

Objet : Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 22 décembre 2006 déterminant le montant et les modalités d'exécution des taxes prévues à l'article 30, paragraphe (4) de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension. (5365PMR/BMU)

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale
(21 octobre 2019)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de règlement grand-ducal sous revue (en abrégé ci-après le « Projet ») s'inscrit dans la foulée de l'extension aux indépendants des régimes complémentaires professionnels (dits du « 2^{ème} pilier » ou « RCP » par la suite) découlant de la loi du 1^{er} août 2018 relative aux pensions complémentaire¹. Dans le cadre des RCP pour salariés, une taxe rémunératoire servant à couvrir le financement des frais incombant à l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) dans l'exercice de sa mission comme autorité compétente en matière de pensions complémentaires est actuellement appliquée aux dotations des employeurs. En marge de quelques aménagements purement techniques, le Projet vise à étendre le champ de cette taxe rémunératoire aux RCP agréés pour indépendants.

Si la Chambre de Commerce s'était félicitée de l'extension des RCP aux indépendants aménagée par la loi précitée du 1^{er} août 2018², elle considère cependant que la taxation forfaitaire des dotations aux RCP, tant pour les salariés que pour les indépendants, devrait être impérativement revue. Un tel **réaménagement en profondeur s'impose notamment en ce qui concerne la taxe rémunératoire faisant l'objet du présent avis. Compte-tenu (i) du fait que l'activité de contrôle appelée à être financée est d'ores et déjà effectuée par les assureurs, (ii) de son très faible rendement budgétaire et (iii) du fait qu'elle dissuade les ménages de souscrire à des RCP (iv) tout en compliquant inutilement le régime de taxation de ces derniers, la Chambre de Commerce recommande son abolition tant pour les salariés que pour les indépendants.** Il s'agirait là d'une démarche allant à rebours du projet de règlement grand-ducal sous avis, qui prévoit au contraire d'étendre la taxe rémunératoire (qui serait en tout état de cause maintenue pour les salariés) aux indépendants. A défaut, la Chambre de Commerce demande de diminuer son montant pour la rendre proportionnelle aux services rendus.

¹ Loi du 1er août 2018 portant :

1. transposition de la directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les Etats membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire ;
2. modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension ;
3. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

<http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/08/01/a708/jo>.

² Avis de la Chambre de Commerce du 15 novembre 2005 relatif au projet de loi n°5500 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2006

