



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

Etat-major législation, janvier 2009

Audition sur une compensation plus rapide des effets de la progression à froid pour l'impôt fédéral direct

Rapport sur les résultats

Condensé

Le 26 novembre 2008, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de demander l'avis des cantons, des partis politiques et des associations faitières de l'économie sur une compensation plus rapide des effets de la progression à froid (audition).

Le projet soumis à l'audition a mis en discussion deux variantes pour la compensation des effets de la progression à froid: une compensation annuelle et une compensation périodique lorsque le renchérissement a atteint 3 pour cent. Les modifications de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11) que ces mesures impliquent doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et contenir, en outre, une compensation anticipée des effets de la progression à froid au 1^{er} janvier 2010 en fonction du montant de l'indice suisse des prix à la consommation au 31 décembre 2008.

Ouverte le 5 décembre 2008, l'audition a duré jusqu'au 15 janvier 2009. Les réponses étaient au nombre de 38 (23 directeurs cantonaux des finances, 5 partis et 10 organisations économiques).

Les participants à l'audition sont globalement favorables à l'idée qu'il faut compenser plus rapidement les effets de la progression à froid; seul le PEV estime qu'il faut renoncer à une telle mesure, la jugeant ni nécessaire ni durable.

La compensation annuelle des effets de la progression à froid trouve le soutien de 3 cantons, du PRD, de l'UDC et, du côté de l'économie, d'économiesuisse, de l'Union suisse des arts et métiers, de l'Union suisse des paysans, de la Société suisse des employés de commerce et du Centre Patronal.

La majorité des cantons (13), le PDC, le PS ainsi que l'Union syndicale suisse, la Confédération des villes suisses sur les impôts, Travail.Suisse et le «Gewerbeverband des Kantons Luzern» sont favorables à une baisse du seuil de compensation (compensation lorsque le renchérissement a atteint 3 pour cent).

Enfin, 7 cantons et 2 organisations économiques proposent d'autres variantes (compensation des effets de la progression à froid lorsque le renchérissement a atteint 4 voire 5 pour cent; compensation annuelle des effets de la progression à froid, dans la mesure où le renchérissement a atteint au moins 1, 2 voire 3 pour cent).

Les autres propositions, à savoir la compensation anticipée des effets de la progression à froid au 1^{er} janvier 2010, l'application du barème postnumerando dans le cadre des prestations en capital de la prévoyance et la délégation au DFF de la compétence de compenser les effets de la progression à froid, ont été approuvées par tous les participants à l'audition.

1 Introduction

Le 26 novembre 2008, le Conseil fédéral a chargé le DFF de demander l'avis des cantons, des partis politiques et des associations faîtières de l'économie sur une compensation plus rapide des effets de la progression à froid (audition).

Cette audition a été ouverte le 5 décembre 2008 et a duré jusqu'au 15 janvier 2009.

Vous trouverez la liste des destinataires de la procédure d'audition en annexe.

Au total, 38 prises de position ont été déposées: 23 directeurs cantonaux des finances, 5 partis et 10 organisations économiques ont répondu.

2 Réponses envoyées

2.1 Cantons (par l'intermédiaire de leur directeur des finances)

Ont répondu les directeurs des finances des 23 cantons suivants:

AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH.

2.2 Partis

Parti démocrate-chrétien suisse (PDC), Parti évangélique suisse (PEV), Parti radical-démocratique suisse (PRD), Parti socialiste suisse (PS), Union démocratique du centre (UDC).

2.3 Associations et organisations

Economiesuisse, Union suisse des arts et métiers (USAM), Union suisse des paysans (USP), Union syndicale suisse (USS), Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse), Travail.Suisse, Conférences des villes suisses sur les impôts, Centre Patronal (CP), «Gewerbeverband des Kantons Luzern» (KGL), Union suisse des fiduciaires (USF).

3 Projet soumis à l'audition

Le projet soumis à l'audition vise à augmenter le rythme de la compensation des effets de la progression à froid. A cette fin, deux variantes ont été mises en discussion: une compensation annuelle et une compensation périodique lorsque le renchérissement a atteint 3 pour cent. La modification correspondante de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD; RS 642.11), qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2010, devrait contenir en outre une compensation anticipée des effets de la progression à froid au 1^{er} janvier 2010 en fonction du montant de l'indice suisse des prix à la consommation au 31 décembre 2008.

