

Une correction fiscale de la progression réelle est-elle nécessaire ?

En Suisse, la génération actuelle gagne plus, en termes réels, que la précédente. L'impôt fédéral direct doit-il prendre en compte cette progression réelle ? Un rapport du Conseil fédéral examine les avantages et les inconvénients d'une telle adaptation. *Peter Schwarz*

Abrégé Dans un système d'imposition progressif, une hausse réelle du revenu au fil du temps s'accompagne d'une charge fiscale moyenne croissante pour le contribuable. Ce phénomène, appelé progression réelle, a pour effet, s'il n'est pas corrigé, d'accroître le poids de l'État par rapport à l'économie et de faire reculer la part des impôts versée par le groupe disposant des revenus les plus élevés. On peut mettre en doute la pertinence d'une correction de la progression réelle assortie de règles, telle qu'elle est pratiquée actuellement pour la progression à froid. C'est ce que montre un rapport du Conseil fédéral. Si, en matière d'impôt fédéral direct, on a confiance dans les décisions politiques à venir, on sera plutôt favorable aux réformes fiscales qu'à une compensation automatique de la progression réelle qui limiterait les possibilités de réaménagement.

En Suisse, les salaires réels ont augmenté de près de 13 % entre 1996 et 2015. Les revenus des capitaux ont dû faire preuve de davantage de dynamisme, vu la bonne tenue des marchés (actions et immobilier) et le fort attrait de la place économique suisse. De telles modifications du revenu réel ont des conséquences sur le montant et la structure des impôts payés. Suite à une intervention parlementaire de décembre 2014, le Conseil fédéral a analysé la question. Le présent article se fonde sur le rapport qu'il vient de publier¹.

Tout d'abord, il convient de définir ce que l'on appelle progression. Si un barème fiscal est conçu pour être progressif, cela implique que les groupes de revenus les plus élevés paient davantage d'impôts non seulement dans l'absolu, mais aussi par rapport à leur revenu. Lorsque les revenus imposables des contribuables augmentent, deux effets se produisent si aucune mesure correctrice n'est prise.

D'abord, la charge fiscale relative se modifie : sa répartition, initialement voulue par le législateur, entre des personnes ayant une capacité économique ou un revenu différents est contournée à long terme. Si, par exemple, tous les revenus bénéficient du même taux de croissance, alors les contribuables les plus aisés voient diminuer leur quote-part dans la charge fiscale globale, ceci au détriment des autres catégories au fur et à mesure que la croissance des revenus augmente.

La charge fiscale sur le revenu change aussi dans l'absolu. En effet, la progressivité de l'impôt fait 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 supérieur. Par conséquent, les recettes fiscales s'accroissent plus fortement que le revenu imposable. Le poids de l'État par rapport à l'économie augmente à long terme.

Il convient de distinguer cette progression réelle de la progression à froid. Cette dernière augmente le taux d'imposition moyen lorsque les revenus du contribuable progressent en raison de l'inflation. Étant donné que l'impôt fédéral direct est adapté automatiquement en fonction de la progression à froid, nous ne nous pencherons pas plus avant sur cette question.

Pour éliminer la progression réelle, il existe trois options : la première consiste à abandonner le barème fiscal progressif, la deuxième à résoudre le problème par une réforme fiscale et la troisième à effectuer une adaptation automatique. L'analyse qui suit se concentre entièrement sur cette troisième option.

Avantages et inconvénients d'une charge fiscale croissante

Bien que la progression réelle s'accompagne d'une charge fiscale moyenne croissante, le pragmatisme peut commander de ne pas la corriger. Selon l'économiste américain Wil-

liam J. Baumol, c'est le cas si les prix des biens publics et de ceux mis à disposition par l'État augmentent plus rapidement que les prix des biens de l'économie privée, et si la demande de biens mis à disposition par l'État est relativement inélastique². La loi de Baumol est fondée sur l'hypothèse suivante : les hausses de productivité dans l'économie privée entraînent la stagnation, voire la baisse, des prix, alors que l'État offre surtout des services, comme la sécurité intérieure ou l'éducation, où les hausses de productivité ne sont guère possibles.

