

Risques liés aux prestations en capital

Maintien de la prévoyance, optimisations fiscales, imposition de près de neuf milliards de francs: quels sont les risques pour l'Etat?

Vaste programme que la mission du Contrôle fédéral des finances de surveillance financière de l'Administration fédérale. Dans le cadre de contrôles de rentabilité, il examine si les ressources sont employées économiquement, si la relation coûts-utilité est avantageuse et si les dépenses consenties ont l'effet escompté. Cet article expose, sur la base d'une évaluation concrète, le rôle du Contrôle fédéral des finances dans le domaine fiscal, ses méthodes de travail, ainsi que les types de recommandations qui sont émises.

- de responsables de fiduciaires, de représentants d'institutions de prévoyance (quelles sont les principales difficultés en relation avec les prestations en capital?);
- de conseillers en matière de prévoyance professionnelle (comment

Rentes ou capital?

Décision difficile pour l'assuré avant de partir à la retraite. Le constat est clair: ce sont avant tout les assurés les plus modestes et les plus aisés qui optent pour des prestations en capital. Les assurés aisés sont également les mieux informés concernant les possibilités offertes par le système fiscal. Près de 8,5 milliards de francs ont été versés en 2002 sous forme de prestations en capital. Au titre de l'impôt fédéral direct, les recettes de la Confédération liées à l'imposition des prestations en capital s'élèvent à environ 120 millions de francs par année. Les recettes pour les cantons sont cinq à six fois supérieures. Quant aux taux d'imposition, ils varient considérablement d'un canton à l'autre (facteur pouvant aller de 1 à 7). Dans un contexte financier difficile pour les collectivités publiques, il est important d'éliminer des incitations fiscales incohérentes en faveur de prestations en capital susceptibles de fragiliser le maintien de la prévoyance.

1. L'évaluation: méthode de travail

Dans le cadre de son programme annuel de travail approuvé par la Délégation des finances des Chambres fédérales, le Contrôle fédéral des finances a choisi le thème des prestations en capital en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès (sans pour autant occulter les autres motifs de retrait). L'examen a porté sur trois aspects principaux:

- les risques liés au maintien de la prévoyance des ayants droit par rapport au versement de rentes (risques de recours aux prestations complémentaires);
- les risques liés aux pratiques d'économie fiscale (manque à gagner pour l'Etat);
- les risques liés au processus d'imposition (manque à gagner pour l'Etat).

Une équipe interdisciplinaire, comportant notamment un réviseur, un politologue et un juriste a été mise en place. Afin de répondre aux questions ci-des-

sous, plus de trente interviews ont été réalisées auprès:

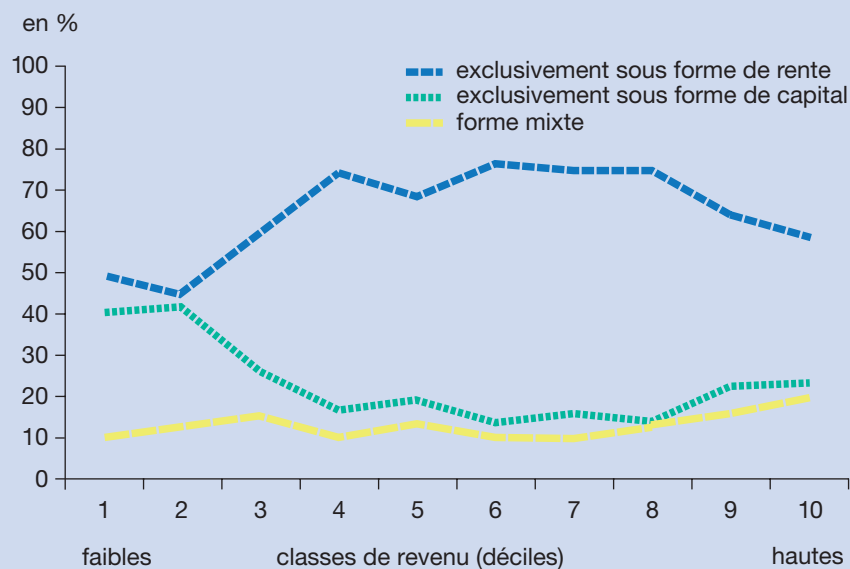
- de spécialistes fiscaux cantonaux et fédéraux (quelle est l'efficacité des processus d'imposition en matière de prestations en capital?);



Emmanuel Sangra, lic. en droit, MPA, responsable centre de compétence «audit de rentabilité et évaluation», Contrôle fédéral des finances, Berne

- la décision pour ou contre une prestation en capital se prend-elle et quelles sont les pratiques d'économie fiscale particulièrement significatives lors de prestations versées sous forme de capital?);
- de représentants d'offices responsables de la gestion des prestations complémentaires (quels sont les ris-

Tableau 1
Formes de retrait des prestations du 2^{ème} pilier selon la catégorie de revenu (retraités jusqu'à 70 ans)



ques par rapport au maintien de la prévoyance?).

