



socialément vôtre

**Argumentaire du
PS Suisse
en faveur de son initiative
pour des impôts équitables**

1. Texte de l'initiative

Initiative populaire fédérale

"Pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables)"

I

La Constitution fédérale est modifiée comme suit:

Art. 129, al. 2bis (nouveau) Harmonisation fiscale

^{2bis} Les barèmes et les taux applicables aux personnes physiques sont toutefois soumis aux principes suivants:

- a. pour les personnes vivant seules, le taux marginal des impôts cantonaux et communaux sur le revenu grevant la part du revenu imposable dépassant 250'000 francs doit se monter globalement à 22% au moins. Les effets de la progression à froid sont compensés périodiquement;
- b. pour les personnes vivant seules, le taux marginal des impôts cantonaux et communaux sur la fortune grevant la part de la fortune imposable qui dépasse 2 millions de francs doit se monter globalement à 5‰ au moins. Les effets de la progression à froid sont compensés périodiquement;
- c. pour les couples imposés conjointement et pour les personnes seules qui vivent en ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont elles assument pour l'essentiel l'entretien, les montants valables pour les personnes vivant seules selon les let. a et b peuvent être augmentés;
- d. le taux moyen de tout impôt direct prélevé par la Confédération, les cantons ou les communes ne doit diminuer ni avec l'augmentation du revenu imposable ni avec l'augmentation de la fortune imposable.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 197, ch. 8 et 9

8. *Disposition transitoire ad art. 129, al. 2bis (harmonisation fiscale)*

¹ La Confédération édicte les dispositions d'exécution dans un délai de trois ans à partir de l'acceptation de l'art. 129, al. 2^{bis}.

² Si aucune loi d'exécution n'est mise en vigueur dans ce délai, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance.

³ Un délai approprié est accordé aux cantons pour l'adaptation de leur législation.

9. *Disposition transitoire ad art. 135 (péréquation financière)*

¹ Une fois expiré le délai accordé aux cantons pour adapter leur législation aux dispositions d'exécution de l'art. 129, al. 2^{bis}, les cantons qui ont dû adapter leurs barèmes et leurs taux sur la base de cet article versent, en prélevant sur les recettes fiscales supplémentaires qui résultent de cette adaptation, des contributions supplémentaires à la péréquation financière entre les cantons pendant une durée fixée par une loi fédérale.

² La Confédération édicte la législation d'exécution.

2. **Éléments constitutifs essentiels**

Cette initiative populaire pose un premier jalon important en permettant d'enrayer en partie la concurrence fiscale et d'atteindre plus d'équité fiscale. Son texte a été réduit au minimum indispensable. (Cf. annexe.)

L'initiative :

- crée *une plus grande justice fiscale* dans la mesure où elle met un terme à la concurrence fiscale en prescrivant un taux minimal pour l'imposition des très hauts revenus et des grandes fortunes. Dans certains cantons, elle exerce indirectement un effet d'harmonisation sur les taux des tranches de revenus immédiatement inférieures ;
- s'avère être d'une *application* bien plus simple que le modèle dit de la fourchette retenu dans un premier temps;
- peut être une *base* pour d'éventuelles futures étapes d'harmonisation fiscale.

Voilà les éléments essentiels :