Un autre argument se fonde sur la hausse des revenus des citoyens. Si l'on suppose que ces derniers épargnent un taux constant de leurs revenus, la consommation se répartit entre les biens offerts par l'économie privée et ceux mis à disposition par l'État. Si, dès lors, la demande dans ce dernier type de biens est relativement forte, il est judicieux de ne pas corriger les conséquences de la progression réelle³.

La loi de Wagner, formulée au XIX^e siècle, veut que les recettes de l'État suivent ses dépenses, lesquelles vont croissant. Cette façon de voir est cependant controversée, car les recettes ne suivent pas nécessairement les dépenses de l'État ; l'inverse peut se produire. Si les recettes augmentent par rapport au produit intérieur brut (PIB) en raison de la hausse des revenus réels, l'État peut se montrer moins économe dans ses dépenses ordinaires, comme il peut en susciter d'autres.

Par conséquent, les recettes de l'État doivent être calculées au plus juste, afin de garantir leur utilisation parcimonieuse. Une correction automatique de la progression réelle – comme c'est généralement le cas dans une politique budgétaire soumise à des règles – est donc un instrument approprié pour contrer ce dysfonctionnement politique.

¹ Conseil fédéral (2017).

² Baumol (1967).

³ Mueller (2003) : pp. 509–510.

Imposition selon la capacité économique et charge fiscale relative

Il existe une autre justification au refus de corriger les conséquences de la progression réelle. En effet, cela permet aux citoyens de bénéficier d'une hausse de revenus réels et, par conséquent, de leur capacité économique. Ce n'est pas le cas en ce qui concerne la progression à froid.

Afin de mieux comprendre l'effet de la charge fiscale relative, on considère trois situations différentes. Supposons que deux contribuables gagnent, à l'instant t , un revenu imposable agrégé de 80 000 francs (voir *tableau*). Dans le premier cas, la personne A gagne 50 000 francs et la personne B 30 000 francs. Ultérieurement, le revenu réel de ces deux personnes augmente de 20 000 francs en tout, passant à 100 000 francs. La hausse réelle du revenu est donc de 25 %.

Dans la première situation, les deux personnes gagnent chacune 50 000 francs à l'instant $t+1$. Si l'on corrige automatiquement la progression réelle de la hausse de leur revenu, elles ne sont plus imposables que sur 40 000 francs. Comme, dans ce cas, les deux contribuables sont soumis au même

taux d'imposition marginale et au même taux d'imposition moyen, aucune redistribution n'a lieu.

La comparaison transversale à l'instant $t+1$ n'est par conséquent pas affectée par la correction de la progression réelle. En revanche, la comparaison dans le temps l'est, car la personne A, pour un revenu imposable identique à l'instant $t+1$, a moins d'impôts à payer. Le même problème apparaît dans le deuxième cas, à la différence près que l'inégalité du revenu entre les deux personnes augmente.

Si l'on comparait les générations au fil du temps, au lieu des personnes, la génération vivant à l'instant $t+1$ bénéficierait d'une correction vers le bas, bien que son revenu ait nettement augmenté. On peut opposer l'argument suivant à une telle interprétation à travers le temps du principe de l'imposition selon la capacité économique: si les revenus réels progressent dans des proportions identiques durant une même période, leur répartition ne varie pas. C'est ce qu'illustre le troisième cas du tableau, dans lequel le revenu de chacune des deux personnes augmente d'un quart.

