à aboutir à la signature de la convention de double imposition; le Conseil fédéral est donc bien décidé à continuer de jouer ce jeu puisque cela a réussi jusqu'ici. S'agissant du contenu des accords, il faut relever des écarts dans la convention de double imposition par rapport au modèle de l'OCDE. La mention de la fraude fiscale dans le préambule se réfère exclusivement à la législation interne des deux Etats. Quant à la clause d'échange de renseignements (art. 27), elle ne va pas trop loin; il ne faut pas perdre de vue que les pressions de l'étranger sur la Suisse se font toujours plus sentir; elles ne sont encore pas trop fortes, ce qui s'explique déjà par le fait que les Etats membres des Communautés européennes n'ont pas encore réussi à se mettre d'accord entre eux. Quant à l'imposition des frontaliers, il était normal qu'un accord soit trouvé avec l'Italie qui s'aligne sur ce qui se fait avec d'autres pays; dans nos relations avec tous nos voisins, c'est le principe de l'imposition des frontaliers au domicile qui s'applique, à deux exceptions près: les frontaliers français à Genève sont imposables au lieu de travail mais le canton de Genève restitue une part des impôts ainsi encaissés aux communes françaises de domicile et les frontaliers autrichiens acquittent un impôt maximum d'un pour cent à leur lieu de travail. Nulle part donc le principe de l'imposition au lieu de travail n'existe comme cela est le cas dans nos relations avec l'Italie: il y a là une inéquité à corriger. Il convient encore de relever que l'accord entraînera certes un sacrifice financier pour les trois cantons intéressés, mais les autres cantons renoncent, dans la plupart des cas, à la totalité des impôts sur les frontaliers depuis de longues années. La situation des trois cantons était donc meilleure que celle des autres cantons; l'activité des travailleurs frontaliers est en outre source d'un développement économique non négligeable. Une indemnisation des trois cantons serait donc ressentie comme peu équitable par tous les autres cantons.

Locher ruft in Erinnerung, dass die Grenzgängervereinbarung vom Nationalrat im Juni genehmigt worden ist, nachdem seine Kommission drei Sitzungen abgehalten hatte. Durch ihre Haltung hat die Kommission des Nationalrats bewirkt, dass Italien den Entwurf für das DBA im Oktober 1975 paraphiert und am 9. März 1976 unterzeichnet hat. Damit ist formell der schweizerische Wunsch, mit Italien ein DBA abzuschliessen, nach über 40 Jahren endlich erfüllt. Aber es bleibt die parlamentarische Genehmigung abzuwarten. Die Grenzgängervereinbarung ist vom italienischen Parlament genehmigt worden; Italien ist zum Austausch der Mitteilungen bereit. Aber die Genehmigung des DBA steht noch aus; es ist auch nicht bekannt, dass das DBA mit einer Botschaft dem Parlament zugeleitet worden wäre.

Grundsätzlich gehörte die Besteuerung der Grenzgänger in das DBA. Aber aus politischen Gründen musste eine besondere Vereinbarung eingegangen werden. Damit konnte allerdings für die drei interessierten Kantone Tessin, Graubünden und Wallis eine günstigere Lösung erreicht werden als bei Eingliederung in das DBA; denn Italien hatte für die Grenzgänger stets die Besteuerung am Wohnsitz verlangt, wie dies namentlich Frankreich und Deutschland zugestanden worden ist. Die Lösung mit Italien entspricht nun der Vereinbarung zwischen Genf und Frankreich vom Januar 1973 (Genf war nicht der Grenzgängervereinbarung der schweizerischen Kantone mit Frankreich beigetreten). Somit ist der Arbeitsstaat für die Besteuerung der Grenzgänger zuständig. Die Schweiz vergütet aber den italienischen Gemeinden einen Teil der Steuereinnahmen. Aus budgetären Gründen wurde der Anteil abgestuft, 20 % für 1974, 30 % für 1975 und erst ab 1976 40 %.

