Motion François Weissbaum / Cédric Castella **N° 121.05**
Fiscalité des personnes physiques
(taux marginal croissant et continu en fonction du revenu)

Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 13 octobre 2005 (*BGC* p. 1383), les députés François Weissbaum et Cédric Castella demandent de modifier la fiscalité sur les personnes physiques de notre canton de telle sorte que les deux critères suivants soient respectés :

- le taux marginal est croissant en fonction du revenu,
- le taux marginal est continu en fonction du revenu.

Les taux ainsi nouvellement définis ne doivent en principe pas engendrer une hausse d'impôts pour les Fribourgeoises et les Fribourgeois. De plus, si ce nouveau système implique une perte de revenus fiscaux pour l'Etat, celle-là doit rester supportable.

A l'appui de la motion, il est relevé que la manière de calculer l'impôt respecte le critère logique selon lequel plus le revenu imposable est important, plus l'impôt cantonal augmente. Toutefois, à l'aide d'exemples, ils exposent que certains taux marginaux rencontrés dans les différents paliers du barème paraissent plutôt curieux.

D'un point de vue mathématique, pour corriger ces défauts, on pourrait définir, entre un revenu minimal R_{min} et un revenu maximal R_{max}, un taux marginal croissant par tranche du revenu imposable. Au-delà de R_{max}, le taux marginal serait constant. L'impôt sur le revenu serait alors calculé comme la somme de la fiscalité de chacune de ces tranches. Cette manière de faire serait ainsi plus juste, mais resterait discontinue. Pour rendre le modèle continu, on pourrait s'inspirer de la fonction suivante :

$$\text{impôt cantonal } (R) = t_{max} (R - R_{min} (1 + \log(\frac{R}{R_{min}})))$$

où R représente le revenu imposable. Cette formule ne dépend que de deux constantes : R_{min} est le revenu minimal à partir duquel on décide de prélever l'impôt et t_{max} est le taux marginal maximal. Les motionnaires soumettent une étude comparative dont les coefficients proposés ont pour valeurs R_{min} = 9000 fr. et t_{max} = 16 %.

Les députés relèvent finalement que les buts de la présente motion, à savoir une baisse globale et non linéaire de la fiscalité sur les personnes physiques, sont subordonnés à la détermination de la valeur de ces coefficients par le Conseil d'Etat.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Barème actuel de l'impôt sur le revenu

Le montant de l'impôt sur le revenu d'une personne physique est influencé à la fois par l'importance de son revenu, les déductions fiscales autorisées et le barème de l'impôt. Le barème en vigueur au 1 er janvier 2006 comprend neuf paliers (classes de revenu) dont la grandeur des tranches est variable. La conception du barème actuel est, sur le principe, identique à celle qui a toujours été appliquée dans notre canton.

2. Conséquences de la proposition des motionnaires

2.1 Modification de la politique fiscale cantonale

La motion déposée est ambitieuse et vise plusieurs objectifs difficilement conciliables. Sous couvert d'une amélioration technique, ce sont à la fois les critères habituels d'adaptation du barème, la non-dégressivité des taux marginaux et une décision de baisse de la charge fiscale, guidées par une courbe paramétrable mais contraignante, qui sont en question. La réflexion sur la croissance de la progression du barème fiscal appliqué aux personnes physiques doit dépasser l'idéal d'un modèle continu et croissant et reposer sur des aspects plus pragmatiques qui demeurent la base de notre politique fiscale cantonale.

Dans le modèle actuel, avec le temps, le taux maximal a été augmenté, le nombre des classes de revenu et leur amplitude ont fortement varié. De plus, pour atténuer la progressivité du barème dans les basses classes, des déductions pour contribuables à revenu modeste ont été introduites à partir du 1 er janvier 1985. Toutes les modifications du barème - et par conséquent de sa courbe - ainsi que les déductions pour contribuables à revenu modeste ont été effectuées en fonction de critères fixés d'avance tenant compte de l'incidence financière pour les collectivités publiques et de l'incidence sur la charge fiscale des contribuables ou de certaines catégories d'entre eux.