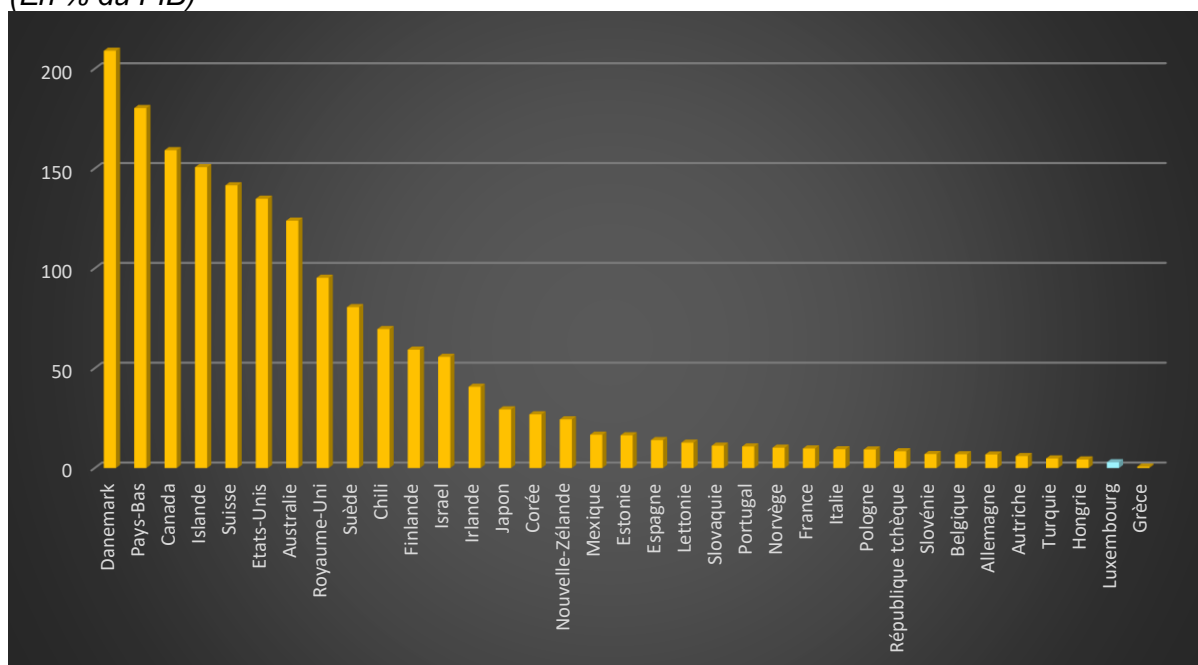
Considérations générales

1. Des régimes complémentaires de pension particulièrement peu développés au Luxembourg

Le second pilier des pensions au Luxembourg est constitué des plans de pension complémentaires, soit de plans de pension qui sont mis en place à l'initiative de l'employeur, financés par l'employeur (avec d'éventuelles contributions additionnelles des employés, mais dont le montant est limité à un maximum de 1.200 EUR par an).

Selon les données de l'OCDE, le Luxembourg se caractérisait en 2016 par des actifs en plans de pension privés particulièrement faibles en comparaison internationale, qui se montaient à 2,9% du PIB contre 50% pour la moyenne arithmétique de la zone OCDE. Le Luxembourg s'affiche (nettement) en retrait de l'ensemble de ses voisins, à savoir la Belgique (7% du PIB), la France (10% du PIB) et l'Allemagne (7% du PIB). Le décalage est plus marqué encore par rapport aux Pays-Bas (180% du PIB), ces « concurrents » par excellence de la Place financière que constituent l'Irlande (41% du PIB), la Suisse (142% du PIB) ou le Royaume-Uni (95% du PIB), ou encore à l'aune d'un pays de taille comparable, à savoir l'Islande (151% du PIB). Le Luxembourg est également très en deçà de pays non européens tels que les Etats-Unis (135% du PIB) ou le Japon (29% du PIB). Par ailleurs, nombre de pays de l'OCDE économiquement moins développés que le Luxembourg supplantent ce dernier en termes d'actifs des plans privés de pension. On citera dans cette catégorie la Turquie (près de 5% du PIB), le Mexique (17% du PIB) ou encore nombre de pays d'Europe centrale et orientale.

Graphique 1 : Actifs sous gestion de plans de pension privés
(En % du PIB)



Source : OCDE, Pensions at a glance 2017 – OECD and G20 indicators, OECD 2017.

Les pensions complémentaires en général et les RCP professionnels en particulier constituent pourtant un segment potentiellement très intéressant pour le Luxembourg, susceptible de renforcer la place financière et plus fondamentalement d'étendre sa portée et de mieux diversifier sa gamme d'activité, diversification à son tour garante d'une plus grande

résilience de la place financière aux chocs économiques éventuels. La Chambre de Commerce en appelle dès lors à la mise en place d'une stratégie d'ensemble qui passera notamment par la fiscalité, visant à promouvoir ces activités prometteuses qui pourraient permettre au Luxembourg de devenir une véritable plateforme des transactions transfrontalières relevant du 2^{ème} pilier au sein de l'UE.

2. Remise en question du bien-fondé de la taxe rémunératoire

La Chambre de Commerce constate le très faible développement des pensions complémentaires au Luxembourg en comparaison internationale. Dans un tel contexte et pour assurer une meilleure diversification économique à la place financière, elle recommande *a minima* que soient éliminés ou atténués tous les obstacles inutiles au développement futur de ce segment prometteur, qui pourrait en outre permettre aux particuliers de s'assurer plus efficacement contre tout problème futur potentiel de financement du premier pilier des pensions (à savoir les pensions du régime général de pension, et des régimes spéciaux destinés aux agents publics).