Zum DBA führt Locher aus, dass es im Aufbau dem OECD Musterabkommen folge, aber doch verschiedene Besonderheiten aufweise. Italien musste in der Fassung des Titels und der langen Präambel entgegengekommen werden. Wir hatten den Eindruck, dass damit Italien das DBA besser durchbringen könne. Dazu kommen einige materielle Konzessionen, die über das hinausgehen, was wir uns gewünscht hätten, namentlich Quellensteuern von 15 % für alle Dividenden und von 12,5 % für Zinsen. Die Quellensteuer von 5 % auf Lizenzgebühren liegt noch im Rahmen. Besonders in dieser Regelung liegt das Interesse der Schweiz, wird doch eine Steuer, die bis auf 35 % gehen kann, durch das DBA auf 5 % limitiert. Aus diesem Grunde ist das DBA von der überwiegenden Mehrzahl der angefragten Stellen als annehmbar bezeichnet worden. Von Seiten der Wirtschaft hat nur die Bankiervereinigung wegen des Informationsaustausches gegen das DBA Stellung genommen. Diese Klausel entspricht aber den Bestimmungen unserer Abkommen mit Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und andern europäischen Staaten; sie geht weniger weit als der Musterartikel der OECD. Gegen das DBA wenden sich auch die Schweizer in Italien, die mehrmals konsultiert worden sind. Sie fürchten ebenfalls die Amtshilfeklausel. Die Italienschweizer sind in der gleichen Lage wie alle italienischen Steuerpflichtigen, sie erhalten die schweizerische Verrechnungssteuer nur zurück, wenn sie ihre Dividenden und Zinsen in Italien deklariert haben. Italien hat die Kapitalflucht-Gesetzgebung um weitere drei Monate verlängert, offenbar weil von der Amnestie bisher nur wenig Gebrauch gemacht worden ist. Die Kantone waren mehrheitlich für das Abkommen.

Le Président ouvre le débat d'entrée en matière.

Guntern beglückwünscht den Bundesrat dazu, dass auch das DBA abgeschlossen werden konnte. Die Aufsplitterung in zwei Abkommen war nicht glücklich und eigentlich unnötig. Italien verlangte dies, damit die Grenzgängervereinbarung möglichst bald abgeschlossen und in Kraft gesetzt werden kann. Damit bleibt die Möglichkeit,

das DBA auf die lange Bank zu schieben. Die Regierung kann mit der Unterbreitung an das Parlament zuwarten, das Parlament kann die Genehmigung verzögern. Die Schweiz muss aber die Gewissheit haben, dass mit der Grenzgängervereinbarung auch das DBA ratifiziert wird. Zu diesem Zweck ist in den Genehmigungsbeschluss für die Grenzgängervereinbarung eine Klausel aufzunehmen. Im Hinblick auf die nach dem Abschluss des DBA von Italien gefassten Währungsmaßnahmen stellt sich zudem die Frage, ob diese Massnahmen die Lage des DBA nicht verändert haben. Sollten nicht gewisse Sicherheiten für die Italienschweizer eingebaut werden? Die Italiener in der Schweiz können ihre Erwerbseinkünfte frei nach Italien transferieren, während dies den Italienschweizern verwehrt ist. Im übrigen ist festzustellen, dass die Grenzgängervereinbarung einseitig abgefasst ist. Das Prinzip der Besteuerung am Arbeitsort ist in Ordnung; der Ausgleich zugunsten der Grenzgemeinden ist aber nur zugunsten Italiens vorgesehen. Wenn der Reziprozität auch nicht grosse Bedeutung zukommen soll, so hätte doch der Grundsatz durchgesetzt werden sollen. Es fehlt auch eine Umschreibung des Begriffs der Grenzgänger; es sind daher verschiedene Auffassungen denkbar.