Il découle nécessairement d'une répartition de la charge fiscale par classes de revenu des ruptures de taux marginaux. Certains aménagements - à l'avantage des contribuables (splitting, passage des arrondis de fractions de revenu de la centaine supérieure à la centaine inférieure, correction de la progression à froid, etc.) - accentuent ce phénomène. Toutefois, lorsque les seuils extrêmes sont fixés, la progressivité de l'impôt et du taux d'imposition en fonction du revenu est maintenue et cet aspect de la fiscalité est déterminant.

Si l'introduction d'une fonction logarithmique telle que proposée a l'avantage de garantir en continu la croissance du taux marginal, elle conditionne en revanche certains instruments de notre politique fiscale et, dès lors, génère de nouvelles disparités. La suppression des classes de revenu n'est pas forcément souhaitable. D'autre part, dans une optique à long terme, compte tenu des évolutions conjoncturelles cycliques, des principes d'harmonisation fiscale ainsi que des interventions parlementaires régulières et souhaitées sur la question des impôts, on peut s'interroger sur le bien-fondé de l'introduction d'une contrainte liant une imposition marginale croissante à la progression du revenu.

De l'avis du Conseil d'Etat et dans une vision pragmatique, certains arguments des motionnaires sont discutables. Il n'est en effet pas adéquat de qualifier « d'injuste ou d'arbitraire » la définition actuelle du barème sur la base de l'évolution du taux marginal. Il s'avère dangereux de se focaliser sur le seul critère des taux, ceux-ci étant notamment appliqués à un revenu imposable lui-même sujet à des correctifs inégalement redistribués dans la population. Ces déductions sur le revenu, faisant intervenir des critères sociaux, sont volontairement différenciées en fonction du revenu disponible des ménages, dépendent de l'assiette fiscale et sont elles-mêmes discontinues. Le barème n'est donc qu'un instrument parmi d'autres.

L'amélioration technique proposée par les motionnaires est trop réductrice et pourrait même s'avérer trop contraignante à l'avenir. Le modèle fribourgeois actuel est aisément compréhensible et maniable par simple redéfinition des classes et reports de progression. Il permet d'influer sur les taux marginaux et peut au besoin rapidement s'adapter aux contingences (impératifs sociaux et conjoncturels) qui s'imposent.

2.2 Considérations techniques

Pour faciliter la compréhension du texte des motionnaires, l'analyse du Conseil d'Etat se réfère au barème en vigueur en 2005 et occulte la dernière décision du Grand Conseil du 15 novembre 2005 de diminuer la charge fiscale dès le 1er janvier 2006. Dans leur développement, les motionnaires font un amalgame de plusieurs contraintes, soit des taux marginaux croissants et continus, aucune hausse d'impôt pour les contribuables et des pertes de recettes supportables pour le canton. Ces contraintes sont difficilement conciliables et les différentes simulations effectuées ont démontré qu'il est impossible de toutes les maximiser à satisfaction de manière simultanée.

De plus, le seuil d'imposition ne devrait être déplacé qu'avec précaution et en cas de nécessité. Il n'est pas inutile de rappeler que les taux sont calculés sur le revenu imposable global et non sur le revenu brut du contribuable. Il ressort des hypothèses d'optimisation effectuées par l'administration fiscale que la variable R_{min} est nécessairement plus élevée que sa valeur actuelle si l'on veut respecter les vœux des motionnaires. Ceux-ci la suggèrent d'ailleurs à 9000 fr. De plus, la correction acquise de la progression à froid se trouverait être un facteur aggravant. Les incidences de cet accroissement sont quantifiables. Outre l'allégement fiscal supplémentaire pour les bas revenus, l'impact sur le splitting (fixé à 56 %, soit un coefficient de 1,786) est disproportionné et certains bénéficiaires de cette déduction se verraient privilégiés.

