

Charges fiscales

Le traitement fiscal des fonds capitalisés de pension

LE traitement fiscal des fonds capitalisés de pension est un choix politique décisif dans la réforme des pensions. Dans les pays où les fonds de retraite capitalisés sont arrivés à maturité —les Pays-Bas, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis— les fonds de pension représentent en moyenne 85 % du P.I.B.. Ils sont une force majeure dans les flux d'épargne privée, fournissant du capital à l'industrie ainsi que des revenus de retraite.

Dans une réforme des pensions, un traitement fiscal généreux va encourager le passage aux nouveaux systèmes à cotisations définies (s'il s'agit d'un régime volontaire) et les rendre politiquement acceptables (que le régime soit volontaire ou non). Mais en contre-partie, le coût des allègements fiscaux peut être très élevé. Ils peuvent encourager l'évasion et la fraude fiscale et avoir des effets distributionnels indésirables si les plus gros contribuables sont mieux placés pour tirer avantage des allègements fiscaux.

Plusieurs façons d'imposer les pensions

Il y a trois moments auxquels l'épargne des fonds de pension peut être imposée :

- quand les employeurs ou les employés cotisent
- quand les bénéficiaires et le revenu sur investissement s'accumulent
- quand les prestations sont versées

Sur les huit combinaisons fiscales basiques possibles, quatre sont représentées dans le Tableau 1. Celui-ci considère une cotisation de 100 faite cinq ans avant la retraite, avec un impôt proportionnel de 25% et des retours annuels de 10% par an.

Le premier système exempte les cotisations et le revenu des fonds mais impose (taxe) les prestations de retraite. D'où l'intitulé exempté, exempté, taxé (EET). Le second est TEE : les cotisations sont tirées de revenus taxés, mais les prestations peuvent être perçues sans impôt. Dans ce cadre simple, ces deux systèmes ont le même effet : un choix entre dépenser 75 maintenant ou épargner et dépenser 121 dans cinq ans. Tous deux offrent aussi la même valeur présente de revenus pour le gouvernement. Mais dans le cas de EET —le “classique impôt sur les dépenses”— les revenus sont différés jusqu'au moment de la retraite, tandis qu'avec TEE —appelé “l'impôt sur les dépenses payé d'avance”— ils sont perçus immédiatement.

Possibles régimes d'imposition des pensions 1

	EET	TEE	TTE	ETT
Cotisation	100	100	100	100
Impôt	—	-25	-25	—
Fond	100	75	75	100
Retours	61	46	33	44
Fond final	161	121	108	144
Impôt	-40	—	—	-36
Retraite nette	121	121	108	108

Les deux autres systèmes imposent les pensions deux fois. Tous deux imposent les retours sur investissement, et le premier impose les cotisations tandis que le second impose les prestations. De nouveau, ces deux systèmes —appelés “impôt sur le revenu global”— sont équivalents dans ce cas simple. La prime d'épargne est plus faible que l'impôt sur les dépenses : 108 à dépenser dans cinq ans au lieu de 121. Le taux de retour après impôt est le même que le taux de retour avant impôt ($121=75 \times 1.1^5$), quand la consommation est imposée, mais est de 7,5 au lieu de 10% dans le cas de l'impôt sur le revenu global ($108=75 \times 1.075^5$).

Quel repère?

L'impôt sur les dépenses est le repère le plus approprié pour imposer les pensions. L'impôt sur le revenu global traite l'épargne comme si elle était n'importe quel autre bien ou service. Mais l'épargne est un moyen de consommation future, et c'est particulièrement évident quand l'épargne est différée pour constituer un revenu de retraite. L'impôt sur les dépenses est neutre entre consommer maintenant et consommer plus tard. L'impôt sur les dépenses est aussi plus facile à administrer, parce qu'imposer les retours sur investissement, en particulier les plus-values non réalisées, peut être difficile.

Enfin, l'impôt sur le revenu global a des difficultés avec l'inflation, parce qu'il taxe des retours *nominaux*. Si dans l'exemple les retours réels étaient de 2,5 % et l'inflation de 7,5%, les retours après impôt seraient de 7,5% nominaux et de zéro en réalité. Avec des taux d'inflation plus élevés, les retours réels seraient négatifs.

L'impôt sur le revenu global, cependant, rapporte davantage étant donné son assiette plus large (un total de 31 est décompté, comparé à 25 pour l'impôt sur les dépenses). Aussi le taux d'imposition peut être plus bas.

Imposition des pensions en pratique 2

mieux que l'impôt sur les dépenses	comme l'impôt sur les dépenses	entre l'impôt sur les dépenses et celui sur le revenu global	pire que l'impôt sur le revenu global
Australie	Argentine	Pays-Bas	Danemark
Autriche	Canada	Pologne	Finlande
République tchèque	Chili	Espagne	France
Hongrie	Colombie	Suisse	Norvège
Irlande	Costa Rica	Etats-Unis	Suède
Corée	Allemagne	Uruguay	
Portugal	Luxembourg		
Royaume-Uni			
			Belgique
			Islande
			Japon
			Nouvelle Zélande

Imposition des pensions en pratique

L'imposition sur les dépenses est la plus répandue en pratique, couvrant près de la moitié des pays cités dans le Tableau 2.