Une correction du barème de l'impôt sur le revenu ou de l'assiette fiscale pour tenir compte de la hausse du revenu réel ne chan-

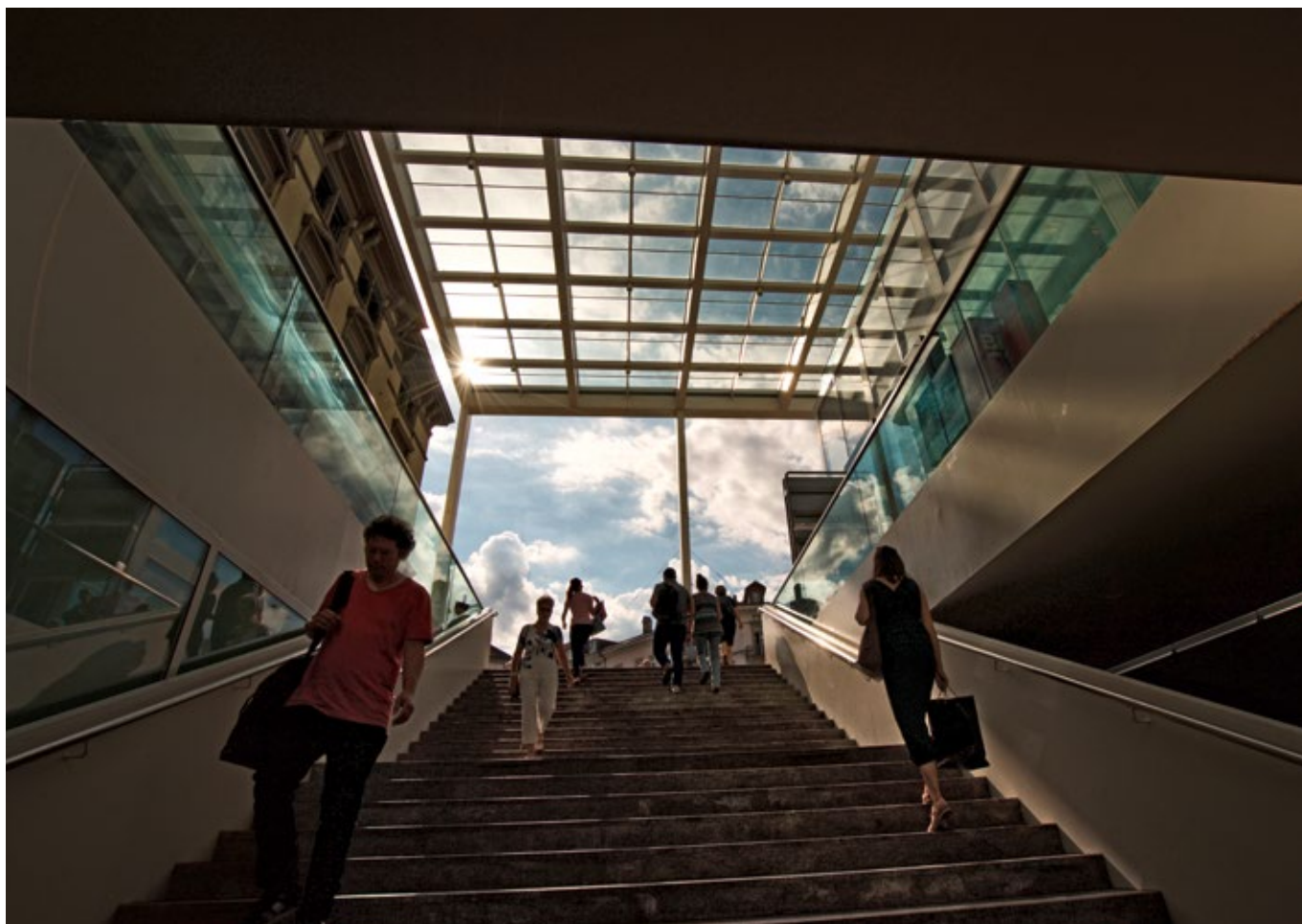
gerait donc pas la capacité économique relative des citoyens. Sans correction, ce serait le contraire: la part des impôts sur le revenu versée par les ménages les plus aisés reculerait et la répartition de la charge fiscale initialement voulue par le législateur entre des personnes ayant une capacité économique ou un revenu différents serait contournée à long terme. Tous les citoyens se retrouveraient, à un moment donné, à l'échelon le plus élevé du barème fiscal.

