



Berne, 6 septembre 2017

Progression réelle

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 14.4136 du Groupe
libéral-radical du 10 décembre 2014

Résumé

Le 10 décembre 2014, le Groupe libéral-radical a déposé le postulat «La croissance économique ne doit pas être un facteur pénalisant: mettre au jour la progression à froid réelle» (14.4136), adopté le 22 septembre 2016 par le Conseil national. Les auteurs du postulat chargent le Conseil fédéral de présenter au Parlement un rapport sur les conséquences de la progression à froid réelle. Le rapport devra également expliquer de quelle manière il est possible d'atténuer, voire d'éliminer, la progression à froid réelle, et présenter les conséquences liées.

Définition de la progression réelle: si un barème fiscal est conçu pour être progressif, il en découle que les groupes de revenus les plus élevés ne paient pas davantage d'impôts uniquement dans l'absolu mais proportionnellement à leur revenu. En cas d'augmentations réelles des revenus dans le temps, les contribuables sont soumis à un taux d'imposition moyen plus élevé parce que leur revenu réel a augmenté. L'augmentation correspondante de la charge fiscale est appelée progression réelle.

Pour éliminer la progression réelle, il est possible

- d'abandonner le barème fiscal progressif,
- de procéder régulièrement à des baisses d'impôts ou
- de procéder à une adaptation automatique du barème ou de l'assiette de l'impôt.

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct (IFD), les conséquences de la progression à froid sont corrigées mais non celles de la progression réelle.

Conséquences de la progression réelle: des effets conjoncturels, des effets de répartition et d'incitation peuvent accompagner la progression réelle (et sa correction).

- **Effets conjoncturels:** étant donné qu'en cas de reprise conjoncturelle les revenus réels augmentent et que la progression réelle redistribue le pouvoir d'achat des ménages à l'État, la progression réelle, en interaction avec le frein à l'endettement, a en principe un effet stabilisant sur le cycle conjoncturel.
- **Effets de répartition:** étant donné que, en cas de progression réelle, une charge fiscale croissante dans l'absolu s'accompagne d'une charge fiscale relative plus faible (pour les groupes de revenus élevés), en théorie, les effets de redistribution ne sont pas définis. Pour la Suisse, pendant la période qui s'étend de 1996 à 2015, les célibataires et les couples mariés sans enfant disposant d'un revenu compris entre 100 000 et 300 000 francs sont ceux qui ont été le plus touchés par la progression réelle. Une compensation destinée aux groupes de la population qui ont été touchés par la progression réelle au cours des 20 dernières années, entraînerait une diminution des recettes de la Confédération de l'ordre de 450 millions de francs.

Effets d'incitation: en ce qui concerne les effets d'incitation, l'élimination de la progression réelle ne devrait produire que des effets positifs limités. Cela s'explique, d'une part, par le fait que la participation au marché du travail, en particulier des hommes, réagit d'une manière relativement peu élastique aux modifications du salaire net. Les études sur l'élasticité du revenu imposable par rapport à des modifications de la charge fiscale montrent en outre que l'évolution de la charge fiscale déclenche des réactions d'adaptation, en particulier pour les contribuables des groupes de revenus élevés. Cependant, les élasticités estimées pour les cantons et les communes sont supérieures à celles estimées pour l'IFD, ce dernier ne pouvant être éludé en changeant de canton ou commune de domicile en Suisse. Toutefois, comme le groupe des revenus élevés n'est quasiment pas touché par la progression réelle en raison de la charge fiscale moyenne constante, la correction de la progression réelle serait un instrument très imprécis pour atténuer les effets sur le comportement qui viennent d'être mentionnés. Bien que les modifications du comportement liées à la progression réelle doivent en principe être considérées comme négatives, dans la pratique, cependant, elles ne devraient pas être très importantes, d'autant moins que, ces 20 dernières années, la progression réelle a été compensée en tout ou partie par les réformes

fiscales.