- a. **Met un terme à la concurrence fiscale croissante et agressive** qui s'exerce actuellement en Suisse en introduisant un taux marginal minimal de 22% ou de 5% pour les très hauts revenus et les grandes fortunes, taux au dessous duquel la charge fiscale cantonale et communale cumulée ne peut pas descendre. Il s'agit donc d'une imposition minimale et pas d'une imposition unifiée. L'initiative n'empêche pas une charge fiscale supérieure.
Sont concernés au premier chef les hauts revenus dans les cantons suivants : AI, AR, NW, OW, SZ et ZG ; il en va de même des grosses fortunes dans les cantons suivants : AI, GL, NW, OW, SZ et UR. Ces limites de l'harmonisation touchent en fait moins de 2% des contribuables sur l'ensemble de la Suisse.
- b. **Interdit les barèmes dégressifs** s'agissant de la charge fiscale moyenne, ce qui empêche de privilégier fiscalement des groupes de personnes particulièrement puissantes et mobiles.
- c. **Renforcement limité dans le temps de la péréquation financière.** La plus grande partie du supplément de recettes fiscales découlant de l'application du taux marginal minimal dans les cantons concernés devra être versée pendant une période limitée à la péréquation financière. C'est un renforcement de la solidarité intercantonale. Selon une étude d'*infras*¹, le volume affecté à la péréquation devrait être de l'ordre de 250 à 300 millions de francs par an. Les modalités doivent être précisées par la législation.
- d. **Susceptible de rassembler une majorité** de la population en se focalisant sur la lutte contre les abus de la concurrence fiscale en Suisse. Seuls les cantons et les communes qui recourent de manière crasse à une sous-enchère fiscale connaîtront des augmentations d'impôts et encore, surtout pour les très hauts revenus et les grandes fortunes.
- e. **Concentre les efforts sur la réalisation de l'objectif formulé** et laisse ainsi provisoirement de côté d'autres postulats en matière de politique fiscale : par exemple l'harmonisation de l'imposition des entreprises, l'harmonisation des déductions fiscales cantonales, l'interdiction de « l'imposition d'après la dépense » (en d'autres termes, l'imposition « forfaitaire » appliquée à de riches étrangers établis en Suisse mais sans activité dans notre pays). En effet, chaque élément supplémentaire d'une initiative crée de nouveaux groupes d'opposants, sans pouvoir les compenser en mobilisant de nouveaux soutiens.

¹ Étude d'*infras*, Zurich : Harmonisation fiscale matérielle. Calcul sur le modèle «C». Rapport final du 30 juin 2006, publié en allemand sur www.pssuisse.ch -> positions -> dossiers -> politique des finances.

3. Explications détaillées

Art. 129, al. 2

Le champ d'application de l'harmonisation fiscale tel que prévu aujourd'hui dans le texte constitutionnel reste inchangé. L'extension de l'harmonisation aux barèmes et aux taux de l'impôt est traitée dans la première phrase du nouvel alinéa 2^{bis}.

Art. 129, al. 2^{bis}

Le nouvel alinéa 2^{bis} définit le champ d'application et les conditions requises de l'harmonisation fiscale préconisée par le PS. Il en résulte un frein à la concurrence fiscale.

Art. 129, al. 2^{bis}, lit. a

On prend le contribuable vivant seul (célibataire) comme base de cette nouvelle disposition sur l'harmonisation.

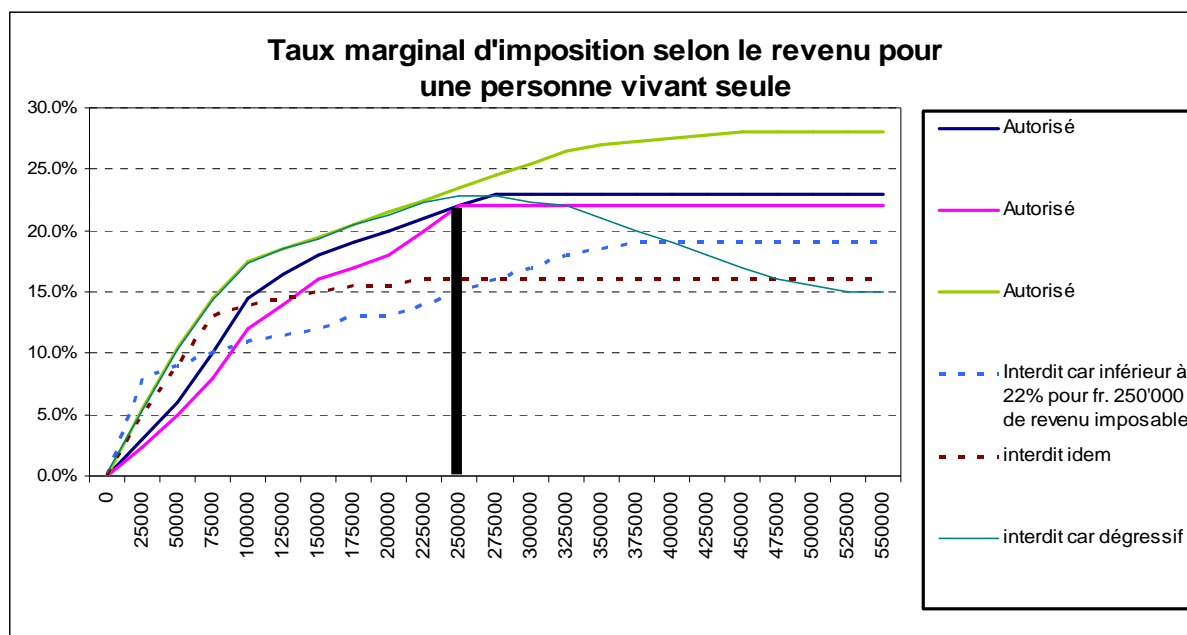
Le taux marginal (22%)

