



Prévoyance professionnelle

Evaluation de la taxation et des effets de prévoyance des prestations en capital des piliers 2 et 3a

L'essentiel en bref

Tandis que la période ayant suivi l'introduction de la prévoyance professionnelle obligatoire en 1985 a été marquée par l'accumulation d'avoirs, 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. Depuis 1995, le législateur a étendu les possibilités de retrait en capital. Si l'on considère tous les motifs reconnus par la loi pour le versement sous forme de capital (vieillesse, décès, invalidité, encouragement de la propriété du logement, début d'une activité lucrative indépendante, départ définitif de Suisse, avoir de vieillesse inférieur à une contribution annuelle), 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. Les prestations du pilier 3a sont versées pratiquement exclusivement sous forme de capital. Il n'y a guère qu'aux Etats-Unis où les prestations en capital de la prévoyance revêtent une aussi grande importance. L'avoir de vieillesse moyen au début de la retraite devrait actuellement se situer entre 400'000 francs et 500'000 francs. Un nombre croissant d'ayants droit jouit de la possibilité de percevoir cet avoir sous forme de capital. La première révision de la 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 du taux de conversion et du taux d'intérêt minimal rend pour certains retraités le versement sous forme de capital plus attrayant que la rente. Les prestations en capital vont donc vraisemblablement gagner en importance ces prochaines années.

Dans le cadre de cette évaluation, le Contrôle fédéral des finances a mis l'accent sur les prestations en capital en cas de vieillesse, d'invalidité et de décès, sans toutefois perdre de vue les autres motifs de retrait. Il a en particulier examiné les aspects suivants:

- les risques pour l'État liés aux pratiques d'économies fiscales et au processus d'imposition,
- les risques liés aux paiements de prestations sous forme de capital pour le maintien de la prévoyance des ayants droit.

Risques liés aux pratiques d'économies fiscales pour l'État

Au niveau de l'impôt fédéral direct, les prestations en capital sont imposées séparément du reste du revenu, à raison d'un cinquième du taux normal utilisé pour le revenu. Les recettes annuelles de la Confédération s'élèvent à environ 120 millions de francs.

L'imposition des prestations en capital par les cantons est nettement plus significative. Les taux d'imposition entre les cantons varient d'un facteur pouvant aller de 1 à 7.

L'évaluation du Contrôle fédéral des finances débouche sur les constatations suivantes:

- La décision qui doit être prise par les assurés (en général trois ans avant la retraite) entre le versement sous forme de rente ou sous forme de capital est difficile. Elle est influencée par plusieurs facteurs: état de santé et espérance de vie présumée, désir de transmettre le capital de prévoyance aux héritiers, possibilités de rendement présumé en cas de placement du capital et imposition. Le niveau d'information qu'ont les bénéficiaires sur les questions financières relatives à la retraite est dans ce contexte largement proportionnel à l'avoir de vieillesse: plus ce dernier est important, plus les ayants droit sont informés.
- Pour la plupart des bénéficiaires, l'imposition de la prestation de prévoyance joue un rôle secondaire dans le choix entre une prestation en capital et le versement sous forme de rente. Les ayants droit disposant d'un avoir de vieillesse nettement supérieur à la moyenne constituent l'exception à cette règle. Pour ceux-ci, la prestation en capital présente des avantages fiscaux importants par rapport à la rente, avantages qui sont encore plus nets en cas de placement du capital perçu exempt d'impôt. Ainsi, 20 % des retraités économiquement les mieux lotis perçoivent plus fréquemment leur avoir de vieillesse entièrement ou partiellement sous forme de capital.
- Une partie des prestations en capital échappe à toute imposition lorsqu'elles sont versées à des bénéficiaires domiciliés à l'étranger. Ces ayants droit peuvent demander le remboursement de l'impôt à la source prélevé en Suisse lorsqu'ils prouvent qu'ils ont déclaré le capital dans leur pays de domicile. Le paiement d'un impôt à l'étranger n'est pas nécessaire pour autant. Comme la France et l'Allemagne n'imposent pas les prestations en capital issues de la prévoyance professionnelle, cette situation débouche sur une inégalité de traitement entre l'ayant droit domicilié en Suisse et celui qui est domicilié à l'étranger. Cette situation engendre des pertes fiscales pour la Confédération et les cantons.
- Il est rare que des ayants droit élisent domicile dans d'autres cantons ou à l'étranger uniquement pour bénéficier d'avantages fiscaux. Le Contrôle fédéral des finances estime toutefois comme non négligeable le risque de pertes fiscales futures étant donné que les avoirs de vieillesse ainsi que la mobilité des retraités vont continuer à augmenter.
- La pratique d'économie fiscale la plus importante consiste dans l'échelonnement des prestations en capital de la prévoyance professionnelle et personnelle sur plusieurs années. Cela permet de réduire à la progression du barème fiscal. Des possibilités d'échelonnement sont réalisables dans le cadre de l'encouragement de la propriété du logement, en cas d'affiliation à une caisse de prévoyance pour cadres, en cas de retraites partielles, en concluant différents contrats de prévoyance individuelle liée (pilier 3a) et, pour des conjoints, en décidant de prendre la retraite à des moments différents. Des discussions entre les autorités fiscales et les contribuables, respectivement leurs