Correction de la progression réelle: de la même manière que pour la progression à froid, le barème et les déductions ou les crédits d'impôt pourraient être adaptés à l'évolution des revenus réels. L'évolution réelle

- des salaires,
- du produit intérieur brut ou
- des revenus imposables pourrait servir d'indicateur.

Tandis que l'évolution des salaires ne comprend pas l'évolution du revenu de la fortune, les deux autres indicateurs la prennent en compte. Si l'on utilise l'évolution du revenu imposable, l'inconvénient est que cet indicateur n'est pas disponible en temps voulu et subit une distorsion due aux réformes fiscales.

Choix entre la correction automatique de la progression réelle et les réformes fiscales: la correction automatique de la progression réelle constituerait un nouvel instrument de politique financière de la Confédération assorti de règles, tout comme la compensation automatique de la progression à froid et le frein à l'endettement. Cela ne signifie pas que des réformes fiscales ne seraient plus possibles sur le plan fédéral à l'avenir. Cependant, la compensation automatique de la progression réelle rendrait plus étroite la marge de manœuvre des politiciens pour concevoir ces dernières à l'avenir. La réponse à la question de savoir s'il faut préférer les réformes fiscales à une correction automatique des effets de la progression réelle dépend de la manière dont on conçoit l'État.

Si une vision pessimiste de l'activité de l'État prédomine, on ne voudra pas se fier à l'État pour corriger de temps à autre les effets de la progression réelle au moyen de réformes fiscales. Néanmoins, l'analyse pour la Suisse montre que la progression réelle a été compensée et parfois même surcompensée pour une majorité des citoyens au cours des 20 dernières années. La marge de manœuvre liée à la progression réelle en ce qui concerne les recettes a été utilisée pour mettre en œuvre des réformes fiscales ciblées.

1 Introduction

Le 10 décembre 2014, le Groupe libéral-radical a déposé le postulat «La croissance économique ne doit pas être un facteur pénalisant: mettre au jour la progression à froid réelle» (14.4136), adopté le 22 septembre 2016 par le Conseil national. Les auteurs du postulat chargent le Conseil fédéral de présenter au Parlement un rapport sur les conséquences de la progression à froid réelle. Le rapport devra également expliquer de quelle manière il est possible d'atténuer, voire d'éliminer, la progression à froid réelle, et présenter les conséquences liées. À cet effet, la notion de progression réelle est définie au ch. 2 et distinguée de la progression à froid. Au ch. 3, les avantages et inconvénients spécifiques d'une correction de la progression réelle sont présentés. La correction automatique est évaluée, en particulier les effets d'incitation, de redistribution et de stabilisation qu'elle comporte. À ce sujet, nous renvoyons également aux études détaillées de Morger (2017) et Schwarz (2017). Au ch. 4, les options pour corriger les effets de la progression réelle sont présentées. Le ch. 5 résume les conclusions du rapport.

2 Notion et définition de la progression réelle

Un barème fiscal progressif a pour effet que les groupes de revenus les plus élevés ne paient pas davantage d'impôts uniquement dans l'absolu mais proportionnellement à leur revenu. En cas d'augmentations réelles des revenus dans le temps, les contribuables sont soumis à un taux d'imposition moyen plus élevé parce que leur revenu réel a augmenté. L'augmentation correspondante de la charge fiscale est appelée, entre autres, progression «réelle», progression «à froid réelle» ou progression «à chaud». Dans ce qui suit, seule la notion de progression réelle est utilisée.

En cas d'augmentation des revenus imposables des contribuables dans le temps, si aucune mesure n'est prise, deux effets se produisent:

- **La modification de la charge fiscale relative:** la répartition de la charge fiscale initialement voulue par le législateur entre des personnes ayant une capacité économique ou un revenu différents n'est pas réalisée. Si par exemple tous les revenus augmentent de manière égale avec le même taux de croissance, alors la part des groupes de revenus les plus élevés à la charge fiscale globale décroît aux dépens des autres groupes de revenus au fur et à mesure que la croissance des revenus augmente.
- **La modification de la charge fiscale absolue:** l'imposition progressive des revenus a pour effet que les revenus des contribuables passent à un échelon supérieur du barème lorsqu'ils augmentent et sont donc soumis à un taux d'imposition moyen plus élevé. Cela a pour effet que les recettes fiscales augmentent plus fortement que le revenu imposable.