La taxe rémunératoire constitue l'un des ces obstacles inutiles, pour au moins quatre raisons. En premier lieu, elle semble disproportionnée. En deuxième lieu, elle contribue à dissuader les ménages, en particulier les moins favorisés financièrement, à compléter par le « second pilier » leurs pensions futures du 1^{er} pilier. Par ailleurs, elle complexifie inutilement le régime de taxation des RCP. Enfin, le rendement budgétaire de la taxe rémunératoire peut être qualifié d'extrêmement réduit, voire même de négligeable – même après son extension aux indépendants, ce à quoi la Chambre de Commerce s'oppose quant au principe. Ces quatre arguments sont successivement approfondis *infra*.

2.1. Du caractère rémunératoire de la taxe

Conformément à la terminologie employée depuis longue date par la doctrine et la jurisprudence, la taxe rémunératoire est établie pour rémunérer un service rendu et obligatoire et peut tantôt constituer un impôt, tantôt être une taxe de remboursement³.

Or, comme déjà relevé dans son avis du 15 novembre 2005 précité, la Chambre de Commerce note que l'activité de contrôle appelée à être financée est d'ores et déjà effectuée par les assureurs. L'ampleur du contrôle tel que préconisé par l'IGSS semble disproportionnée alors qu'elle constitue un double emploi par rapport aux travaux des gestionnaires pourtant agréés au titre notamment de leurs compétences et honorabilité professionnelles. L'ampleur du contrôle représente une charge non négligeable pour les entreprises qui devront supporter en définitive les conséquences financières de cette lourdeur administrative.

A défaut d'être supprimée, la Chambre de Commerce demande dès lors de diminuer son montant pour assurer une juste proportionnalité par rapport aux services rendus.

2.2. Du frein au développement des régimes complémentaires, surtout auprès des titulaires de rémunérations faibles ou moyennes

Pour les salariés et en vertu des dispositions actuellement appliquées, la dotation de l'employeur à un régime complémentaire de pension du second pilier est frappée d'un impôt forfaitaire libératoire de 20%, auquel s'ajoute une « taxe rémunératoire » de 0,9% du total des dotations, cotisations, allocations ou primes d'assurance payées par l'entreprise en vertu du

³ Cour Administrative, 9 novembre 2000, n°11887 C Ville de Luxembourg

régime de pension complémentaire qu'elle propose à ses salariés. Le prélèvement de 20% permet d'éviter toute taxation additionnelle au titre des cotisations sociales et de l'impôt sur les personnes physiques. Ce mode de taxation forfaitaire peut donc à première vue paraître avantageux, mais ce prétendu « avantage » va de pair avec une rémunération décalée dans le temps (source d'une moindre liquidité à court terme pour le salarié) et il varie par ailleurs énormément en fonction du niveau de revenu du salarié concerné.

Comme le montre le tableau suivant, le versement de l'employeur constitue, à la faveur de cet impôt forfaitaire (auquel s'ajoute une taxe rémunératoire) et de l'exonération des cotisations sociales, un mode de rémunération avantageux pour, par exemple, un cadre sans enfant de la classe d'imposition 1 ayant un salaire brut de 100.000 EUR par an. Pour un tel actif, une augmentation de salaire « classique » coûtant 100 EUR par an à l'entreprise ne rapportera en net que 45 EUR. Par contre, pour un même coût de 100 EUR à charge de l'employeur, l'employé bénéficiera dans le cadre d'un système complémentaire de pension d'un avantage net de 79 EUR. Soit, par rapport à l'option « hausse directe des salaires », un gain de 34 EUR (soit $79 - 45$). Ce gain serait certes différé dans le temps, mais il n'en demeurerait pas moins tangible car il équivaldrait à une épargne.