Certains pays (partie droite du Tableau 2) se rapprochent de l'impôt sur le revenu global ou même sont moins généreux que celui-ci. La Nouvelle Zélande est TTE. La Belgique impose la valeur des actifs du fond chaque année. L'Islande et le Japon ont un système TET (bien que le Japon autorise des sommes forfaitaires non imposables limitées). Le régime de la Finlande est EET, mais seulement 60% des cotisations sont déductibles. Le Danemark et la Suède sont ETT.

D'autres sont plus généreux que l'impôt sur les dépenses. En Irlande, au Portugal et au Royaume-Uni, les paiements d'annuités sont imposés, mais on peut déduire une somme forfaitaire non imposable. L'Australie a un système complexe. Les cotisations sont exonérées en partie seulement. Les revenus d'investissement et les prestations sont imposés à un taux spécial, plus faible. Seul le quart des paiements d'annuités est imposé en Autriche. En Hongrie (voir encadré), les cotisations entraînent un crédit d'impôt, et en République tchèque, les cotisations sont compensées par le gouvernement dans une certaine limite.

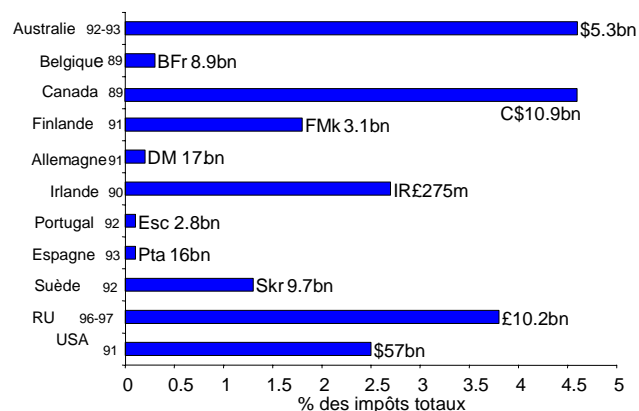
Coût des incitations fiscales pour les pensions

Quatorze pays de l'OCDE produisent maintenant des "comptes d'impôt sur les dépenses" indiquant les revenus prévus des concessions fiscales par rapport à un repère. En Australie, au Canada, en Espagne, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, l'imposition effective des pensions est comparée à l'impôt sur le revenu global (TTE), en supposant que les comportements ne changeraient pas si les incitations fiscales changeaient. Mais l'Allemagne utilise un repère plus proche du système réel, aussi le coût des incitations fiscales pour les pensions paraît beaucoup plus réduit.

L'Australie, le Canada, le Royaume-Uni et les Etats-Unis indiquent que les incitations fiscales pour les pensions coûtent plus de 3% du total des revenus d'impôts. Au Canada et au Royaume-Uni, elles représentent la dépense fiscale la plus importante; aux Etats-Unis, la plus importante après l'assurance de santé. Cependant, ces données sont trompeuses. Si l'impôt sur les dépenses est approprié, alors le coût devrait être mesuré par rapport à ce repère plutôt que par rapport à l'impôt sur le revenu global. Les revenus prévus mesurés de cette façon seraient d'environ £1bn au Royaume-Uni et de zéro au Canada et aux Etats-Unis.

Coût des incitations fiscales pour les pensions

3



Quel traitement fiscal généreux?

Il y a trois arguments pour imposer les pensions de façon plus généreuse que d'autres types d'épargne

- pour garantir que les gens ont un niveau de vie au moment de la retraite proche de celui qu'ils avaient quand ils travaillaient
- pour réduire le coût des prestations de sécurité sociale pour les retraités
- pour accroître l'épargne à long terme

Le premier argument est du paternalisme. Sans une incitation, les gens seraient frappés de myopie et n'arriveraient pas à épargner suffisamment. C'est peut-être bien vrai, mais le régime fiscal n'est pas un moyen d'arranger les choses.

Même avec l'incitation, les gens peuvent ne pas épargner suffisamment. Il est difficile de définir ce qu'est un revenu de retraite "suffisant", au-delà d'un minimum raisonnable. La meilleure façon d'être paternaliste est de rendre obligatoire une épargne retraite minimum, soit par le biais d'une prestation de l'Etat (le "premier pilier") soit par des cotisations obligatoires à des fonds privés (le "deuxième pilier").