Honegger teilt die Auffassung des Bundesrats, dass das DBA annehmbar ist, auch wenn es nicht alle schweizerischen Wünsche erfüllt. Die Abneigung der Banken ist nicht tragisch zu nehmen; ihr Interesse am DBA ist offenbar nicht gross; zudem befürchten die Banken, dass das Erstattungsverfahren nicht richtig funktionieren werde. Aber die Banken anerkennen doch das Interesse anderer Kreise, namentlich der Industrie. Auch für die Sonderbestimmungen besteht volles Verständnis, gilt die Schweiz doch als Kapitalfluchtland. Indessen sind ein paar Bemerkungen am Platze. Wenn die Präambel keine rechtliche Wirkung hat, so könnte sie doch ein Präjudiz für andere Länder bilden, z.B. Deutschland und Frankreich. Die Präambel könnte bei der Auslegung des DBA angerufen werden. Könnten die Präambel und die Artikel 23, 27 und 28 nicht die Gefahr hervorrufen, dass Erstattungsanträge schleppend behandelt werden? Zu den Bedenken der Italienschweizer zur Amtshilfeklausel: Welches ist der Zusammenhang mit der Meldepflicht in Italien über ausländische Vermögenswerte? Bildet das Fehlen einer Reduktion für Tochterdividenden unter 15 % ein Präjudiz für andere Länder, entspricht der Satz von 15 % ständiger italienischer Praxis? Welche Auswirkungen hat die Attraktivkraft der Betriebstätte? Inbezug auf das Junktim darf die Schweiz nicht nachgeben. Ohne Junktim werden das italienische Parlament und die Regierung das DBA nicht genehmigen und ratifizieren. Der Trumpf darf nicht aus den Händen gegeben werden. Wie die Verbindung geschaffen werden soll, ist für mich noch offen. Der Bundesrat könnte eine Erklärung abgeben, die Ratifikationsurkunden nur gleichzeitig auszutauschen. Dies könnte auch im Bundesbeschluss vorgeschrieben werden; damit käme man aber mit den Kompetenzen des Bundesrats in Konflikt. Was geschieht, wenn Italien das DBA nicht vor Ende 1978 ratifiziert? müssen wir dann trotzdem die aufgelaufenen Gelder auszahlen?

Wahrscheinlich das?

Seien gut bei Votum!

Stefani s'occupe tout d'abord du contenu des deux accords. L'absence d'une définition des "frontaliers" dans l'accord sur l'imposition des frontaliers est une lacune; cette notion peut en effet être très élastique, selon que l'on se base sur la réalité des choses ou sur les permis de police. Quant à l'article 27 de la convention de double imposition (échange de renseignements), il laisse à l'administration une large part d'appréciation: qu'est-ce en effet que l'application de la convention pour laquelle des renseignements peuvent être échangés? S'agissant du contexte dans lequel ces deux accords sont discutés et de leur lien, il faut relever que des interventions extérieures ont été effectuées. Certaines

de ces interventions sont compréhensibles, telle celle des Suisses de l'étranger qui estiment que l'Italie devrait accorder des compensations dans d'autres domaines (mesures monétaires); à ce dernier sujet, il faut noter que ces mesures monétaires ont une rétroactivité de fait, sinon de droit, qui met nos concitoyens en Italie dans une situation extrêmement délicate. D'autres interventions, comme celle du Groupement des holdings, sont beaucoup plus lourdes; en voulant absolument lier les deux accords, les holdings donnent l'impression de vouloir sacrifier les cantons frontaliers et les Suisses d'Italie pour obtenir les avantages que leur réserve la convention de double imposition; si un lien doit exister entre les deux accords, il faut le présenter de manière plus habile. En adoptant le projet d'arrêté fédéral proposé par les holdings, un précédent sera créé; de plus, les Chambres fédérales (le législatif) intervient dans les compétences du Conseil fédéral (exécutif); ce faisant, on met en péril la crédibilité du Conseil fédéral de négocier des traités internationaux. Comme le Chef du Département des finances et des douanes l'a relevé, la conclusion d'un accord sur l'imposition des frontaliers relève du domaine de la simple équité; en revanche, la convention de double imposition tend à protéger des intérêts purement matériels: or on ne peut pas mettre ces deux éléments sur les deux plateaux d'une même balance. Pour le canton du Tessin, ni l'une ni l'autre de ces deux conventions n'est satisfaisante; la convention de double imposition doit favoriser des grandes sociétés suisses qui n'ont de toute manière pas de siège au Tessin et qui ont au contraire librement choisi de s'installer en Italie; elles n'ont maintenant qu'à supporter les inconvénients de ce choix. En conclusion, il faut approuver les deux projets d'arrêtés fédéraux indépendamment et faire confiance au Conseil fédéral pour qu'il définisse et protège au mieux les intérêts généraux du pays.