En 2005, le seuil d'imposition à 4700 fr. pour un contribuable seul signifie qu'un couple marié, une famille monoparentale ou soutenant une personne nécessiteuse bénéficient d'un taux de base de 1 % bloqué jusqu'à un revenu imposable de 8570 fr. Au niveau proposé par les motionnaires, le seuil imposable de ces bénéficiaires du splitting correspondrait à 3,4 fois le minimum actuel accordé à une personne seule, au lieu de 1,8 fois actuellement. L'imposition débuterait à partir d'un revenu imposable de 16'200 fr. et devrait se situer à 18'500 fr. pour la perception d'un impôt minimal de 25 fr. A titre comparatif, il faudrait un revenu imposable de 24'000 fr. pour appliquer un taux de 1 %. Déplacer le seuil imposable induit dès lors de lourdes incidences financières pour les collectivités publiques.

Enfin, le passage de la méthode actuelle de calcul du barème à celle qui est proposée implique des choix politiques clairs sur les classes bénéficiaires et perdantes consécutivement à l'adaptation. Continue-t-on à plafonner à 13,5 % le taux affecté aux classes supérieures de revenu ou, à l'inverse de la tendance helvétique actuelle, le législateur veut-il augmenter les taux (16 % selon les motionnaires) ? La détermination des deux constantes R_{min} et t_{max} modifie la courbe du barème et a pour corollaire une modification des taux, donc de la cote d'impôt, pour presque chaque niveau de revenu imposable.

En conséquence et en cas de changement, le législateur devra non seulement apprécier les incidences financières pour les collectivités publiques, mais décider quels seront les contribuables qui devront supporter un alourdissement ou un allégement de la charge fiscale. Toutes les simulations - étudiées à la demande des motionnaires et respectant leur critère de « *perte supportable pour l'Etat* » - laissent notamment apparaître une discrimination pour les contribuables dépassant les seuils reconnus du minimum social d'existence. Dans les faits, ils seraient nombreux à être confrontés à un accroissement de leur charge fiscale.

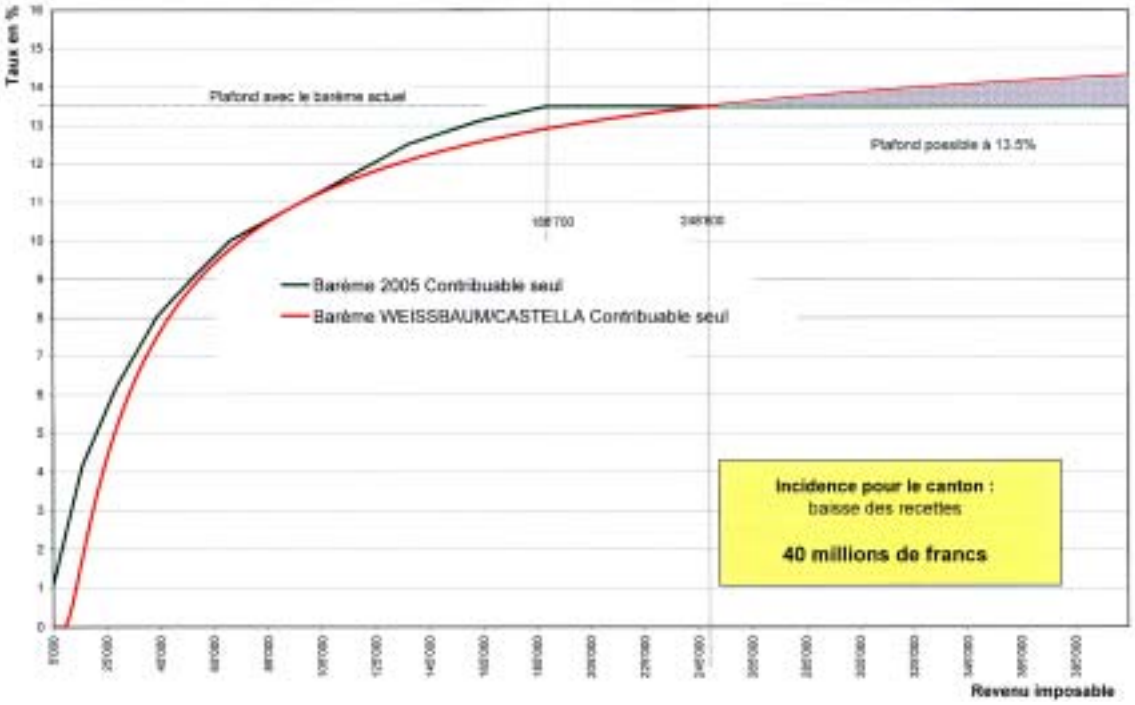
Finalement, en raison de l'augmentation du seuil imposable et de la complexité de la formule qui impose le recours à des spécialistes, le législateur sera très fortement entravé dans ses propositions d'adaptation du barème et des déductions sociales.