Les deux interprétations du principe de l'imposition selon la capacité économique peuvent se justifier. La première prend en compte ce principe dans le temps, tandis que la seconde le rejette et se focalise entièrement sur une comparaison transversale.

Les couples mariés avec enfants ne seraient guère touchés

Pour la Suisse, une étude de l'Administration fédérale des contributions (AFC) sur la progression réelle montre que, pendant la période 1996–2015, les célibataires et les

Les salaires sont à la hausse. Cette progression s'observe également pour les revenus réels, depuis les années nonante, en Suisse.



Cas d'augmentation des revenus réels, en francs

Contribuable	Revenu imposable à l'instant t	Revenu imposable à l'instant t+1	Revenu imposable à l'instant t+1 après correction de la progression réelle
Cas 1			
Personne A	50 000	50 000	40 000
Personne B	30 000	50 000	40 000
Cas 2			
Personne A	50 000	70 000	56 000
Personne B	30 000	30 000	24 000
Cas 3			
Personne A	50 000	62 500	50 000
Personne B	30 000	37 500	30 000

REPRÉSENTATION DE L'AUTEUR / LA VIE ÉCONOMIQUE

couples mariés sans enfants disposant d'un revenu compris entre 100 000 et 300 000 francs sont ceux qui ont été le plus touchés par la progression réelle⁴. À l'opposé, la progression réelle a touché seulement une minorité de couples mariés avec enfants et de célibataires (respectivement environ 8 et 10%), étant donné que de nouvelles déductions – pour personnes mariées et pour enfants – ont été appliquées à ces groupes pendant cette période.

L'étude de l'AFC a aussi estimé les conséquences d'une compensation de la progression réelle sur les recettes de l'impôt fédéral direct, si cette même compensation ne s'applique qu'aux ménages dont la charge fiscale moyenne a augmenté en raison de la progression réelle ces vingt dernières années. L'étude conclut que si les conséquences de la progression réelle avaient été compensées de manière ciblée depuis 1996, les recettes de l'impôt fédéral direct seraient aujourd'hui inférieures d'environ 4,3%. Rapportée aux

10,4 milliards de francs perçus en 2015, cette diminution serait de quelque 450 millions de francs.

Dans cette analyse, le barème n'a été adapté que pour les cas où la charge fiscale a augmenté en dépit des nouvelles déductions accordées. 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. En effet, la compensation aurait dès lors dû s'appliquer à des groupes de population qui, suite à l'introduction de nouvelles déductions, n'ont pas supporté de charge fiscale supplémentaire.

La compensation automatique limite la marge de manœuvre

Il n'est pas possible de définir clairement si une correction des conséquences de la progression réelle est indiquée. Si on limite l'application du principe de l'imposition selon la capacité économique à une comparaison pu-

rement transversale des citoyens d'une même génération et si on craint le développement de l'activité de l'État, on sera favorable à une correction automatique des effets de la progression réelle.

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 rétrécirait la marge de manœuvre dont disposent les politiciens pour les concevoir. Par conséquent, il serait moins possible d'adapter l'impôt fédéral direct aux changements de la société.



Peter Schwarz

Administration fédérale des contributions (AFC), Berne

Bibliographie

- Baumol W. J., « Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis », *American Economic Review*, 57(3), 1967, pp. 415–426.
- Conseil fédéral, *Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 14.4136 du Groupe libéral-radical du 6 septembre 2017*, 2017.
- Morger M., *Kalte und reale Progression über den Zeitraum 1996–2015*, Administration fédérale des contributions, Berne, 2017.
- Mueller D. C., *Public Choice III*, Cambridge University Press, 2003.

⁴ Morger (2017).

La Vie économique dispose désormais d'une application pour tous les smartphones et les tablettes



Une application en trois clics :

1. Ouvrir le « store » sur votre smartphone ou votre tablette.
2. Introduire « La Vie économique » dans le moteur de recherche.
3. Installer ... et c'est fini.