L'évaluation a également nécessité l'analyse de diverses données statistiques (Sécurité sociale 2002, p. ex.), ainsi qu'une comparaison internationale afin de déterminer quelles sont les informations disponibles concernant les effets des prestations en capital sur l'objectif de la prévoyance. Quels sont les principaux résultats de l'évaluation?

2. Des prestations en capital

La période ayant suivi l'introduction de la prévoyance professionnelle obligatoire en 1985 a été marquée par l'accumulation de capitaux considérables, dans le cadre du 2^{ème} pilier et du 3^{ème} pilier a. Les années à venir seront, pour des raisons démographiques, de plus en plus placées sous le signe du versement des prestations. La question de savoir sous quelle forme ces prestations doivent être fournies se pose donc avec de plus en plus d'acuité. On constate que chaque année, un tiers des prestations du deuxième pilier est versé sous forme de capital et deux tiers sous forme de rente. Un nombre croissant d'ayants droit peuvent percevoir leur avoir sous forme de capital. La première révision de la *Loi fédérale sur la prévoyance pro-*

fessionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) a créé la possibilité pour tous les assurés du deuxième pilier de percevoir, à la retraite, au plus le quart de l'avoir de vieillesse obligatoire sous forme de capital même si le règlement de l'institution de prévoyance concernée ne prévoit pas un tel versement (art. 37 al. 2 LPP, nouveau). De plus, l'abaissement progressif du taux de conversion, ainsi que l'existence d'autres facteurs (état de santé, espérance de vie, transmission du capital aux héritiers, possibilité de rendements supérieurs) rendent pour certains retraités le versement sous forme de capital plus



Bruno Nideröst, lic. rer. pol., chef de projet, Contrôle fédéral des finances, Berne

attractant que la rente. Les prestations en capital vont donc vraisemblablement gagner en importance ces prochaines années.

3. Risques liés au maintien de la prévoyance

Les prestations versées sous forme de capital conduisent au transfert de l'assureur à l'assuré des risques financiers liés à une longue espérance de vie, au placement ultérieur du capital, ainsi qu'à l'évolution de l'inflation. Dans ce cadre, se pose la question du maintien de l'objectif de protection visé par la prévoyance professionnelle, à savoir le maintien d'une partie importante du niveau de vie antérieur. Comme le montre le *tableau 1*, ce sont surtout les personnes situées dans des classes de revenus basses (~42%) ou élevées (~22%) qui prélèvent leur avoir vieillesse sous forme de capital (cf. *tableau 2*).

D'autres chiffres montrent également que les avoirs de vieillesse de moins de CHF 200 000 et de plus de CHF 700 000 sont plus souvent prélevés sous forme de capital.

Les données statistiques disponibles actuellement ne permettent pas de mesurer empiriquement une influence significative favorable ou défavorable des prestations versées sous forme de capital sur le maintien de la prévoyance à moyen ou long terme.

Le risque lié aux placements sur le marché des capitaux a influencé négativement l'objectif de prévoyance. Durant les années 2000 et 2001, alors que le marché des actions atteignait des sommets, les prestations en capital ont progressé de plus de 50%, par rapport aux années normales. En 2002, celles-ci ont fortement reculé, certains bénéficiaires ayant dramatiquement souffert des pertes induites par la baisse boursière, pertes non compensées par des gains boursiers équivalents.

Les interviews réalisées par le Contrôle fédéral des finances auprès d'organes chargés de l'application des *prestations complémentaires (PC)* mettent en évidence un lien possible entre le verse-

Tableau 2
Classes de revenu des retraités selon l'Enquête suisse sur la population active (ESPA), module prévoyance 2002 (en %)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Rente	49	45	60	74	68	76	74	75	64	59
Capital	41	43	26	17	19	13	16	13	22	22
Mixte	11	13	15	9	13	10	10	12	15	19

Source: ESPA

ment de prestations sous forme de capital et un recours accru aux prestations complémentaires. Un avoir de vieillesse de CHF 200 000 versé sous forme de capital et susceptible d'être dépensé en l'espace de quelques années constitue un risque non négligeable en comparaison avec une rente à vie de CHF 1191 par mois (taux de conversion de 7,15%). Les avis de spécialistes consultés sur la question sont partagés sur l'importance de l'incidence du risque de recours accru aux PC. Il faut préciser que le canton de Genève n'octroie les prestations complémentaires cantonales qu'aux contribuables touchant leur avoir vieillesse sous forme de rente.

