



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Administration fédérale des contributions AFC

Division principale de l'impôt fédéral direct,
de l'impôt anticipé, des droits de timbre

État-major Législation, décembre 2008

Compensation plus rapide des effets de la progression à froid pour l'impôt fédéral direct – audition

Rapport explicatif

Condensé

On parle de progression à froid lorsqu'un contribuable est soumis à un taux d'imposition correspondant à un échelon plus élevé du barème uniquement parce que son revenu nominal a augmenté en raison de la compensation du renchérissement. Ce contribuable doit donc supporter une charge fiscale plus élevée bien que son pouvoir d'achat soit resté le même.

Le droit en vigueur prévoit la compensation des effets de la progression à froid lorsque le renchérissement a atteint 7 % depuis la dernière compensation. Étant donné que le renchérissement a été plutôt modeste ces dernières années, plusieurs années vont s'écouler jusqu'à ce que cette condition soit remplie. Cette circonstance a pour effet que le droit actuel:

- *contribue à l'inconstance de la politique financière de la Confédération;*
- *alimente dans la population un ressentiment du genre «Pendant des années la Confédération encaisse de l'argent qui ne lui appartient pas !»*
- *conduit sans cesse à des débats publics et à des propositions de modification.*

Vu les inconvénients de la réglementation en vigueur et les diverses interventions sur ce sujet en suspens devant le Parlement, le Conseil fédéral estime judicieux de proposer une nouvelle réglementation de la compensation des effets de la progression à froid.

*Une compensation plus rapide des effets de la progression à froid a pour **but** de mieux faire coïncider le revenu réel du contribuable et les impôts dont il est redevable. Elle doit en outre simplifier la planification financière.*

C'est pourquoi le Conseil fédéral propose deux solutions pour compenser plus rapidement les effets de la progression à froid:

1. *une compensation annuelle automatique et*
2. *un abaissement du seuil de renchérissement à 3 %.*

De plus, une compensation anticipée des effets de la compensation à froid devrait avoir lieu au 1^{er} janvier 2010 en fonction de l'indice suisse des prix à la consommation au 31 décembre 2008 afin de compenser le renchérissement cumulé depuis le 1^{er} janvier 2005.

1. Situation

1.1 Droit applicable

D'après la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11), les effets de la progression à froid sont compensés lorsque l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté au moins de 7 % depuis la dernière compensation.

Les effets de la progression à froid ont été compensés la dernière fois pour l'année fiscale 2006 sur la base de l'indice à la fin de 2004. Il s'agissait alors de compenser un renchérissement atteignant 7,6 % depuis la fin de 1995.

Le renchérissement attendu au 31 décembre 2008 se monte à 5,5 % depuis la dernière compensation des effets de la progression à froid. D'après le droit applicable, les conditions d'une compensation au 1^{er} janvier 2010 ne sont donc pas remplies. Par ailleurs, il n'est pas certain que le seuil de 7 % soit atteint à la fin de 2009. Dans l'affirmative, les effets de la progression à froid devraient être compensés pour l'année fiscale 2011.

1.2 Interventions parlementaires

Le 23 septembre 2008, le groupe radical-libéral (PRD) du Conseil national a déposé une initiative parlementaire préconisant une compensation immédiate des effets de la progression à froid. Cette initiative demande deux choses:

- Premièrement, une modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct pour que la compensation des effets de la progression à froid ait lieu désormais tous les ans conformément à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation.
- Deuxièmement, l'introduction dans la LIFD d'une disposition transitoire (art. 215a) relative à l'art. 215 LIFD prévoyant la compensation exceptionnelle des effets de la progression à froid au 31 décembre 2008 d'après le montant de l'indice au 1^{er} juillet 2008.

Le 14 octobre 2008, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a décidé de donner suite à l'initiative.

Le 30 octobre 2008, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a décidé **de ne pas donner suite** à cette initiative.

En revanche, elle a déposé la motion 08.3753 Compensation plus fréquente de la progression à froid.