Masoni tient tout d'abord à féliciter le Conseil fédéral d'avoir réussi à faire signer une convention de double imposition par l'Italie. Dans le message sur la double imposition, il est fait état des investissements suisses en Italie qui placent notre pays au deuxième rang: mais a-t-on tenu compte dans cette statistique des intérêts authentiquement suisses ou également des investissements des sociétés "boîte aux lettres" à étiquette suisse? Parmi ces dernières, il en est qui font figurer leurs participations italiennes au bilan et d'autre pas (relation fiduciaire): ces dernières pourront-elles bénéficier de la convention de double imposition? des questions analogues se posent pour les sociétés d'exploitations de brevets: certaines observent les prescriptions de l'ACF de 1962 et d'autres pas. La clause d'échange de renseignements (art. 27) n'est pas très heureuse. Quant à l'application pratique de la convention, il faut s'attendre à ce que l'Italie crée des difficultés; il ne faut pas perdre de vue que les procédures de taxation sont en Italie très différentes de ce qu'elles sont chez nous: l'Italie n'est pas de ce point de vue un Etat de droit comme nous le connaissons; il est pratiquement impossible de présenter une déclaration correcte. De plus, l'Italie a la possibilité d'obtenir des renseignements autrement que par la convention; un groupe spécial de l'administration italienne est chargé d'obtenir des informations à l'étranger sur la fortune de certains contribuables italiens; ou bien, l'administration taxe d'office le contribuable sur une valeur très élevée: si l'intéressé veut obtenir une diminution de sa taxation, il lui incombe de prouver que ses revenus sont inférieurs à la taxation, le cas échéant en produisant des attestations de l'autorité fiscale étrangère. La question se pose également de savoir si la Suisse sera tenue de fournir des renseignements pour

appliquer le principe du taux global (prise en compte des revenus imposables en Suisse pour déterminer le taux d'impôt des revenus imposables en Italie). On peut encore se demander ce que va perdre le fisc suisse à la mise en vigueur de la convention de double imposition: si l'article 27 est appliqué de manière relativement stricte, des sociétés italiennes en Suisse seront liquidées. Mazoni ne peut pas au surplus se déclarer d'accord avec les explications fournies par le Département politique dans sa lettre du 28 juillet 1976: cette législation en matière monétaire aura sans doute des conséquences graves pour l'économie suisse et nos compatriotes en Italie. On ne peut certes pas lier la convention de double imposition et les mesures monétaires; il n'en demeure pas moins que le Conseil fédéral devrait intervenir à Rome. Pour ce qui est en revanche de la liaison entre la convention de double imposition et l'accord sur l'imposition des frontaliers, il faut éviter de laisser la liberté au Conseil fédéral, car celui-ci sera l'objet de pressions très fortes de la part de la diplomatie italienne et il risque de devoir céder pour préserver certains autres intérêts politiques; la solution la plus pratique est d'adopter une attitude dilatoire au niveau de la Commission et de différer toute décision définitive sur les deux accords. La proposition Guntern fait preuve en revanche de trop de méfiance à l'égard du Conseil fédéral.

Bourgknecht est également d'avis que les deux accords forment un tout. Il serait souhaitable que des conséquences chiffrées des deux accords puissent être fournies: avantages des fiscs suisses et des contribuables respectivement à la convention de double imposition? quel est le coût pour les fiscs suisses des écarts consentis par rapport au modèle de l'OCDE? quant à l'économie suisse, que va-t-elle gagner au juste? S'agissant de la liaison des accords, l'orateur se déclare résolument pour; la forme peut être discutée, mais le fait est que l'on ne peut faire aucune confiance à l'Italie. Les arguments de Stefani ne sont que partiellement exacts car si la réglementation sur les frontaliers répond à un besoin d'équité, l'élimination de la double imposition en général est elle aussi un élément de justice fiscale. La conscience juridique est actuellement favorable à l'élimination de la double imposition, que cela soit au niveau inter-cantonal ou international. De même, les autorités suisses sont là pour défendre tous les intérêts suisses à l'étranger (ceux des sociétés et des citoyens) et non seulement d'une partie d'entre eux. Si l'accord sur les frontaliers permet d'arriver à la convention de double imposition, il ne faut en tout cas pas lâcher. Quant au genre de lien, il appartient au représentant du Conseil fédéral de faire savoir celui qu'il préfère: arrêté fédéral unique pour les deux accords, tactique dilatoire de la Commission ou liberté de manoeuvre du Conseil fédéral avec engagement ferme de sa part de ne pas lâcher l'accord sur les frontaliers avant l'entrée en vigueur de la DBA.