La progression à froid doit être distinguée de la progression réelle. En cas d'augmentation nominale des revenus, c'est-à-dire en cas d'augmentation liée à l'inflation, les contribuables sont également soumis à un taux d'impôt moyen plus élevé. La différence avec la progression réelle consiste dans le fait que le revenu réel, et donc la capacité économique du contribuable, ne croît pas parallèlement, voire décroît.

Cette progression à froid indésirée est éliminée dans le cadre de l'IFD au moyen de la compensation. Depuis 2011, l'adaptation des échelons du barème ainsi que des déductions indexée sur l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation a lieu chaque année¹. C'est la valeur de l'indice au 30 juin précédant la période fiscale qui est déterminante. Lorsque

¹ Voir l'art. 128, al. 3, Cst. et l'art. 39 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11).

le niveau des prix baisse, une adaptation est exclue.

Si les recettes fiscales ne croissent pas plus vite que le revenu imposable, en raison de la progression réelle, il convient

- de procéder à des baisses périodiques d'impôts,
- d'abandonner le barème progressif dans le cadre de l'IFD ou
- de compenser la progression réelle au moyen de l'adaptation automatique du barème ou de l'assiette de l'impôt.

3 Conséquences économiques de la progression réelle

Des effets conjoncturels, des effets de répartition et d'incitation peuvent accompagner la progression réelle (et sa correction).

Effets conjoncturels: en cas de reprise conjoncturelle, les revenus réels augmentent et la progression réelle entraîne la redistribution du pouvoir d'achat des ménages à l'État. Dans le même temps, le frein à l'endettement garantit que les recettes supplémentaires liées au cycle conjoncturel ne sont pas utilisées pour des dépenses plus élevées. Ainsi, la progression réelle, en interaction avec le frein à l'endettement, a un effet stabilisant sur le cycle conjoncturel. Si, pendant une phase d'expansion, les salaires croissent particulièrement fortement en termes réels, (et, souvent, en termes nominaux aussi, en raison de l'inflation plus élevée), alors, en cas de correction automatique de l'IFD, la phase d'expansion déclenche fréquemment une baisse d'impôt. Cela va à l'encontre de la politique budgétaire anticyclique, étant donné que, sous l'angle de la politique de stabilisation, pendant une phase d'expansion, il faudrait puiser le pouvoir d'achat des ménages pour le transférer à l'État. En outre, il faudrait peut-être adapter l'hypothèse, sur laquelle repose le frein à l'endettement, que l'élasticité des recettes par rapport au PIB est égale à 1. Faute de quoi, les variations conjoncturelles pourraient se reporter sur les dépenses.

Bien que les conséquences d'une compensation de la progression réelle et de la progression à froid pour l'effet de stabilisation du budget doivent être jugées négativement, les conditions cadre institutionnelles en Suisse devraient au moins atténuer les effets négatifs, étant donné qu'une adaptation suivrait toujours avec un temps de retard. De plus, une analyse approfondie montre que si la progression réelle avait été compensée dans le passé, il ne serait pas possible de prouver des effets procycliques sur le cycle de la conjoncture en Suisse (Schwarz, 2017). C'est pourquoi les considérations relevant de la politique de stabilisation ne devraient pas faire obstacle à la compensation de la progression à froid et de la progression réelle.

Effets de redistribution: en ce qui concerne les effets de redistribution, les effets de la progression réelle ne se distinguent pas fondamentalement de ceux de la progression à froid. Les effets de redistribution de la progression réelle et/ou de la la progression à froid dans le cadre de l'IFD dépendent:

- de la répartition des contribuables entre les groupes de revenus avant l'imposition,
- du volume des recettes de l'impôt sur le revenu et
- du degré de progressivité du système fiscal.