Le 4 novembre 2008, la CER-N a maintenu sa décision de **donner suite** à l'initiative. En même temps, elle a déposé la motion 08.3754 Compensation annuelle de la progression à froid.

Il y a donc trois interventions concernant la compensation des effets de la compensation à froid dont le traitement est programmé pour la session d'hiver 2008 (1^{er} au 19 décembre).

1. 08.452 lv. pa. du groupe radical-libéral

Si le Conseil national donne suite à l'initiative, le dossier retourne à la CER-E.

2. 08.3753 Mo CER-E: Compensation plus fréquente de la progression à froid

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre dans les meilleurs délais au Parlement un projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt direct afin que les effets de la progression à froid sur l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques fassent l'objet d'une compensation plus fréquente.

3. 08.3754 Mo CER-N: Compensation annuelle de la progression à froid

Le Conseil fédéral est chargé de modifier la LIFD pour que les effets de la progression à froid sur l'impôt fédéral direct perçu sur le revenu des personnes physiques soient compensés tous les ans. Cette modification devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

Le 26 novembre, le Conseil fédéral a proposé d'adopter la motion de la CER-E et de rejeter la motion de la CER-N. Il ne s'est pas encore prononcé sur l'initiative parlementaire. En effet, il ne sera invité à donner son avis que lorsque les commissions préparatoires ou les deux Conseils auront donné suite à cette initiative et qu'un avant-projet avec un rapport explicatif sera disponible (art. 112, al. 3 de la loi sur le Parlement [RS 171.10]).

2. Compensation des effets de la progression à froid

On parle de progression à froid lorsqu'un contribuable est soumis à un taux d'imposition correspondant à un échelon plus élevé du barème uniquement parce que son revenu nominal a augmenté en raison de la compensation du renchérissement. Ce contribuable doit donc supporter une charge fiscale plus élevée bien que son pouvoir d'achat soit resté le même.

La LIFD prévoit la compensation des effets de la progression à froid lorsque le renchérissement a atteint 7 % depuis la dernière compensation. Étant donné que le renchérissement est resté plutôt modeste ces dernières années, plusieurs années vont s'écouler jusqu'à ce que cette condition soit remplie. Cette circonstance a pour effet que le droit actuel:

- contribue à l'inconstance de la politique financière de la Confédération;
- alimente dans la population un ressentiment du genre «Pendant des années la Confédération encaisse de l'argent qui ne lui appartient pas !»
- conduit sans cesse à des débats publics et à des propositions de modification.

Vu les inconvénients de la réglementation en vigueur et les interventions précitées en suspens devant le Parlement, le Conseil fédéral estime judicieux de proposer une nouvelle réglementation de la compensation des effets de la progression à froid.

Le **but** d'une compensation plus rapide des effets de la progression à froid est de mieux faire coïncider le revenu réel du contribuable et les impôts dont il est redevable. En outre, cette compensation doit simplifier la planification financière.

Pour atteindre ce but, on peut envisager les solutions suivantes:

1. Compensation annuelle automatique

En cas de compensation annuelle automatique des effets de la progression à froid, cette compensation deviendrait une adaptation purement mathématique relevant de l'administration. C'est la solution qui garantit le mieux l'imposition selon la capacité économique.

2. Compensation annuelle automatique avec seuil de renchérissement minimal

Comme dans la solution précédente, la compensation aurait en principe lieu tous les ans sauf si le renchérissement n'a pas atteint un certain seuil, par exemple: compensation annuelle automatique, sauf si le renchérissement est inférieur à 2 %.

3. Abaissement du seuil de renchérissement actuel

Le seuil actuel de 7 % pourrait être abaissé. La compensation tendrait à se faire plus rapidement qu'aujourd'hui. Comme à présent, il n'est cependant pas exclu qu'il se passe quelques années jusqu'à ce que le seuil soit atteint.

4. Compensation automatique à intervalles réguliers

Dans ce cas, la loi fixe que la compensation a lieu indépendamment du taux de renchérissement tous les 2, 3 ou 4 ans.