Imposition des pensions en Hongrie

Le tableau examine le traitement fiscal des pensions en Hongrie de la même façon que le cadre théorique du Tableau 1. Il étudie deux contribuables, l'un payant le taux le plus faible de 20% et l'autre le taux le plus élevé de 48%. Le crédit de 50% signifie que le fond obtient plus de 100 même pour un contribuable au taux le plus élevé. Après cinq ans de retours à 10%, le fond final est de plus de 200 pour le contribuable au taux le plus bas, beaucoup plus que les 121 de l'impôt sur les dépenses repère. Le taux de retour *net* (après impôt) est de plus de 20%, le double du retour avant impôt de 10%. Si nous tenons également compte de cotisations de sécurité sociale réduites, l'effet est encore plus prononcé.

	20% d'impôt	48% d'impôt
Salaire	100	100
Impôt	-20	-48
Crédit d'impôt	50	50
Fond	130	102
Retours	79	62
Fond final	209	164
<i>Retour (%)</i>	21.2	25.9

Le second argument est le "risque moral" : si l'Etat garantit un revenu adéquat de toutes façons, il n'y a pas de raison pour que les gens y pourvoient par eux-mêmes. De nouveau, le régime fiscal n'est pas la meilleure façon d'éviter l'impact fiscal du risque moral. Par ailleurs, les incitations fiscales diminuent les revenus.

Accroître l'épargne, le dernier facteur, a fait l'objet d'une discussion académique majeure. Dire que le "succès" de nouveaux types de pensions — comptes d'épargne retraite nominatifs, RRSP au Canada, retraites personnelles au Royaume-Uni et comptes de retraite individuels, IRA aux Etats-Unis— est le résultat de la substitution de ces nouveaux plans à d'autres types d'épargne est difficile à affirmer. Et le coût budgétaire des incitations peut signifier la chute de l'épargne *nationale*, même si l'épargne *domestique* augmente. L'OCDE conclue : "Il n'y a pas de preuve claire que le niveau d'imposition, associé à d'autres facteurs qui affectent le taux de retour, affecte généralement le niveau de l'épargne". En l'absence de réponse claire, l'accroissement de l'épargne ne devrait pas être un objectif de la politique fiscale à l'égard des pensions.

Quelle sorte d'impôt sur les dépenses ?

Nous avons soutenu que l'impôt sur les dépenses était le traitement fiscal le plus souhaitable pour l'épargne. Le choix politique final se situe entre l'impôt sur les dépenses classique (EET) et l'impôt sur les dépenses payé d'avance (TEE). Ce dernier a beaucoup d'atouts. Tout d'abord, il apporte des revenus immédiats, qui sont différés jusqu'à la retraite dans le cas de l'impôt classique. Ceci allège le déficit de transition quand on passe d'un système avec retenue à la source à un système de fond de pension. Ce type de régime a été proposé par le gouvernement conservateur sortant au Royaume-Uni en 1997 et a été adopté en Croatie. Deuxièmement, il limite la fraude et l'évasion fiscale car le gouvernement collecte l'argent à l'avance. Des revenus sont aussi collectés auprès des travailleurs étrangers et des personnes qui émigrent à la retraite.

Cependant, l'impôt sur les dépenses payé d'avance a deux inconvénients majeurs. L'allègement fiscal à l'avance de l'impôt classique est perçu comme ayant plus de valeur et comme moins vulnérable au "risque politique". Un futur gouvernement peut ne pas se sentir lié par l'engagement de son prédécesseur de ne pas imposer les paiements des

pensions ou les retours sur investissement dans le cadre de l'impôt payé d'avance. Les fonds de pension dans les systèmes arrivés à maturité sont importants et pourraient s'avérer une cible de revenus fiscaux attractive.

Autres lectures

Whitehouse, E.R. (1998), "Tax treatment of funded pensions", Social Protection Discussion Paper no. 9812, Banque mondiale

Dilnot, A.W. (1992), 'Taxation of private pensions: costs and consequences', in OCDE, *Private Pensions and Public Policy*.

Sur l'imposition de l'épargne en général :

OCDE(1994), *Taxation and Household Saving*

Boadway, R and Wilasdin, D. (1994), 'Taxation and saving: a survey', *Fiscal Studies*, vol. 15, no. 3, pp. 19-63.

Robson, M.H. (1996), 'Taxation and household saving: reflections on the OECD report', *Fiscal Studies*, vol. 16, no. 1, pp. 38-57.

Sur la mesure du coût des réductions fiscales:

OCDE (1995), *Tax Expenditures: Recent Experiences*.

Conclusions et recommandations

- « l'impôt sur les dépenses » taxe les épargnes de retraite une seule fois, soit au versement des cotisations, soit au moment des prestations
- c'est la meilleure façon d'imposer les retraites, parce qu'elle est équivalente entre consommer maintenant et consommer dans l'avenir
- la plupart des pays imposent les retraites comme l'impôt sur les dépenses
- l'impôt payé d'avance, qui exonère les prestations, collecte davantage de revenus maintenant, mais peut ne pas être crédible