représentants ont lieu sur ces aspects compte tenu de l'augmentation des possibilités de retrait du capital. Du côté des contribuables, le souhait de minimiser la charge fiscale augmente l'intérêt pour les nombreuses possibilités d'échelonnement offertes. Certaines autorités fiscales par contre essaient de réduire le manque à gagner au niveau des recettes fiscales en considérant, lors de l'application et de l'interprétation de la loi, les versements échelonnés comme versement unique du capital.

La prévoyance professionnelle connaît le principe de la déduction fiscale des cotisations de prévoyance et de l'imposition complète des prestations. Les contribuables doivent être traités sur un pied d'égalité. Le système d'imposition doit donc permettre de minimiser la perte fiscale et doit être orienté vers l'objectif de la prévoyance à long terme.

Risques liés aux processus d'imposition

Le Contrôle fédéral des finances a examiné les différents processus d'imposition entrant en ligne de compte lors du versement des prestations sous forme de capital (processus de déclaration, déduction de l'impôt anticipé, déduction de l'impôt à la source). Le processus de déclaration des prestations par les institutions de prévoyance auprès de l'Administration fédérale des contributions génère annuellement un flux de plus de 100'000 formulaires. Le Contrôle fédéral des finances souligne les efforts de l'Administration fédérale des contributions, de l'Office fédéral de la statistique et de diverses institutions de prévoyance, visant à informatiser ce flux d'informations et ainsi permettre d'utiliser les données pour la statistique des caisses de pensions (projet MELAP). La présente évaluation démontre que les données statistiques concernant les différents motifs de retrait du capital prévus par la loi (prendre sa retraite, s'établir définitivement à l'étranger, se mettre à son propre compte, etc.) sont insuffisantes.

Selon les affirmations concordantes des experts interrogés par le CDF, le système de taxation fonctionne de manière satisfaisante, de sorte qu'il est peu probable que le versement des avoirs en capital provenant de la prévoyance professionnelle ou du pilier 3a ne soit pas imposé pour des raisons administratives. Les cas de fraude fiscale demeurent réservés. Un problème rencontré dans le cadre du processus de déclaration réside dans l'intervalle existant entre le moment du versement du capital et celui de son imposition, étant donné que certains cantons ne traitent les déclarations qu'une fois par an.

Les principaux risques surviennent lors de prestations en capital versées à des bénéficiaires ayant élu domicile à l'étranger et dont le capital est versé peu de temps avant leur départ ou au cas où l'institution de prévoyance concernée ne déduit pas l'impôt à la source faute de connaître le lieu de domicile du bénéficiaire à l'étranger. Ce point n'est pas toujours examiné de manière systématique par l'organe de révision de l'institution de prévoyance. Il est difficile de percevoir ensuite l'impôt à l'étranger s'il n'a pas été prélevé à la source auparavant.

Risques des prestations en capital pour le maintien de la prévoyance

La prestation en capital conduit à une réduction des rentes de l'assuré et donc au transfert de l'assureur à l'assuré des risques financiers liés à une longue espérance de vie, et au placement de ce capital ainsi qu'au transfert du risque d'inflation. De ce fait, la question

des conséquences de la prestation en capital quant à l'objectif de protection visée par la prévoyance professionnelle se pose, compte tenu que ce sont avant tout les avoires de vieillesse de moins de 200'000 francs qui sont perçus sous forme de capital. Un recours plus fréquent aux prestations en capital est aussi constaté pour les avoires de vieillesse de plus de 700'000 francs. Les données disponibles ne démontrent aucune influence significative défavorable de la prestation en capital sur le maintien de la prévoyance. Il faut toutefois prendre en compte les trois points suivants pour l'appréciation de ce résultat obtenu sur un plan statistique.

Premièrement, le résultat repose sur une enquête menée auprès de personnes arrivées à la retraite il y a seulement trois à huit ans au moment du sondage. Le risque d'une longue espérance de vie n'a un effet marqué uniquement lors de la deuxième moitié de la retraite, lorsque le capital touché est plus ou moins dépensé et que la rente de la caisse de pension fait défaut. Collecter des données antérieures ne livrerait toutefois pas de résultats pertinents. Les assurés retraités il y a une dizaine d'années ou davantage n'ont perçu sous forme de capital que des montants relativement modestes dont l'influence négative sur le niveau de vie n'est pas mesurable. Le montant moyen perçu sous forme de capital a dépassé les 100'000 francs uniquement vers la fin des années 90. Un tel montant correspond à une rente mensuelle de 600 francs. La possibilité de versement des avoires sous forme de capital est encore trop récente pour la majeure partie des assurés afin de pouvoir en mesurer empiriquement les conséquences à long terme.