5. Combinaison entre compensation automatique à intervalles réguliers et seuil de renchérissement

On peut également combiner les solutions 3 et 4. Pour atteindre le but fixé, le seuil du renchérissement devrait cependant être modeste et l'intervalle entre les compensations devrait être court (par ex. renchérissement de 2 %, compensation au moins tous les 2 ans; avec des valeurs plus élevées par ex. renchérissement de 5 %, compensation au moins tous les 4 ans, l'amélioration ne serait que minime par rapport au statu quo).

Appréciation

La 1^{re} solution permet de compenser intégralement les effets de la progression à froid. Elle occasionne un surcroît de travail pour l'administration et pour les employeurs. Ce surcroît de travail est particulièrement en considération lorsque le renchérissement est faible et que, par conséquent, l'utilité de la compensation est très faible pour les contribuables. Pour les contribuables dont le revenu brut est inférieur à 100 000 francs (env. 80 % de l'ensemble des contribuables), la compensation annuelle automatique en cas de renchérissement de 1 % se traduirait par un allègement de l'impôt fédéral direct compris entre moins de 10 francs et 30 francs (suivant l'état civil et le nombre d'enfants), ce qui remet en cause l'équilibre entre le coût et l'utilité d'une compensation annuelle automatique. Le cas échéant, la 2^e solution offre la possibilité d'atteindre un optimum.

La solution 5 constitue une alternative aux solutions 1 et 2. En l'occurrence, les valeurs fixées devraient cependant être basses (par ex. renchérissement de 2 % et compensation tous les 2 ans au moins), sinon il n'y aurait pas de différence notable par rapport au statu quo. Suivant les circonstances, la différence entre la solution 5 et les solutions 1 ou 2 porte moins sur le résultat que sur la conception et l'aménagement de la compensation. La solution 5 mise essentiellement sur le seuil de renchérissement, elle met donc l'accent sur la diminution des coûts et du travail pour l'administration et les employeurs et pas sur l'utilité pour les contribuables. Elle n'exclut certes pas une compensation annuelle en cas de renchérissement élevé, mais elle met indiscutablement l'accent sur une compensation après plus d'une année. En revanche, avec la compensation annuelle automatique, la solution 2 – et surtout la solution 1 – portent sur le problème fondamental du renchérissement et, par conséquent, sur l'utilité pour les contribuables.

3. Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose deux solutions pour accélérer la compensation des effets de la progression à froid:

1. la compensation annuelle automatique et
2. l'abaissement du seuil du renchérissement à 3 %.

Appréciation

L'imposition selon la capacité économique est assurée au mieux par la compensation annuelle automatique des effets de la progression à froid. La compensation devient une simple adaptation arithmétique par l'administration. Cette solution est la plus simple, la plus claire et la plus juste pour le contribuable.

La compensation des effets de la progression à froid lorsque le renchérissement cumulé a atteint 3 % depuis la dernière compensation constitue une amélioration par rapport au droit en vigueur car elle conduit à une compensation plus rapide qu'aujourd'hui. Contrairement à la compensation annuelle automatique, cette solution suppose que la compensation n'a lieu

que si le renchérissement a atteint une certaine importance. Cela permet d'éviter d'avoir à procéder une compensation même en cas de renchérissement minime.

Modifications à apporter à la LIFD

1. Modifier l'art. 215 LIFD, en ce sens que le Département fédéral des finances compense les effets de la progression à froid en fonction de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation, soit tous les ans soit lorsque le renchérissement atteint 3 % depuis la dernière compensation.

Les barèmes et les déductions sont adaptés dans le cadre de cette compensation. Or, dans les dispositions transitoires de la LIFD (Titre 4, chap. 3 «Taxation annuelle des personnes physiques»), l'art. 209 renvoie à l'art. 38, lequel renvoie à son tour à l'art. 36 (barème pour la taxation bisannuelle). Ce renvoi à l'art. 36 est une inadvertance du législateur. Afin de pouvoir appliquer le barème annuel pour compenser les effets de la progression à froid également pour l'imposition des prestations en capital de la prévoyance (art. 38), l'art. 38 sera modifié en conséquence par la même occasion.