Une comparaison internationale démontre qu'un versement échelonné du capital de vieillesse est possible dans certains pays. Le versement échelonné des prestations en capital sur plusieurs années réduit le risque financier par

rapport à un versement unique. Les assurés sont donc mieux en mesure de planifier leur retraite individuelle. Les formes de prestations mixtes consistant à retirer l'avoir de vieillesse en partie sous forme de capital et de rente sont pour l'heure rares en Suisse, mais devraient gagner en importance à l'avenir, parce qu'elles associent adéquatement flexibilité et sécurité de la prévoyance.

4. Risques liés aux pratiques d'économie fiscale

Le Contrôle fédéral des finances constate que les motifs qui conduisent un assuré à choisir le capital plutôt que la rente sont nombreux. La fiscalité joue un rôle important avant tout pour les assurés disposant d'un avoir de vieillesse nettement supérieur à la moyenne. Pour ceux-ci, la prestation en capital présente des avantages fiscaux importants par rapport à la rente. Le niveau d'information sur les questions financières ou fiscales dont les assurés

Recommandation: promotion de formes de prestations de prévoyance mixtes

Le Contrôle fédéral des finances recommande que le Conseil fédéral mandate un groupe de travail afin de rédiger un rapport concernant la promotion des prestations mixtes dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Ce rapport devra expliquer comment se répartissent les risques de prévoyance entre les institutions de prévoyance et les assurés, quelles sont les options possibles pour les assurés, quel sera le traitement fiscal et jusqu'à quel point les prestations de prévoyance mixtes sont envisageables en lieu et place d'un versement unique.

disposent est largement proportionnel à leur avoir de vieillesse: plus ce dernier est important, mieux les ayants droit sont informés.

La pratique d'économie fiscale la plus importante consiste dans l'échelonnement des prestations des capitaux de la prévoyance professionnelle obligatoire et individuelle liée. Cette pratique permet de réduire la progressivité des barèmes fiscaux. Différentes possibilités s'offrent aux contribuables souhaitant minimiser la charge fiscale. Le manque à gagner pour la Confédération et les cantons peut être estimé à plusieurs dizaines de millions de francs chaque année. Afin d'y remédier, certaines autorités fiscales cantonales considèrent et imposent les versements échelonnés comme un versement unique.

Une autre pratique d'optimisation fiscale consiste à déplacer son domicile dans un autre canton pour réduire le taux d'imposition. Par ailleurs, une partie des prestations en capital échappe à toute imposition lorsqu'elles sont versées à des bénéficiaires domiciliés à l'étranger. Ceux-ci peuvent en effet demander le remboursement de l'impôt à la source prélevé en Suisse lorsqu'ils prouvent qu'ils ont déclaré le capital dans leur nouveau pays de domicile. Comme certains pays n'imposent pas les prestations en capital issues de la prévoyance professionnelle, cette situation débouche sur une inégalité de

Recommandation: versement de certains avoirs de vieillesse exclusivement sous forme de rente

Selon l'article 37 al. 1 LPP, les prestations de vieillesse, pour survivants et d'invalidité sont en règle générale allouées sous forme de rente. Compte tenu des retraités fréquents d'avoirs de vieillesse de faible importance sous forme de capital, l'article 37 al. 1 LPP doit être appliqué. A cet effet, le Contrôle fédéral des finances recommande que le Conseil fédéral mandate un groupe de travail afin d'étudier la possibilité et les conséquences de verser exclusivement sous forme de rente une partie ou la totalité de l'avoir vieillesse LPP obligatoire.