Le degré de progressivité (théorique) du système fiscal, à son tour, est défini par:

- le barème fiscal,
- les déductions et
- d'éventuels crédits d'impôt.

Étant donné que, en cas de progression réelle, une charge fiscale croissante dans l'absolu

s'accompagne d'une charge fiscale relative plus faible (pour les groupes de revenus élevés), en théorie, les effets de redistribution ne sont pas définis. Dans l'ensemble, selon les enseignements tirés des études empiriques effectuées jusqu'ici, la progressivité du système fiscal est affaiblie. Cependant, cet effet de diminution de la redistribution peut être surcompensé par des recettes fiscales croissantes. Les études empiriques sur la progression à froid qui ont été effectuées jusqu'ici ne présentent pas des résultats homogènes en matière d'effets de redistribution: tandis qu'Immervoll (2005) constate un effet de réduction globale de l'inégalité pour l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas comme Fuenmayor et al. (2008) pour l'Espagne, en revanche, Zhu (2015) ne constate pas d'effet de réduction de l'inégalité pour l'Allemagne. Pour la Suisse, une étude sur la progression réelle (Morger, 2017) montre que, pendant la période qui s'étend de 1996 à 2015, les célibataires et les couples mariés sans enfant disposant d'un revenu compris entre 100 000 et 300 000 francs sont ceux qui ont été le plus touchés par la progression réelle.

Conséquences sur les recettes d'une compensation de la progression réelle: Morger (2017) a aussi estimé les conséquences financières d'une compensation des effets de la progression réelle dans le cadre de l'IFD si la compensation ne s'applique qu'aux ménages dont la charge fiscale moyenne a été augmentée en raison de la progression réelle ces 20 dernières années. Pour une correction du barème correspondante, 72,2 % des célibataires et 81,6 % des couples mariés à un revenu sans enfant devraient bénéficier d'un allègement. À l'opposé, seule une minorité de couples mariés avec enfant et de célibataires ont été touchés par la progression réelle (environ respectivement 8 et 10 %) étant donné que des déductions ont été appliquées à ces groupes.

Si les conséquences de la progression réelle avaient été compensées de manière ciblée depuis 1996, les recettes de l'IFD seraient aujourd'hui inférieures d'environ 4,3 %. Rapportée aux recettes d'environ 10,4 milliards de francs perçues en 2015, cette diminution se chiffrerait à environ 450 millions de francs. On retiendra pour cet exemple, que dans l'analyse de Morger (2017) le barème n'a été adapté que dans les cas où la charge fiscale a augmenté en dépit de l'introduction de nouvelles déductions. Si, de manière analogue à la compensation de la progression à froid, les barèmes et déductions avaient été étendus à la croissance du revenu réel et donc à tous les contribuables, la diminution des recettes fiscales serait nettement supérieure, car, en ce cas, la compensation aurait également dû s'appliquer à des groupes de la population qui, suite à l'introduction de nouvelles déductions, n'ont pas supporté de charge fiscale supplémentaire.

Effets d'incitation: tant la progression réelle que la progression à froid s'accompagnent d'une charge fiscale moyenne plus élevée. Eu égard à l'efficacité, la progression à froid doit être jugée tout à fait plus néfaste que la progression réelle. Car, dans les faits, selon la force de l'inflation et l'évolution du barème, la progression à froid peut faire apparaître des taux marginaux supérieurs à 100 %². Même si on peut juger nettement plus néfastes les effets de la progression à froid, cela ne signifie pas que la progression réelle ne déploie aucun effet entravant. En principe, les moyens qui suivent sont à la disposition du contribuable pour s'adapter à ces effets:

- adapter sa participation au marché du travail,
- effectuer davantage ou moins d'heures de travail,
- changer de domicile,
- se livrer à la soustraction d'impôt,
- se livrer à l'évasion fiscale,
- constituer une épargne.