2. Compenser au 1^{er} janvier 2010 le renchérissement d'environ 5,5 % accumulé à fin 2008 depuis la dernière compensation (montant de l'indice à fin 2004; cf. ch. 4.1).
3. Faire entrer en vigueur la modification de la LIFD le 1^{er} janvier 2010.

4. Conséquences

4.1 Conséquences financières

Les conséquences des deux variantes et les écarts par rapport au droit en vigueur sont présentées dans les tableaux suivants sur la base de l'évolution du renchérissement et à partir d'un IPC de 142,3 au 31 décembre 1995. La 1^{re} colonne indique le montant de l'IPC à fin décembre depuis 1995, la 2^e colonne le taux de renchérissement annuel et la 3^e colonne le taux de renchérissement cumulé depuis la fin de 1995.

	IPC	Renchérissement annuel (en %)	Renchérissement cumulé (en %)
31.12.1995:	142,3		
31.12.1996:	143,4	0,8	0,8
31.12.1997:	144,0	0,4	1,2
31.12.1998:	143,8	- 0,1	1,1
31.12.1999:	146,2	1,7	2,7
31.12.2000:	148,3	1,4	4,2
31.12.2001:	148,8	0,3	4,6
31.12.2002:	150,2	0,9	5,6
31.12.2003:	151,0	0,5	6,1
31.12.2004:	153,1	1,4	7,6
31.12.2005:	154,6	1,0	8,6
31.12.2006:	155,6	0,6	9,3
31.12.2007:	158,7	2,0	11,5

Selon le droit en vigueur, les effets de la progression à froid n'ont été compensés qu'une seule fois pendant cette période, à savoir lorsque le renchérissement a dépassé le seuil de 7 % au 31 décembre 2004. Le renchérissement de 7,6 % accumulé depuis la dernière compensation a conduit à un élargissement du barème et à une hausse des déductions du même ordre à partir de la période fiscale 2006. Pour cette période, le produit escompté de

l'impôt fédéral direct sur les personnes physiques a diminué d'environ 700 millions, soit de 8,9 milliards à 8,2 milliards environ.

Les tableaux suivants indiquent concrètement pour les deux variantes

- quand une compensation aurait eu lieu depuis 1996;
- quelle aurait été la période fiscale concernée par la compensation;
- quelle aurait été la diminution du produit escompté de l'impôt pour cette période fiscale.

Compensation annuelle				
Compensation Oui / non	Si oui: combien ?	Montant détermi- nant de l'IPC au 31 décembre	Compensation à partir de la pé- riode fiscale	Diminution du produit escompté (en millions de fr.)
Oui	0,8 %	1996	1998	50
Oui	0,4 %	1997	1999	25
Oui	- 0,1 %	1998	2000	- 10
Oui	1,7 %	1999	2001	130
Oui	1,4 %	2000	2002	110
Oui	0,3 %	2001	2003	25
Oui	0,9 %	2002	2004	75
Oui	0,5 %	2003	2005	45
Oui	1,4 %	2004	2006	130
Oui	1,0 %	2005	2007	95
Oui	0,6 %	2006	2008	65
Oui	2,0 %	2007	2009	210

Compensation avec seuil de 3 %				
Compensation Oui / non	Si oui: combien ?	Montant détermi- nant de l'IPC au 31 décembre	Compensation à partir de la pé- riode fiscale	Diminution du produit escompté (en millions de fr.)
Non				
Oui	4,2 %	2000	2002	310
Non				
Non				
Non				
Oui	3,2 %	2004	2006	290
Non				
Non				
Oui	3,7 %	2007	2009	365

Pour le compte de la Confédération, il faut prendre en considération, d'un point de vue purement financier, le fait que l'année d'échéance principale de l'impôt fédéral direct suit l'année fiscale et qu'en règle générale, 85 % environ du produit escompté sont encaissés pendant l'année d'échéance principale et le solde de 15 % se répartit sur les années suivantes.