2.3 Considérations financières

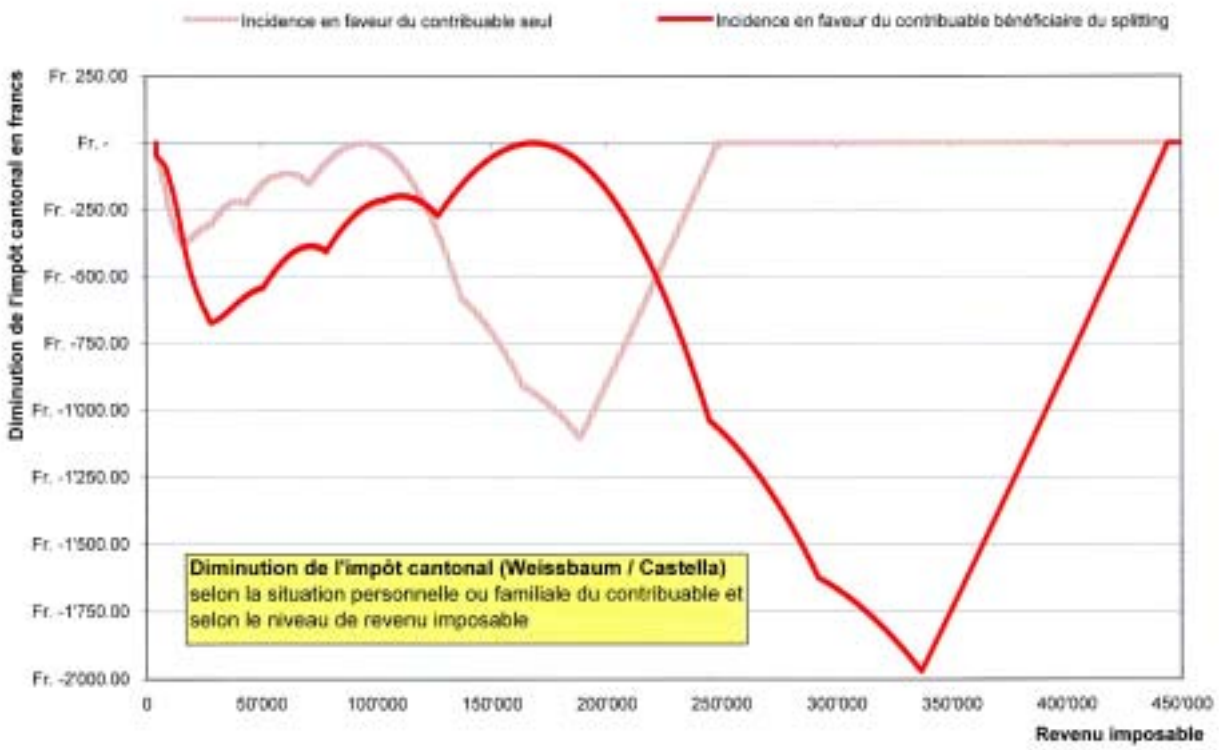
Les motionnaires proposent de remplacer le barème actuel par un barème établi au moyen d'une formule logarithmique dont le revenu minimal imposable de la variante soumise serait de 9000 fr., le taux marginal maximal de 16 %, sans engendrer de hausse d'impôt pour les contribuables et en limitant les moins-values de recettes pour les collectivités publiques.