Les dispositions suivantes de la LIFD doivent être modifiées:

Art. 38, al. 2 et 3

- Renvoi à l'art. 214 LIFD au lieu de l'art. 36 (al. 2)
- Suppression du renvoi à l'art. 35 LIFD (al. 3)

Art. 39, al. 2, 1^{re} phrase / art. 215, al. 2, 1^{re} phrase

- Variante 1
Le Département fédéral des finances décide l'adaptation à l'indice suisse des prix à la consommation annuellement. ...
- Variante 2
Le Département fédéral des finances décide l'adaptation lorsque l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de 3 % depuis la dernière adaptation. ...

Disposition finale

- Le Département fédéral des finances décide l'adaptation anticipée des effets de la progression à froid pour l'année fiscale 2010 d'après le montant de l'indice suisse des prix à la consommation au 31 décembre 2008.

4 Résultats de l'audition

Résumé

Les participants à l'audition sont globalement favorables à l'idée qu'il faut compenser plus rapidement les effets de la progression à froid; seul le PEV estime qu'il faut renoncer à une telle mesure, la jugeant inutile et non durable.

La compensation annuelle des effets de la progression à froid trouve le soutien de 3 cantons, du PRD, de l'UDC et, du côté de l'économie, d'économiesuisse, de l'USAM, de l'USP, de la SEC Suisse et du CP.

La majorité des cantons (13), le PDC, le PS ainsi que l'USS, la Confédération des villes suisses sur les impôts, Travail.Suisse et le KGL sont favorables à une baisse du seuil de compensation (lorsque le renchérissement a atteint 3 pour cent).

Enfin, 7 cantons et 2 organisations économiques proposent d'autres variantes (compensation des effets de la progression à froid lorsque le renchérissement a atteint 4 voire 5 pour cent; compensation annuelle des effets de la progression à froid, dans la mesure où le renchérissement a atteint au moins 1, 2 voire 3 pour cent).

Les autres propositions, à savoir la compensation anticipée des effets de la progression à froid au 1^{er} janvier 2010, l'application du barème postnumerando dans le cadre des prestations en capital de la prévoyance et la délégation au DFF de la compétence de compenser les effets de la progression à froid, ont été approuvées par tous les participants à l'audition.

4.1 Principe

Les participants à l'audition sont globalement favorables à l'idée qu'il faut compenser plus rapidement les effets de la progression à froid; seul le PEV estime qu'il faut renoncer à une telle mesure, la jugeant inutile et non durable.

Le PRD regrette pour sa part que l'on ait manqué la possibilité de compenser de manière anticipée les effets de la progression à froid au 1^{er} janvier 2009 déjà.

Rappelant que la marge de manœuvre des pouvoirs publics se trouve rétrécie en raison de la situation économique tendue, le PDC souligne qu'il est nécessaire de fixer un ordre de priorité très clair. Or, selon ce parti, c'est la réforme de l'imposition du couple et de la famille qui doit être la principale priorité de la politique fiscale. D'ailleurs, des propositions concrètes existent depuis un certain temps dans ce domaine. Le PDC s'attend donc à ce que la réforme de l'imposition du couple et de la famille avance aussi efficacement que l'introduction d'une compensation plus rapide des effets de la progression à froid (qui doit s'appliquer pour l'année 2010 déjà). Cela étant précisé, le PDC est favorable à la procédure d'audition (accélérée).

4.2 Compensation annuelle des effets de la progression à froid

Résumé

Seule une minorité des participants à l'audition est favorable à la compensation annuelle des effets de la progression à froid (3 cantons, 2 partis et 5 organisations). Leur argument principal est que cette solution est celle qui permet le mieux de garantir l'imposition d'après la capacité économique. Les opposants à la compensation annuelle des effets de la progression à froid invoquent surtout le fait que la charge administrative liée à une telle mesure ne se justifie pas au vu de la faible utilité pour la plupart des contribuables, surtout lorsque le renchérissement est faible.

Approbation de la compensation annuelle

Cantons

BL, GE, VD

Partis

PRD, UDC

Organisations

CP, USP, economiesuisse, USAM, SEC Suisse.

Arguments:

- Meilleur moyen d'assurer l'imposition d'après la capacité économique,
- Correspond à la réglementation du canton de VD (qui a fait ses preuves) et n'entraîne que peu de charges administratives et techniques supplémentaires pour l'administration fiscale de ce canton (CP),
- Solution claire qui évite le flou juridique; grâce à l'informatique, la charge supplémentaire peut être réduite à un minimum. Or, un petit supplément de charge ne doit pas entraver une mesure qui profiterait à tous les citoyens. Par ailleurs, cette solution est équitable

puisqu'elle garantit que les citoyens ne doivent faire face, chaque année, qu'à une charge fiscale correspondant à la valeur réelle de leur revenu (PRD).