Vincenz möchte als Vertreter eines der betroffenen Grenzkantone Bedenken äussern, die die Begeisterung für die beiden Abkommen dämpfen. Italien hat es gut verstanden, seine Karten zu spielen. Wir kennen die italienische Verwaltungspraxis. Die Erstattungen werden verzögert. Die Massnahmen gegen die Kapitalflucht dämpfen die Begeisterung für das DBA. Die Deklarationen in der Präambel sind nicht nur verbale Zugeständnisse; sie können von einiger Bedeutung sein. Das DBA wird zu einem Abkommen gegen die Kapitalflucht. Das Interesse für das DBA ist unterschiedlich. Die Grenzgängervereinbarung trifft drei Kantone; das Interesse am DBA haben aber andere Kantone. Im Oberengadin hat der Kauf von Eigentumswohnungen mit der Dis-

kussion um das DBA aufgehört. Diese Regionen werden empfindlich getroffen. Daran knüpft Vincenz die Frage: Wo liegt das Interesse am DBA? bei der privaten Wirtschaft oder beim Fiskus? Wer hat übrigens die Informationen zu geben? Der Kanton Tessin hat die Grundbuchämter aufgefordert, keine Auskünfte im Zusammenhang mit der italienischen Amnestie zu geben. Abschliessend bin ich für Eintreten, da die mehrfache Besteuerung aufgehoben werden muss. Das Junktim sollte aber erhalten bleiben. Daher wird der Antrag gestellt, das Geschäft heute zu verschieben. Vorerst sollten wir über die Behandlung im italienischen Parlament unterrichtet werden.

Weber ist für Eintreten. Irgendwo wurde behauptet, Italien habe aus dem Fehlen eines DBA 150 Mio Franken gespart. Woraus resultiert dieser Betrag? Die Steuerbelastung in der Schweiz und in Italien sollte verglichen werden. Berührt die Grenzgängervereinbarung die Stellung der Grenzgänger? Welche Stellung haben sie dazu eingenommen? Trifft es zu, dass die Gifttragödie in Oberitalien die Bereitschaft Italiens zur Genehmigung herabgemindert hat? Der Hinweis in der Präambel auf die Steuerflucht könnte italienische Bestrebungen unterstützen. Die möglichen Druckmittel sollte man behalten, soweit dies der Anstand zulässt. Wie weit darf man gehen, um nicht in Verruf zu kommen; denn die Leidtragenden sind bei den beiden Abkommen nicht die gleichen. Wie weit hängen die Gemeinden vom italienischen Staat ab, haben sie Steuerautonomie?

Bächtold beschränkt sich auf kurze Bemerkungen, da alles Wesentliche schon vorgebracht worden ist. Er verweist auf die Grenzgänger in Schaffhausen. Ohne die deutschen Grenzgänger hätte der Kanton Schaffhausen nicht eine derartige Blüte erleben können. Für Schaffhausen gilt unangefochten das Wohnsitzprinzip, und wir sind überrascht, dass für den Tessin etwas anderes gelten soll. Bächtold stimmt daher der Grenzgängervereinbarung zu und ist froh, dass kein Antrag Garbani gestellt worden ist. Zum Junktim: Die Trümpfe sind ungleich, Italien hat den Bauer, die Schweiz die Dame. 150 Mio Franken stehen ungefähr 17 Mio Franken gegenüber. Es kommt auf den Zeitpunkt an, an dem die Karte ausgespielt wird. Wir können im Bundesbeschluss den Bundesrat ermächtigen, die Vereinbarung mit dem DBA gleichzeitig zu ratifizieren; wir können es aber auch dem Bundesrat überlassen, den richtigen Zeitpunkt zu wählen; schliesslich können wir unsere Beratungen ausstellen und die Entwicklung in Italien abwarten. Diese Lösung erscheint als beste. Ob im Bundesbeschluss eine Anordnung getroffen werden kann, erscheint als zweifelhaft, und ein Versprechen des Bundesrats ist nicht rechtsverbindlich, zudem könnte der Bundesrat, der ja verhandeln muss, wiederum unter Druck kommen. Daher muss das Parlament, das nicht mit Italien verhandelt, die Sache in der Hand behalten. Stellt in diesem Sinne Antrag.

Herzog hält im Hinblick auf die unterschiedlichen Interessen Italiens dafür, dass die Schweiz nicht nachgeben darf. Auf die Vorlage für die Grenzgängervereinbarung ist einzutreten, aber mit Beschlussfassung ist abzuwarten, bis die Ratifikation in Italien gesichert ist.