La situation est toute autre pour un salarié similaire (même situation familiale notamment), mais dont le revenu imposable annuel ajusté est, à titre d'exemple, de l'ordre de 20.000 EUR. Un coût pour l'entreprise de 100 EUR rapportera en net à ce salarié 68 EUR en cas d'augmentation salariale directe, et (comme son collègue en raison du caractère forfaitaire de la taxation de la dotation de l'employeur au RCP) 79 EUR dans le cadre d'un système complémentaire de pension. La pension complémentaire semble toujours plus avantageuse, en dépit de l'impôt libératoire de 20% (+ la taxe rémunératoire de 0,9%) supérieur au taux d'imposition moyen (soit 12,8% dans le cas d'espèce), mais à raison de 11 EUR seulement (soit $79 - 68$).

Sachant que cet avantage assez réduit est en outre largement différé dans le temps, il ne peut être qualifié de vraiment décisif pour l'employé concerné. Sans compter que l'avantage serait plus maigre encore, voire même inexistant, pour un revenu imposable inférieur à 20.000 EUR ou pour des contribuables imposés collectivement ou bénéficiant de divers abattements fiscaux. La principale conséquence est l'exclusion de fait, sinon *de jure*, des salariés à revenus moyens ou modestes de nombreux régimes de pension complémentaire du 2^{ème} pilier.

Tableau 1 : Traitement fiscal différencié d'une augmentation « classique » de salaire brut de 100 EUR par rapport à un versement « 2^{ème} pilier » de l'entreprise (EUR, sauf mention contraire)

Revenu imposable annuel de 100 000 euros , classe 1, célibataire sans enfant			
Augmentation de salaire "classique"		Régime complémentaire de pension	
Coût brut pour l'employeur	100	Coût brut pour l'employeur	100
Cotisations sécurité sociale employeur	(11)	Cotisations sécurité sociale employeur	0
Brut employé	89	Brut employé	100
Cotisations sécurité sociale employé	(11)	Cotisations sécurité sociale employé	0
Revenu imposable employé	78	Revenu imposable employé	100
Impôt sur le revenu employé*	33	Impôt forf. 20% et taxe rémunératoire**	(20,9)
<i>p.m. taux d'impôt marginal employé*</i>	41.7%		
Net employé	45	Net employé	79

Revenu imposable annuel de 20 000 euros , classe 1, célibataire sans enfant			
Augmentation de salaire "classique"		Régime complémentaire de pension	
Coût brut pour l'employeur	100	Coût brut pour l'employeur	100
Cotisations sécurité sociale employeur	(11)	Cotisations sécurité sociale employeur	0
Brut employé	89	Brut employé	100
Cotisations sécurité sociale employé	(11)	Cotisations sécurité sociale employé	0
Revenu imposable employé	78	Revenu imposable employé	100
Impôt sur le revenu employé*	10	Impôt forf. 20% et taxe rémunératoire**	(20,9)
<i>p.m. taux d'impôt marginal employé*</i>	12.8%		
Net employé	68	Net employé	79

Source : Fondation IDEA asbl.

* : Impôt sur le revenu additionnel. Y compris le prélèvement « Fonds pour l'emploi » de 7%.

** : Impôt forfaitaire libératoire de 20% (le salarié n'aura en conséquence plus d'impôts à payer lors de la perception de la pension complémentaire), plus la taxe rémunératoire de 0,9%.

La taxation forfaitaire libératoire et la taxe rémunératoire sont par ailleurs appliquées à l'entrée au Luxembourg, alors que de nombreux pays taxent les prestations à la sortie. Cette situation induit des risques de double imposition des contributions et des prestations, susceptibles de pénaliser gravement les travailleurs mobiles. Seuls les traités de double imposition conclus par le Luxembourg avec la Belgique et l'Allemagne ont été modifiés pour contrer ce risque.

Afin de pallier (certes de manière modérée) ces différentes pénalités, la Chambre de Commerce recommande non pas l'extension de la taxe rémunératoire aux salariés et aux indépendants comme prévu par le Projet sous avis, mais la suppression pure et simple de cette dernière. Une telle décision mettrait fin à un facteur de complexité de surcroît peu rentable budgétairement parlant (voir *infra*).