Deuxièmement, les résultats obtenus par les analyses statistiques ne sont pertinents que pour les retraités qui ne reçoivent pas de prestations complémentaires ou de subventions pour les primes de l'assurance maladie. Conformément aux interviews réalisées par le Contrôle fédéral des finances auprès d'organes chargés de l'application des prestations complémentaires (PC), un effet défavorable des prestations en capital est vraisemblable auprès des bénéficiaires de PC. Cela proviendrait du fait que les avoires de vieillesse au-dessous de 160'000 francs sont versés dans la moitié des cas sous forme de prestations en capital, en lieu et place d'une rente pouvant atteindre jusqu'à 1'000 francs par mois. Le besoin des prestations complémentaires s'accroît lorsque ces petits capitaux sont dépensés en l'espace de peu d'années. Les explications de ce phénomène par les organes concernés sont disparates: en général, l'avis prévaut que le problème n'est pas significatif pour justifier de mesures correctives. Le canton de Genève par contre n'octroie des prestations complémentaires cantonales qu'aux requérants touchant des prestations du deuxième pilier sous forme de rentes.

Troisièmement, la collecte des données statistiques relatives aux résultats susmentionnés, a eu lieu au printemps 2002. La crise des marchés boursiers a encore duré près d'un an après cette date et causé des pertes financières pour de nombreux bénéficiaires de capital de prévoyance, pertes qui n'ont été que partiellement comblées depuis lors.

Le risque des marchés des capitaux a vraisemblablement eu des effets négatifs plus significatifs sur les placements des avoires de prévoyance perçus depuis 1995 que l'évolution boursière, de toute manière défavorable, le laisse présumer. Pendant le boom des années 1997 à 1999, les paiements en capital n'ont augmenté que de manière inférieure à la

moyenne, si bien qu'on a peu profité de la hausse des cours à l'époque. Ce n'est qu'en 2000, alors que les marchés des actions avaient atteint des sommets du fait de la spéculation, que les prestations en capital ont progressé de près de 50 %. Les prestations en capital ont à nouveau augmenté en 2001. Cet accroissement devrait être imputable aux possibilités de placements considérées comme attrayantes ainsi qu'à la brèche fiscale liée au changement du système d'imposition (système postnumerando). En 2002, les prestations en capital ont fortement reculé. Compte tenu de cette évolution, on peut supposer qu'un nombre de bénéficiaires de capitaux supérieur à la moyenne a souffert des pertes induites par la baisse boursière, pertes non compensées par des gains boursiers équivalents.

Il ne faut pas négliger les risques concernant le maintien de la prévoyance, en particulier en cas de versement de la totalité de l'avoir sous forme de capital. Une comparaison internationale démontre qu'un versement échelonné du capital de vieillesse est possible dans certains pays. La répartition du versement des prestations en capital sur plusieurs années implique moins de risques que le versement unique. Les assurés sont mieux en mesure de planifier individuellement leur retraite. Les formes de prestations mixtes consistant dans le retrait d'une partie de l'avoir de vieillesse sous forme de rente et l'autre sous forme de capital sont pour l'heure rares en Suisse, mais devraient s'accroître à l'avenir parce qu'elles associent adéquatement flexibilité et sécurité de la prévoyance et qu'elles sont moins susceptibles de faire l'objet d'abus fiscaux que la perception d'un capital unique.

Conclusion

Les années ayant suivi l'introduction de la prévoyance professionnelle obligatoire en 1985 ont été marquées par le développement de la prévoyance professionnelle et l'accumulation de capitaux. La question de savoir sous quelle forme les prestations devraient être versées n'a pas encore été suffisamment approfondie. En particulier, le régime fiscal et les conséquences sociales des prestations en capital ne sont pas encore réglés de façon cohérente.

Les recommandations du Contrôle fédéral des finances se trouvent dans le chapitre 6.2. Elles touchent les domaines suivants:

- amélioration des données statistiques,
- versement échelonné des prestations en capital sur plusieurs années,
- informatisation du processus de déclaration,
- amélioration de l'imposition des prestations en capital relative aux bénéficiaires domiciliés à l'étranger,
- versement de certains avoirs exclusivement sous forme de rentes,
- promotion des prestations mixtes combinant rente et capital à la place de la prestation uniquement sous la forme de capital.

Texte d'origine en allemand