En ce qui concerne les effets d'incitation, l'élimination de la progression réelle ne devrait

² C'est par exemple le cas si le contribuable a connu une augmentation nominale de son salaire qui ne compense pas la hausse des prix de consommation. Malgré la baisse de salaire réel qui en découle, la croissance nominale est imposée et la charge fiscale marginale corrigée du pouvoir d'achat augmente au-delà de 100 %.

produire que des effets positifs limités. Cela s'explique, d'une part, par le fait que la participation au marché du travail, en particulier des hommes, réagit d'une manière relativement peu élastique aux modifications du salaire net. Les études sur l'élasticité du revenu imposable par rapport à des modifications de la charge fiscale montrent en outre que l'évolution de la charge fiscale déclenche des réactions d'adaptation, en particulier pour les contribuables des groupes de revenus élevés (Brühlhart et Schmidheiny, 2013). Cependant, les élasticités estimées pour les cantons et les communes sont supérieures à celles estimées pour l'IFD, ce dernier ne pouvant être éludé en changeant de canton ou commune de domicile en Suisse. Toutefois, comme le groupe des revenus élevés n'est quasiment pas touché par la progression réelle, la correction de cette dernière serait un instrument très imprécis pour atténuer les effets sur le comportement qui viennent d'être mentionnés.

Bien que les effets d'incitation de la progression réelle doivent en principe être considérés comme négatifs, dans la pratique, cependant, ils ne devraient pas être très importants, d'autant moins que, ces 20 dernières années, la progression réelle a été compensée en tout ou partie par les réformes fiscales.

4 Mécanismes de correction de la progression réelle

Correction du barème conformément à des règles: la correction automatique de la progression réelle constituerait un nouvel instrument de politique financière de la Confédération assorti de règles, tout comme la compensation automatique de la progression à froid et le frein à l'endettement. De la même manière que pour la progression à froid, le barème et les déductions ou les crédits d'impôt pourraient être adaptés à l'évolution des revenus réels. L'évolution réelle

- des salaires,
- du produit intérieur brut ou
- des revenus imposables pourrait servir d'indicateur.

Tandis que l'évolution des salaires ne comprend pas l'évolution du revenu de la fortune, les deux autres indicateurs la prennent en compte. Si l'on utilise l'évolution du revenu imposable, l'inconvénient est que cet indicateur n'est pas disponible en temps voulu et subit une distorsion due aux réformes fiscales, dont il faudrait alors corriger les effets sur les recettes.

Correction de l'assiette de l'impôt: au lieu de corriger le barème fiscal et les déductions ou le crédit d'impôt, il serait également possible de procéder à une compensation en calculant le revenu nominal brut initial pour une année de référence définie, c'est-à-dire corrigé du renchérissement intervenu depuis lors et de la croissance du salaire réel. En règle générale, il convient de prendre pour année de référence l'année de la dernière modification du barème fiscal et des déductions. Au demeurant, l'importante charge de travail administratif et le risque d'erreur élevé, de même que le manque de transparence de cette méthode sont autant d'arguments contre la correction de l'assiette de l'impôt (Schwarz, 2017; Conférence Suisse des impôts, 2015).

5 Conclusion

En ce qui concerne les effets de stabilisation, la correction automatique de la progression, à plusieurs égards théoriques, doit être jugée plutôt négativement. Par ailleurs, une correction automatique avec un temps de retard de la progression réelle, comme pour la correction de la progression à froid, devrait lever une grande partie des doutes en matière de politique de stabilité. Dans l'ensemble, les considérations conjoncturelles ne s'opposent à une correction conforme à des règles ni de la progression réelle ni de la progression à froid.