Marcel Cornuz, lic. ès sc. écon. et soc., réviseur, Contrôle fédéral des finances, Berne

Recommandation: totalisation des versements échelonnés

L'Administration fédérale des contributions doit être en mesure de totaliser et d'imposer ensemble les prestations échelonnées liées aux 2^{ème} pilier et 3^{ème} pilier a qui ont été retirées sous forme de capital durant les cinq années précédant l'atteinte de l'âge légal de la retraite. Les modifications législatives nécessaires (loi fédérale sur l'impôt anticipé, loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons) doivent être initiées par l'Administration fédérale des contributions.

traitement entre l'ayant droit domicilié en Suisse et celui qui est domicilié à l'étranger. Ainsi, certaines conventions

Recommandation: revoir l'imposition des prestations en capital pour les assurés se domiciliant à l'étranger

Le Contrôle fédéral des finances recommande différentes mesures allant dans ce sens.

de double imposition aboutissent à aucune imposition. Le Contrôle fédéral des finances estime non négligeable le risque de pertes fiscales futures pour la Confédération et les cantons, étant donné la mobilité des retraités qui va continuer d'augmenter.

5. Risques liés aux processus d'imposition

L'examen des différents processus d'imposition liés au versement des prestations sous forme de capital (processus de déclaration, de déduction de l'impôt anticipé, de déduction de l'impôt à la source), le Contrôle fédéral des finances estime que le système d'imposition fonctionne de manière satisfaisante, de sorte qu'il est peu probable que le versement d'avoirs en capital provenant de la prévoyance professionnelle individuelle et liée ne sera pas imposé pour des raisons administratives. Les cas de fraude fiscale demeurent réservés.

Le processus de déclaration des prestations par les institutions de prévoyance auprès de l'AFC génère annuellement un flux de plus de 100 000 formulaires. Le Contrôle fédéral des finances souligne les efforts de l'AFC, de l'Office fédéral de la statistique et de diverses

institutions de prévoyance, visant à informatiser ce flux d'informations. L'informatisation permettra d'utiliser ces données pour la statistique fédérale des caisses de pension et d'améliorer l'efficacité du processus de déclaration. ■■■

Recommandation: amélioration des informations statistiques et informatisation du processus de déclaration des prestations en capital

L'Office fédéral de la statistique est en mesure, dans le cadre de la statistique des rentiers, de présenter séparément les versements effectués sous forme de capital en fonction des divers motifs de retraits prévus par la loi. Dans le cadre du projet d'automatisation du flux d'informations, l'Administration fédérale des contributions est en mesure de réduire à terme les envois de formulaires par la poste.

Note

Pour de plus amples informations, nous renvoyons le lecteur à l'évaluation complète figurant sur le site Internet du Contrôle fédéral des finances: <http://www.efk.admin.ch>, rubrique «publications, rapports» (en allemand avec un résumé en français).

ZUSAMMENFASSUNG**Risiken der Kapitalbezüge**

Die kommenden Jahre werden bei der Zweiten und Dritten Säule vermehrt im Zeichen des Leistungsbezugs stehen. In den letzten Jahren sind die Möglichkeiten des Kapitalbezugs erweitert worden. Die *Eidg. Finanzkontrolle (EFK)* prüfte die Steuersparpraktiken, die verschiedenen Besteuerungsprozesse sowie die Risiken der Kapitalbezüge für den Vorsorgeschutz der Versicherten. Die materiell bedeutendste Steuersparpraktik besteht in der Staffelung verschiedener Kapitalbezüge aus der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Selbstvorsorge über mehrere Jahre, womit die Progression gebrochen wird. Die Besteuerung stellt jedoch lediglich für

wohlhabende Versicherte ein wichtiges Kriterium beim Entscheid zwischen Kapital oder Rente dar. Bei Vorsorgenehmenden mit Wohnsitz in der Schweiz funktionieren die Besteuerungsverfahren zuverlässig, doch sollten sie verstärkt informatisiert werden, so dass die Daten auch für vorsorgestatistische Zwecke genutzt werden können. Die Evaluation der EFK zeigt, dass Kapitalbezüge besonders bei wirtschaftlich schwachen sowie bei besonders wohlhabenden Versicherten verbreitet sind, während bei Altersguthaben zwischen CHF 200 000 bis CHF 700 000 die Rentenform klar im Vordergrund steht. Kapitalbezüge erhöhen das Risiko, dass

Ergänzungsleistungen nötig werden, wenn das Kapital aufgebraucht ist. Negativ für den Vorsorgeschutz hat sich auch das Anlagerisiko ausgewirkt: Ausgerechnet in den Jahren 2000 und 2001, als die Aktienmärkte weltweit Höchststände erreichten, wurden über 50% mehr Kapitalleistungen bezogen als in Normaljahren. Zahlreiche Kapitalbezügler haben deshalb Teile ihrer Vorsorgegelder verloren.

Die EFK kommt zum Schluss, dass sowohl bei der Besteuerung als auch beim Leistungsbezug verschiedene Verbesserungen erforderlich sind.

ES/BN/MC