Les barèmes fiscaux reposent sur une série de taux marginaux. Dans un barème progressif normal par exemple la tranche de revenu entre 50'000 et 50'100 francs est imposée à un taux (marginal) inférieur à celui d'une tranche de revenu située entre 120'000 et 120'100 francs.

L'initiative se borne à prescrire le taux marginal minimal pour les hauts revenus. Les cantons conservent donc une marge de manoeuvre pour fixer la charge fiscale des revenus moyens et bas.

Le taux minimal fixé par l'initiative vaut pour le cumul de l'impôt cantonal et communal. C'est aux cantons à veiller au respect de cette prescription de droit constitutionnel fédéral (22%).

Le graphique ci-après montre le degré d'harmonisation du barème fiscal obtenu grâce à un taux marginal minimal, de même que la marge de manoeuvre qui reste en dessous de cette limite :



Graphique R. Nordmann

Le seuil inférieur de revenu pour l'harmonisation (250'000 francs)

Un revenu imposable de 250'000 francs correspond en gros à un revenu brut de 300'000 à 350'000 francs.

En raison de la progressivité de l'impôt, la limite de l'harmonisation doit être régulièrement adaptée au renchérissement, sans quoi la charge fiscale ne cesse d'augmenter sans qu'il y ait décision formelle à ce propos (progression dite « à froid »).

L'effet d'harmonisation indirecte

Bien que l'harmonisation ne déploie ses effets directs que sur les très hauts revenus, ceci a, dans des cas exceptionnels, une incidence sur le taux d'imposition des tranches de revenu immédiatement inférieures. Dans les cantons de Zoug et Schwyz les tarifs sont touchés à partir d'un revenu imposable d'environ 150 000 frs. (donc d'un revenu brut de 200 000 frs. environ). Les cantons devraient de toute manière aménager la progressivité de leur barème fiscal en fonction de la courbe de référence donnée par le taux marginal pour les hauts revenus et ils ne peuvent se permettre des sauts abruptes entre les tranches de revenu à l'approche du taux marginal fédéral minimal pour les hauts revenus. Plus le niveau général de la charge fiscale est bas dans un canton, plus les augmentations d'impôts auront tendance à porter sur les revenus moyens.

Art. 129, al. 2^{bis}, lit. b

Les excès de la concurrence fiscale visent aussi à attirer des contribuables très fortunés en baissant l'impôt sur la fortune pour les catégories les plus élevées. L'initiative doit donc aussi mettre un frein dans ce secteur.

La fortune

L'initiative prévoit un taux marginal minimal de 5‰ à partir d'une fortune imposable nette de 2 millions de francs. Les calculs effectués (sur la base des tarifs fiscaux en vigueur en 2005) montrent que dans la plupart des cantons, les taux de l'impôt sur une fortune située entre 1 et 2 millions de francs ne progressent pour ainsi dire plus – à l'exception du canton de Zurich qui applique une forte progressivité de son impôt sur la fortune. La limite de l'harmonisation a donc été fixée à 2 millions de francs pour permettre aux différents barèmes de mieux s'y adapter.