En comparant les variantes avec le droit en vigueur, on s'aperçoit que pour des taux de renchérissement relativement faibles pendant la dernière décennie, la diminution du produit de l'impôt aurait rarement dépassé la centaine de millions en cas de compensation annuelle. Avec un seuil de 3 % au lieu de 7 %, il n'y aurait pas eu une compensation depuis 1996, mais il y en aurait eu trois et une compensation aurait dû avoir lieu cette année pour l'année fiscale 2009.

Alors qu'avec la compensation annuelle, le contribuable bénéficie d'une compensation régulière mais relativement modeste, avec un seuil de 3 %, il se peut qu'il doive attendre cette compensation plusieurs années en fonction du renchérissement, mais il bénéficie d'un coup d'une compensation nettement plus importante. Pour le seuil actuel de 7 %, ce processus est encore plus marqué. Pour le contribuable, auquel l'impôt payé en trop pendant la période sans compensation n'est pas remboursé et pour lequel il ne reçoit pas d'intérêts non plus, la compensation annuelle se révèle être la solution la plus juste.

On peut également tirer de ces tableaux qu'une compensation annuelle des effets de la progression à froid comporte des avantages au niveau de la constance de la politique financière de la Confédération puisqu'elle permet d'éviter toute recette illusoire dans le processus de budgétisation et de planification financière.

4.2 Conséquences administratives

Administrations fiscales de la Confédération et des cantons

En cas de compensation **annuelle** des effets de la progression à froid, les travaux administratifs suivants doivent être faits tous les ans alors que jusqu'à présent ils n'étaient pas périodiques:

Confédération

- Calculer le nouveau barème pour la taxation annuelle (barème Post) et les barèmes de l'impôt à la source pour l'impôt fédéral direct;
- Contrôler et vérifier les barèmes calculés;
- Communiquer les nouveaux barèmes aux cantons;
- Préparer la publication des informations fiscales pour les contribuables et les médias (calcul de la charge fiscale, simulateur fiscal en ligne, autres imprimés et publications électroniques).

Cantons

Les remarques suivantes valent pour la très grande majorité des cantons. En effet, seuls deux cantons compensent automatiquement les effets de la progression à froid au niveau des barèmes et des déductions pour chaque période fiscale. Deux autres cantons compensent partiellement ces effets soit au niveau du barème soit au niveau des déductions.

- Installer les barèmes de l'impôt fédéral direct dans les systèmes TED des cantons;
- Tester les systèmes TED (contrôles de plausibilité);
- Adapter les instructions, formulaires et autres publications (versions électronique et papier) et les déclarations d'impôt électroniques (en ligne et version CD);
- Incorporer les barèmes d'imposition à la source de l'impôt fédéral direct dans les barèmes d'imposition à la source cantonaux (év. recalculations) pour obtenir les barèmes d'imposition à la source pour toutes les souverainetés fiscales par canton;
- Contrôler et vérifier les barèmes d'imposition à la source;
- Établir les présentations graphiques, imprimer et envoyer des barèmes d'imposition à la source aux employeurs et aux institutions de prévoyance;
- Préparer les barèmes d'imposition à la source pour les importer dans les programmes de traitement des salaires.

Compensation plus rapide des effets de la progression à froid pour l'impôt fédéral direct

Pour la Confédération, la **charge de travail** se monte à environ une semaine pour une personne. Pour les cantons aussi, cette charge ne devrait pas être trop élevée car il s'agit de travaux qui peuvent être accomplis en même temps que d'autres adaptations à faire tous les ans.

Employeurs / institutions de prévoyance

Pour les employeurs et les institutions de prévoyance, des charges supplémentaires découlent des travaux d'implantation annuelle des nouveaux barèmes d'imposition à la source dans les applications TED concernées et des tests à effectuer.

Les mêmes travaux sont à effectuer avec la **variante prévoyant un seuil de renchérissement de 3 %**, à la seule différence qu'ils ne doivent pas se faire automatiquement tous les ans.