Masoni voudrait encore formuler une question au sujet du remboursement d'une partie des impôts perçus sur les frontaliers à l'Italie: est-on certain que cet argent reviendra aux communes en plus de ce à quoi elles ont droit de la part de l'Etat ou de la région en vertu de la législation ordinaire? Quant à l'argument du financement des infrastructures, il n'est pas toujours pertinent: d'une part ces infrastructures font le plus souvent défaut et d'autre part nombre de frontaliers sont des méridionaux qui vivent seuls à la frontière et ont laissé leurs familles dans le Sud.

Reverdin montre par des anecdotes et des comparaisons (aide à Venise) à quelles difficultés pratiques l'application de la convention de double imposition va se heurter; l'administration italienne dispose d'innombrables possibilités dilatoires. Il ne faut donc pas abandonner le seul atout que nous ayons. Toutefois, la liaison définitive dans un seul arrêté fédéral est trop stricte; l'avenir est imprévisible et si des circonstances contraignantes nous obligeaient à lâcher du lest il faudrait pouvoir le faire rapidement et facilement. La solution la plus pratique consisterait donc pour la Commission à entrer en matière puis à suspendre ses travaux. S'agissant de la convention de double imposition, son plus grand intérêt réside dans l'imposition réduite des redevances pour brevets et licences; ces paiements sont vitaux pour l'économie suisse car ils permettent de financer la recherche scientifique et technologique.

Weber stellt die Frage, ob es nicht besser wäre, das DBA in der Septembersession zu genehmigen und damit zu dokumentieren, dass es uns damit ernst ist. Der Nationalrat könnte das DBA immer noch zurückhalten.

Locher nimmt zu den aufgeworfenen Fragen soweit als möglich Stellung. Ein DBA wird immer im Interesse der Steuerpflichtigen abgeschlossen; sie sollen vor Doppelbesteuerung geschützt werden. Aber ein Staat muss seine Besteuerung zurücksetzen und erleidet insofern einen Verlust. Die Erstattung unserer Verrechnungssteuer an italienische Kapitalanleger reduziert den Ertrag unserer Steuer entsprechend. Die Höhe des Ausfalles lässt sich nicht abschätzen. Umgekehrt verliert Italien; auch hier sind Schätzungen schwierig. Ausgehend von 1,2 Mia Franken Direktinvestitionen, entsprechenden Dividenden, aber auch Zinseinkünften und groben Schätzungen der Lizenzeneinkünfte könnte man auf einen Steuerverlust Italiens von 100 Mio Franken kommen. Die Auskunfts Klausel mit Italien entspricht derjenigen mit europäischen Ländern. Gewisse Auskünfte sind immer nötig, wenn die Steuerreduktion oder -erstattung geltend gemacht wird. Auskünfte für die Durchsetzung der internen Steuergesetzgebung oder gar der Kapitalfluchtgesetze sind ausgeschlossen. Nur die Eidg. Steuerverwaltung darf Auskünfte geben, und vor der Auskunftserteilung wird dem betroffenen Steuerpflichtigen die Möglichkeit von Einsprache und Rekurs an das Schweizerische Bundesgericht gegeben. Davon klar zu unterscheiden sind die Möglichkeiten, sich aus öffentlichen Registern Auskünfte zu beschaffen, und hiegegen hat Tessin Massnahmen getroffen. Das DBA kommt hier nicht zum spielen. Es trifft zu, dass die italienische Verwaltung anders ist als die unsrige. Daran kann das DBA nichts ändern. Immerhin sieht es für die Regelung von Schwierigkeiten eine Gemischte Kommission vor. Mit dieser Institution haben wir bei der "imposta straordinaria" gute Erfahrungen gemacht. Es versteht sich, dass blosse Treuhänder einen Abkommensvorteil nicht beanspruchen können (s. Art. 10-12 und 4 Abs. 5). Die Präambel war für uns eine Art

Blitzableiter, mit dem manche italienische Forderung abgelehnt werden konnte. Aus ihr folgt nicht, dass ein Staat bei Vorschriften des andern Staats über Kapitalflucht mithelfen müsste. Die Grenzgängervereinbarung ist auf fünf Jahre abgeschlossen, ohne Kündigungsmöglichkeit. Tritt sie in Kraft, so gilt sie für fünf Jahre, nachher fällt sie dahin. Sie kann aber, aufgrund des Artikels 6 der Vereinbarung und des DBA über 1978 hinaus verlängert werden, kann daher später mit dem DBA ab 1979 gekündigt werden.