Rejet de la compensation annuelle

Cantons

AG, AI, AR, BS, BE, GR, JU, LU, FR, UR, NW, TI, SH, SG, SO, SZ, TG, ZG, ZH

Partis

PDC, PS

Organisations

Conférences des villes suisses sur les impôts, Travail.Suisse, USF, USS

Arguments:

- La compensation annuelle des effets de la progression à froid sans prise en compte du renchérissement effectif n'est ni nécessaire ni pertinente sur le plan administratif;
- La compensation aurait également lieu en cas de renchérissement très faible, ce qui n'apporterait pas grand-chose au contribuable mais constituerait une charge supplémentaire tant pour les employeurs que pour les institutions de prévoyance (BS, SH, ZG). En outre, lorsque le renchérissement est faible, il ne serait pour ainsi dire plus possible d'appliquer les ajustements prévus par la loi (arrondissement à la centaine) dans le cadre des déductions;
- En cas de renchérissement négatif, dont la probabilité est plus forte en cas de compensation annuelle, les barèmes et les déductions devraient logiquement être réduits;
- Le travail de budgétisation des cantons pour l'estimation de leur part à l'impôt fédéral direct se verrait compliqué;
- Le travail des cantons et, le cas échéant, des communes serait trop important (adaptation annuelle des systèmes informatiques, des formulaires de déclaration, des directives et des instructions). En cas d'imposition à la source, les employeurs devraient eux aussi faire face à une charge supplémentaire. Dans le canton de ZH, environ 17 000 employeurs occupent ainsi quelque 132 000 employés. Ce canton a donc besoin de quatre à cinq mois pour adapter les barèmes de l'impôt à la source (ZH);
- Il n'est absolument pas certain que la correction annuelle du barème de l'impôt fédéral direct, en général très faible, aurait réellement des retombées favorables sur la conjoncture. Une correction des barèmes à un rythme moins élevé mais plus nette aurait des effets plus importants. Quant aux avantages conjoncturels de la compensation annuelle à partir de 2010, qui se feraient sentir la première fois en 2011, il n'est pas possible de les prédire. Des arguments fondés sur de tels avantages sont donc purement spéculatifs (AI, SG);
- Il n'est pas juste de dire que la compensation annuelle des effets de la progression à froid constitue pour l'administration une «adaptation purement arithmétique» et qu'elle est la solution la plus simple et la plus transparente. Les adaptations doivent en effet aussi être claires et compréhensibles pour les personnes concernées. Or, une compensation annuelle n'irait pas vraiment dans le sens d'une telle simplification; au contraire, les nombreuses modifications compliqueraient encore le droit fiscal. Il serait préférable que les citoyens puissent compter sur le fait que les dispositions légales auxquelles ils sont soumis ont une certaine stabilité dans le temps. Au vu de tous ces inconvénients, assumer un décalage léger et limité dans le temps entre l'évolution du salaire et la charge fiscale ne constitue pas un problème (AI, SG).

4.3 Compensation des effets de la progression à froid lorsque le renchérissement a atteint 3 pour cent

Résumé

La majorité des participants à l'audition (13 cantons, 2 partis, 5 organisations) est favorable à une baisse du niveau de renchérissement à 3 pour cent. Avec cette solution, la compensation se fait plus souvent que dans le cadre de la réglementation actuelle, ce qui est nécessaire. Par ailleurs, cette solution ne comporte pas les désavantages d'une compensation annuelle, notamment la charge disproportionnée. En effet, les bénéficiaires et les frais s'équilibrent. Les opposants à cette solution sont favorables soit à la compensation annuelle des effets de la progression à froid, soit à une autre solution (voir ch. 4).

Approbation de la compensation lorsque le renchérissement a atteint 3 pour cent

Cantons

AG¹, AR, BS, FR, GR, JU, LU, SO², SZ, TI, UR, ZG, ZH

Partis

PDC, PS

Organisations

Conférences des villes suisses sur les impôts, economiesuisse³, KGL, Travail.Suisse, USS

Rejet de la compensation lorsque le renchérissement a atteint 3 pour cent

Cantons

AI, BE, BL, GE, NW, SG, VD

Partis

PRD, UDC

Organisations

SEC Suisse, USAM, USF, USP

4.4 Autres variantes pour la compensation des effets de la progression à froid

- Compensation lorsque le renchérissement a atteint 5 pour cent: AI, BE, NE, NW
- Compensation lorsque le renchérissement a atteint 4 pour cent: SG
- Compensation annuelle en cas de renchérissement d'au moins 1 pour cent: SH, KGL, USF
- Compensation annuelle en cas de renchérissement d'au moins 2, voire 3 pour cent: TG

¹ AG est favorable à la baisse du seuil de compensation à 2 %

² SO est favorable à la baisse du seuil de compensation à 5 %

³ economiesuisse est clairement favorable à la compensation annuelle mais donne également son soutien à cette variante.