Dans leur proposition, ils ont pris le parti d'une baisse de la fiscalité pour les personnes physiques. Dès lors, en diminuant la charge des contribuables (base = barème 2005 pour des revenus imposables dont le taux est inférieur au taux maximal de 13,5 %), ils reportent sur les collectivités le coût important de cette option. En effet, les collectivités publiques subiraient des pertes fiscales très importantes, soit quelque 40 millions de francs pour le canton et un montant à peu près identique pour les communes. Le coût d'un plafonnement à 13,5 %, estimé à 3,5 millions, est inclus. La réduction de cette incidence financière - possible en faisant varier les coefficients proposés - remet en question certains vœux des motionnaires et provoquerait des hausses d'impôts pour certaines catégories de contribuables.

Pratiquement, la comparaison du barème 2005 et de la proposition Weissbaum / Castella (variante t_{max} = 16% R_{min} = 9000 fr.) se présente de la manière suivante :



Quant aux contribuables, les classes de revenu inférieures - pour lesquelles les déductions sociales et taux existants ont déjà un impact important - seraient privilégiées. Entre 81'500 fr. et 106'800 fr. de revenu imposable le gain serait négligeable (moins de 50 fr.) et les classes supérieures bénéficieraient d'allégements fiscaux pour autant que le revenu imposable soit inférieur à 248'800 fr. Si l'on plafonne la courbe au taux maximal en vigueur, il n'y aurait aucune incidence au-delà de ce niveau de revenu. La distribution des allégements fiscaux en cas d'adaptation du barème pour la même variante le démontre.



L'augmentation du revenu minimal additionnée des effets du splitting complique davantage l'analyse des bénéficiaires de la baisse d'impôt. L'effet du splitting est très important pour les revenus imposables faibles. Il devient significatif par rapport au barème actuel pour des revenus élevés.

A certains niveaux de revenus imposables identiques, alors que la courbe du barème officiel pour des personnes seules et celle des motionnaires sont très proches (incidence négligeable), les courbes des bénéficiaires du splitting varient passablement. Pour ces derniers, les écarts de taux marginaux redeviennent croissants dès 188'000 fr. Progressivement l'adaptation des barèmes leur serait fiscalement très profitable. Toutefois, à 444'300 fr. de revenu imposable, un plafond pourrait être fixé pour limiter l'impact négatif du barème Weissbaum / Castella.

2.4 Considérations liées aux variantes du projet

L'administration fiscale a analysé les incidences de diverses variantes des coefficients de la formule logarithmique. Du fait de l'augmentation du revenu minimal, les bas revenus sont toujours privilégiés et la classe moyenne supporte avec les collectivités publiques le coût de l'adaptation des taux. Fréquemment, l'optimisation de l'une des contraintes fixées par les motionnaires ne se réalise qu'aux dépens d'un ou plusieurs autres critères et, en conséquence, ne répond plus aux objectifs des motionnaires. Certaines classes de revenu sont fiscalement désavantagées. De plus, demeurent les effets indésirables liés à l'augmentation du revenu minimal et les incidences négatives sur la politique fiscale.

3. Conclusion

En résumé, le Conseil d'Etat constate principalement que la motion a une incidence financière très élevée pour les collectivités et que les objectifs de la motion sont difficilement conciliables. Pour l'heure, la modification des seuils (revenu minimal et taux maximal) paraît

inappropriée. Des optimisations de variantes raisonnables liées à la formule logarithmique proposée impliquent que la charge fiscale de certaines catégories de contribuables soit alourdie.

De plus, le législateur verrait se compliquer sa tâche d'adaptation ultérieure du nouveau barème et ses possibilités d'intervention dans la politique fiscale cantonale, ce qui n'est pas le cas avec le système actuel.

Aussi le Conseil d'Etat vous propose-t-il de rejeter cette motion.

Fribourg, le 7 mars 2006