TE Chevallaz signale qu'il a obtenu un vote favorable du Conseil national à l'accord sur les frontaliers en mettant en avant la prudence du Conseil des Etats: le débat qui vient d'avoir lieu montre qu'il ne s'était pas trompé. Il faut constater d'emblée qu'il n'y a pas d'opposition de principe aux deux accords. En réponse à l'intervention Masoni au sujet du remboursement des 40 % aux communes italiennes, on peut donner toutes assurances à ce sujet: l'article 5 de l'accord sur les frontaliers prévoit des garanties suffisantes. - Les mesures monétaires prises récemment par l'Italie sont sans aucun doute importantes et le Conseil fédéral suit de près l'évolution de la situation dans ce domaine; il est probable que ces mesures sont plus ou moins provisoires et ne seront finalement pas maintenues. - Venant au préambule de la convention, il faut reconnaître qu'il va plus loin que le texte, mais ce qui est important est ce texte lui-même; quant à savoir dans quelle mesure le préambule peut être utilisé pour interpréter les clauses de la convention, la question reste posée; en tout état de cause, le pire a été évité puisque la mention de la lutte contre la fraude fiscale ne figure pas dans le texte de la convention de double imposition. Mais l'échange de renseignements fiscaux devient toujours plus important sur le plan international; en septembre 1975, lors de la réunion des Ministres des finances de la CEE, la France avait formulé quelques remarques à ce sujet contre la Suisse, mais n'avait pas été suivie par les autres Etats membres; certains ont même prétendu que la France exigeait plus de la Suisse que les Etats membres des CE n'exigeaient d'eux-mêmes. Il n'en demeure pas moins qu'il faut s'attendre à des interventions de plus en plus insistantes.

Le but principal est actuellement de faire entrer en vigueur les deux accords. S'agissant de la liaison entre les deux, le Conseil fédéral maintient son point de vue selon lequel il doit lui appartenir de juger du moment le plus opportun pour l'entrée en vigueur de l'accord sur les frontaliers. Si toutefois la Commission devait aboutir à une autre conclusion, Chevallaz laisse entendre qu'il préférerait que les travaux soient suspendus plutôt que de lier les deux textes définitivement dans un seul et même arrêté fédéral.

Reverdin estime également que la proposition Guntern aboutit à un résultat trop rigoureux.

Guntern ist grundsätzlich mit dem Vorschlag Masoni einverstanden, hält aber dafür, dass sein Antrag weniger weit ging. Es stellt sich die Frage, wann das DBA als gesichert gelten kann und die Kommission weiterbehandeln soll. Können wir vom italienischen Parlament verlangen, dass es beide Abkommen genehmigt, wenn wir dies nicht selbst auch tun wollen?

Stefani se range à la proposition Masoni de suspension des travaux; il faut mettre les deux textes au congélateur; cela risque de durer longtemps, mais il n'y a rien d'autre à faire.

Auch Honegger schliesst sich dem Antrag Masoni an. Der Bundesrat sollte ersucht werden, die Italiener zu unterrichten: Die Kommission ist bereit zu genehmigen, aber sie möchte damit rechnen können, dass unter den vorliegenden Verhältnissen auch das italienische Parlament das DBA genehmige.

Locher hält es für gefährlich, in der Pressemitteilung zuviel Zweifel zum DBA zu äussern. Damit spielte man nur dem italienischen Parlament in die Hände. Auch die Währungsmassnahmen sollten nicht erwähnt werden; sonst könnte der Schluss gezogen werden, das DBA verpflichte die Schweiz, bei den italienischen Massnahmen mitzumachen.

Reverdin constate qu'il n'y a pas d'opposition à l'entrée en matière et que personne ne propose la discussion de détail. Le bureau de l'Assemblée fédérale devra être informé par l'administration. La proposition Locher pour un communiqué de presse est approuvée.

Locher stellt fest, dass somit der Ständerat im September beide Vorlagen nicht behandeln wird. Am 25. August tritt die nationalrätliche Kommission für das DBA zusammen. Sie wird über den heutigen Beschluss der ständerätlichen Kommission unterrichtet werden. Der Nationalrat hat die Grenzgängervereinbarung schon genehmigt.

Chevallaz: der NR könnte das DBA genehmigen

Honegger macht darauf aufmerksam, dass im Nationalrat eine Motion Eisenring vorliegt, die die Kommission auch behandeln muss. Nachher muss diese Motion auch an den Ständerat gehen.