4.5 Compensation anticipée des effets de la progression à froid

Tous les participants à l'audition, à part le PEV, ont approuvé, sinon expressément du moins tacitement, la compensation anticipée des effets de la progression à froid à partir de 2010.

4.6 Barème postnumerando pour les prestations en capital de la prévoyance

Tous les participants à l'audition, à part le PEV, ont approuvé, sinon expressément du moins tacitement, l'application du barème postnumerando pour les prestations en capital de la prévoyance.

4.7 Délégation de la compétence au DFF

Tous les participants à l'audition, à part le PEV, ont approuvé, sinon expressément du moins tacitement, la délégation au DFF de la compétence de compenser les effets de la progression à froid (d'après l'art. 215, al. 2, LIFD).

4.8 Autres remarques

- Une pression pèse également sur les cantons pour qu'ils introduisent dans leur droit une compensation des effets de la progression à froid à un rythme plus élevé ou lorsque le renchérissement a atteint un pourcentage plus faible que dans le droit actuel (GR, NW).
- Au moment de l'entrée en vigueur de la modification, il faut veiller à ce que les cantons disposent de suffisamment de temps pour adapter leurs processus administratifs et leurs systèmes techniques (BS).
Afin que les barèmes de l'imposition à la source puissent être adaptés pour le début de la période fiscale suivante, les barèmes et les déductions doivent être connus au plus tard au mois d'août de l'année concernée (ZH).
- Les conséquences juridiques de l'arrondissement à la centaine la plus proche dans le domaine des déductions et des barèmes doivent être réglées: lors de la prochaine adaptation, faudra-t-il tenir compte du montant déjà arrondi ou du montant exact (au franc près) à compter de l'introduction de la nouvelle réglementation ? Comment faut-il procéder lorsque le renchérissement est négatif ? (SZ)
- Les déductions en francs devant être adaptés au renchérissement (primes d'assurance, déduction pour les ménages à deux revenus, déductions pour les ménages ayant des enfants ou des personnes dont ils assurent pour l'entretien) ne devraient plus être arrondies à la centaine de francs la plus proche, mais déclarées au francs près. Cela permettrait d'éviter d'introduire, au moment de l'adaptation des déductions, des différences opaques découlant du fait que le renchérissement permet ou non d'atteindre la centaine supérieure. L'art. 215, al. 1, 2^e phrase, devrait être abrogé (SG).
- La problématique de l'arrondissement à la centaine la plus proche n'est pas mentionnée dans le cadre de la compensation annuelle. Si le renchérissement est faible durant de nombreuses années, il n'y aurait pas d'adaptation dans le cadre des déductions sociales, ce qui constitue un désavantage pour le contribuable (FR).
- Le choix du jour déterminant pour l'indice suisse des prix à la consommation et le choix de la délégation de la compétence au Département fédéral des finances est approuvé (SZ).
- Il faut saisir cette occasion pour éliminer les dispositions concernant la période fiscale bisannuelle et pour transférer les dispositions transitoires concernant la période fiscale annuelle dans le droit ordinaire (KGL, USF).

- Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer d'autres mesures d'allégement fiscal pour relancer l'économie, notamment la baisse de la TVA de 1 pour cent. Par ailleurs, il faut examiner la suspension de l'impôt sur l'importation de véhicules, l'allégement fiscal des familles et la redistribution à la population de l'excédent 2008 (UDC).
- Le PDC souhaite que la coordination entre la Confédération et les cantons soit assurée dans le cadre de la compensation anticipée pour 2010. En d'autres termes, il veut que la compensation se fasse en même temps au niveau de la Confédération et à celui des cantons.
- L'obligation de la compensation annuelle des effets de la progression à froid doit également valoir pour les cantons. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes doit être modifiée en ce sens (SEC Suisse).
- Des améliorations nécessaires du système fiscal (comme la compensation plus rapide des effets de la progression à froid) ne doivent pas être financées par des détériorations dans d'autres domaines. La TVA à taux unique, contre laquelle nous luttons, est par exemple diamétralement contraire à de tels objectifs d'amélioration (SEC Suisse).
- Le Conseil fédéral est chargé d'examiner si la compensation du renchérissement ne devrait pas avoir lieu annuellement pour toutes les rentes (PS).
- En cas de compensation annuelle, le jour déterminant pour l'indice suisse des prix à la consommation devrait être le 30 juin de l'année précédant la période fiscale (ZG).
- Dans les GR, la proposition entraînerait un manque à gagner fiscal de l'ordre de 2 millions de francs.

Annexe

Liste des destinataires de la procédure d'audition