En ce qui concerne les incitations, l'élimination de la progression réelle ne devrait avoir que des effets positifs limités, étant donné que par le passé les effets de la progression réelle ont été au moins en partie compensés au moyen de réformes fiscales. C'est pourquoi l'élimination de la progression réelle pour les groupes qui, dans les faits, ont connu un surcroît de charge fiscale ces 20 dernières années entraînerait environ 450 millions de francs de diminution des recettes fiscales. Si tous les ménages bénéficiaient de cet allègement, la diminution des recettes fiscales serait nettement plus élevée (Morger, 2017).

En ce qui concerne les effets de redistribution, on constate qu'en théorie, ils ne sont pas définis. La progression réelle entraîne le passage à une zone de progression plus élevée, de telle sorte que, sans correction, à long terme, le degré de la progressivité de l'IFD devrait décroître. À l'opposé, en raison de la progression réelle, le poids de l'impôt sur le revenu augmente. Comme ces effets sont contraires, l'effet net n'est pas défini. Si on analyse les conséquences de la redistribution pendant la période qui s'étend de 1996 à 2015 pour différentes situations des ménages et des revenus en Suisse, ces 20 dernières années, les célibataires et couples mariés à un seul revenu sans enfant particulièrement bien payés ont souffert de la progression réelle, tandis que la grande majorité des couples mariés à deux revenus et des couples avec enfant ont bénéficié d'allègements grâce à de nouvelles déductions, voire d'une surcompensation des conséquences de la progression réelle (Morger, 2017).

Au lieu de baisses d'impôts régulières, la progression réelle pourrait être compensée par des adaptations automatiques du barème ou de l'assiette de l'impôt ou en abandonnant le barème progressif de l'IFD. L'IFD des personnes physiques est un impôt très progressif. Il constitue une correction importante de la concurrence fiscale, étant donné que même les personnes à revenus très élevés apportent leur contribution au financement de l'activité de l'État au moyen de l'IFD. C'est pourquoi un barème tout à fait proportionnel n'est pas réaliste pour l'IFD. Par conséquent, à part les baisses d'impôts périodiques, il ne reste en fin de compte que l'option d'éliminer la progression réelle de manière automatique conformément à des règles.

La correction automatique de la progression réelle constituerait un nouvel instrument de politique financière de la Confédération assorti de règles, tout comme la compensation automatique de la progression à froid et le frein à l'endettement. Cela ne signifie pas que des réformes fiscales sur le plan fédéral ne seront plus possibles à l'avenir. Cependant, la compensation automatique de la progression réelle rendra plus étroite la marge de manœuvre des politiciens pour concevoir ces dernières ensuite. Par conséquent, il serait moins possible d'adapter l'IFD aux situations sociales changeantes.

Bibliographie

Brühlhart, M., Schmidheiny, K. (2013) NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler. Studie zum Zweiten Wirksamkeitsbericht NFA.

Fuenmayor, A., Granell, R., Higon, F., Sanchis, J.A. (2005) Inequality effects of inflation: the "bracket creep" effect in the Spanish income tax system. Lineex Working Papers 08/05.

Immervoll, H. (2005) Falling up the stairs: The effects of bracket creep on household incomes. Review of Income and Wealth, 51 (1), 37-62.

Morger, M. (2017) Kalte und reale Progression über den Zeitraum 1996-2015 (consultable à l'adresse www.estv.admin.ch > Politique fiscale, Statistiques fiscales, Informations fiscales > Politique fiscale > Informations spécialisées > Rapports > 2015).

Müller, U., Brühlhart, M., Egli, D., Schmidheiny, K. (2015) Steuerstrategie Kanton Bern: Expertenbericht betreffend ökonomische Analysen im Bereich der natürlichen Personen.

Schwarz, P. (2017) Reale Progression: Definition, ökonomische Folgen und Möglichkeiten der

Korrektur (consultable à l'adresse www.estv.admin.ch > Politique fiscale, Statistiques fiscales, Informations fiscales > Politique fiscale > Informations spécialisées > Rapports).

Conférence Suisse des impôts (2015) La progression à froid.

Zhu, J. (2015) Bracket creep revisited: with and without r>g: evidence from Germany. Deutsche Bundesbank Discussion Paper 37.