La séance est levée à 12 h. 30.

Annexe: Communiqué de presse

PressemitteilungItalienisch-schweizerische Abkommen über die Besteuerung der
Grenzgänger und die Vermeidung der Doppelbesteuerung

Die Kommission des Ständerates zur Behandlung der italienisch-schweizerischen Abkommen über die Besteuerung der Grenzgänger vom 3. Oktober 1974 einerseits und die Vermeidung der Doppelbesteuerung vom 9. März 1976 andererseits hielt unter dem Vorsitz von Ständerat Olivier Reverdin am 13. August 1976 in Locarno eine Sitzung ab.

Sie hat Eintreten auf beide Abkommen beschlossen, die Detailberatung jedoch ausgesetzt: Die Ständeratskommission möchte vom Bundesrat vorerst zusätzliche Informationen über gewisse verfahrensmässige Gesichtspunkte dieser Abkommen erhalten, insbesondere auch Angaben statistischer Natur. Ausserdem hat sie vom Bundesrat Auskunft über den Stand des parlamentarischen Verfahrens in Italien hinsichtlich der Genehmigung des Doppelbesteuerungsabkommens verlangt.

Der Vorsteher des Eidg. Finanz- und Zolldepartements, Bundesrat G.-A. Chevallaz und der Direktor der Eidg. Steuerverwaltung, Dr. K. Locher, wohnten der Sitzung ebenfalls bei.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT
Presse- und Informationsdienst

Texte français voir au verso

Communiqué de presse

Accords italo-suisse sur l'imposition des frontaliers et la double imposition

La Commission du Conseil des Etats chargée de l'examen des accords italo-suisse sur l'imposition des frontaliers du 3 octobre 1974 d'une part et la double imposition du 9 mars 1976 d'autre part a siégé le 13 août 1976 à Locarno sous la présidence du Conseiller aux Etats Olivier Reverdin.

Elle a résolu d'entrer en matière sur les deux accords mais a différé la discussion de détail: elle désire en effet obtenir de la part du Conseil fédéral des informations supplémentaires sur certains aspects techniques de ces conventions, notamment d'ordre statistique. En plus, la Commission a demandé au Conseil fédéral de l'informer sur l'état d'avancement de la procédure parlementaire en Italie concernant l'approbation de la convention de double imposition.

Le Chef du Département fédéral des finances et des douanes, M. le Conseiller fédéral G.-A. Chevallaz, et le Directeur de l'administration fédérale des contributions, M.K. Locher, assistaient aux délibérations.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES ET DES DOUANES
Service de presse et d'information

Deutscher Text siehe Rückseite

Ständerätliche Kommission
zur Vorberatung der schweizerisch-italienischen
Vereinbarung über die Besteuerung der Grenzgänger

+ JBA!

(Partei)

- Lib Reverdin Olivier, Prof. Dr. ès lettres, Präsident
1204 Genève, 8, Rue des Granges
- CVP Arnold Leo, Dr. iur. Rechtsanwalt und Notar.
6460 Altdorf, Attinghauserstr. 7
- FdP Bächtold Kurt, Dr. phil., Leiter der Stadtbibliothek
8200 Schaffhausen, Vögelingässchen 34
- CVP Bourgknecht Jean-François, Avocat et notaire
1700 Fribourg, Pérolles 12
- SVP Graf Konrad, Dipl. Ing. agr.
8260 Stein am Rhein
- CVP Guntern Odilo, Dr. iur. Rechtsanwalt und Notar
3900 Brig, Untere Biela
- SVP Herzog Heinrich, Dipl. Ing. agr. ETH
8596 Münsterlingen
- FdP Jauslin Werner, Dipl. Bauing. ETH *HOEGGER ZH*
4132 Muttenz, Pappelweg 22
- FdP Masoni Franco, avvocato e notaio
6901 Lugano, Via Frasca 10
- FdP Péquignot Maurice, Inspecteur scolaire
2740 Moutier, rue du Moulin 2
- CVP Stefani Alberto, avvocato e notaio
6745 Giornico
- CVP Vincenz Gion, Dr.sc.techn., dipl. Ing.agr. ETH
7000 Chur, Brandisstr. 8
- SP Weber Walter, Gemeindeammann
4552 Derendingen, Friedhofstr. 20