Au-delà du strict examen de l'objet du Projet sous avis et dans une optique de cohérence d'ensemble de la fiscalité des RCP, la Chambre de Commerce recommande (outre la suppression de la taxe rémunératoire) un abaissement du taux d'imposition forfaitaire de 20%, le cas échéant de manière ciblée pour les titulaires de revenus faibles et moyens. A titre d'exemple, un taux forfaitaire ramené de 20 à 5% ferait passer, pour un revenu de 20.000 EUR par an, l'avantage net précité de 11 à 26 EUR. Il en résulterait des pensions complémentaires d'entreprises bien plus inclusives. Un tel ajustement se justifierait par le taux

d'imposition effectif moyen plus bas qui prévaut, fort logiquement, pour les revenus modestes et moyens, en particulier depuis la mise en œuvre de la réforme fiscale de 2017 qui a abaissé les taux d'imposition sans cependant ajuster en conséquence la fiscalité forfaitaire s'appliquant aux RCP (le taux de 20% et la taxe rémunératoire demeurant inchangés dans la foulée de la réforme).

En résumé, la Chambre de Commerce considère que la suppression de la taxe rémunératoire et un ajustement de la taxe forfaitaire de 20% permettraient d'assurer une meilleure adéquation entre la fiscalité des RCP d'une part et l'allègement général des taux de l'impôt des personnes physiques mis en œuvre dans le cadre de la réforme fiscale de 2017 d'autre part.

2.3. De la complexité accrue

A défaut d'être réellement incitatif pour toutes les catégories de ménages, l'impôt forfaitaire libératoire de 20% a au moins le mérite de la simplicité, notamment parce qu'il s'exprime par un chiffre « rond » (et qu'il permet de se prémunir contre toute cotisation sociale ou impôt sur le revenu ultérieur). Cette « belle harmonie » est cependant rompue par la présence de la taxe rémunératoire de 0,9%, qui pour un rendement budgétaire pratiquement inexistant réduit considérablement la transparence du processus de taxation.

2.4. Du rendement budgétaire restreint

L'abolition pure et simple de la taxe rémunératoire frappant les RCP, des salariés comme des indépendants, s'impose d'autant plus que son rendement budgétaire peut être qualifié d'extrêmement réduit.

La fiche financière du Projet chiffre en toute transparence les retombées budgétaires du Projet sous avis, ce dont se félicite la Chambre de Commerce. Ces retombées sont actuellement difficiles à cerner, car il est, selon les auteurs de la fiche, extrêmement difficile à l'heure actuelle d'anticiper le succès de l'extension de la couverture des RCP aux indépendants. Même si 75% d'entre eux décidaient de souscrire à une pension complémentaire régie par la loi du 1^{er} août 2018, le rendement budgétaire n'excéderait pas 1,3 million EUR. Par contre, si le taux de participation se limitait à 25%, hypothèse jugée plus réaliste au cours des premières années suivant l'extension des RCP aux indépendants, le surcroît de recettes publiques n'excéderait pas 435.000 euros. Un tel gain peut être qualifié de minime, puisqu'il ne représente que 0,0007% du PIB de 2018.

Selon le projet de budget 2020 déposé le 14 octobre 2019, le produit de la taxe rémunératoire à charge des salariés se serait par ailleurs monté à 1,5 million EUR en 2019.

Le coût budgétaire d'une suppression totale de la taxe rémunératoire, tant pour les salariés que pour les indépendants, n'excéderait dès lors pas 1,9 million EUR environ, soit 0,003% du PIB de 2018. Compte-tenu de la faiblesse des montants en jeu et eu égard au signal très favorable que constituerait une telle mesure pour les particuliers et en termes de diversification économique, la Chambre de Commerce invite instamment les pouvoirs publics à considérer dès que possible sa mise en œuvre.

Commentaire des articles

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire sur la rédaction en tant que telle des articles. Tout au plus se permet-elle de noter que la version coordonnée contient l'erreur matérielle suivante affectant l'article 1^{er} du Projet :

« Toute entreprise ou tout groupe d'entreprises ~~disposant d'un~~ ayant mis en place un régime complémentaire de pension est soumis (...) ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de règlement grand-ducal sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

PMR/BMU/DJI