Là où le barème de l'impôt sur la fortune est progressif, la limite de l'harmonisation doit être régulièrement adaptée au renchérissement, sans quoi la charge fiscale ne cesse d'augmenter sans qu'il y ait décision formelle à ce propos (progression dite « à froid »).

Art. 129, al. 2^{bis}, lit. c

Le texte de l'initiative ne fixe pas de manière explicite la limite de revenu imposable pour les couples (mariage ou partenariat enregistré de couples de même sexe) taxés en commun mais règle simplement les choses par analogie. Toutes les lois fiscales prévoient un barème moins élevé (ou d'autres mesures) pour les couples que pour les personnes vivant seules. Dans tous les cantons appliquant un double barème il faudra donc prévoir de pouvoir augmenter la limite de l'harmonisation pour les couples. Il faut ouvrir cette même possibilité pour les célibataires vivant en ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont ils assument pour l'essentiel l'entretien (p. ex familles monoparentales). La formulation potestative s'impose ici car cette disposition ne s'applique pas aux cas où les allègements sont effectués par des déductions fiscales.

La charge fiscale d'un revenu imposable de 250'000 francs pour une personne vivant seule devrait approximativement correspondre à celle d'un revenu imposable de 420'000 à 500'000 francs pour un couple.

Art. 129, al. 2^{bis}, lit. d

Interdiction des barèmes dégressifs

Les tarifs fortement dégressifs prévus par certains cantons constituaient un instrument particulièrement grossier de concurrence fiscale. Leur interdiction doit faire partie de l'arsenal de lutte contre les abus de la concurrence fiscale. Le 1^{er} juin 2007, le Tribunal fédéral décidait que le tarif dégressif obwaldien est inconstitutionnel. L'initiative pour la justice fiscale ancre formellement cette interdiction dans la constitution.

L'interdiction des barèmes dégressifs s'appliquera en se fondant sur la *charge fiscale moyenne* et pas sur l'évolution des taux d'impôt (*marginiaux*). Ceux-ci deviennent dégressifs au sommet de l'échelle dès qu'apparaît la charge fiscale moyenne maximale ; ce serait par exemple le cas pour l'impôt fédéral direct (taux maximal de 11,5%).

Pour pouvoir atteindre cette charge fiscale, il faut que *les taux marginaux* dépassent cette charge fiscale *moyenne* maximale (on parle de *taux de dépassement*) et accusent en fin de courbe une légère dégressivité.

L'interdiction de taux dégressifs s'applique séparément à chaque type d'imposition (fédéral, cantonal, communal) et non pas aux taux pris ensemble. Il n'est dès lors pas possible de compenser un impôt cantonal dégressif sur le revenu en compensant ses effets avec ceux de l'impôt fédéral direct qu'on sait fortement progressif.

II Dispositions transitoires Art. 197 ch. 8

L'acceptation de initiative rendra nécessaire la modification des législations fiscales des cantons, si bien qu'il faudra que la législation d'application fédérale leur assure un certain temps d'adaptation.

II Dispositions transitoires Art. 197 ch. 9

Péréquation financière intercantonale

Il n'y a somme toute que peu de cantons qui connaîtront une explosion de leurs recettes fiscales suite à l'acceptation de l'initiative. Une étude *d'infras* évalue entre 250 et 300 millions de francs le volume de cette péréquation (dont 50 millions de francs résultant de l'imposition de la fortune). Ces ressources financières devraient renforcer la péréquation financière et partant la solidarité entre les cantons.

Le texte proposé par l'initiative fixe les grandes lignes de cette péréquation complémentaire sans entrer dans tous les détails. Ce sera l'affaire de la législation d'application.

Devra être déterminant pour le calcul des contributions cantonales supplémentaires à la péréquation la différence entre les recettes fiscales provenant des revenus et des

fortunes harmonisés au moment de l'acceptation de l'initiative et les recettes fiscales résultant de la situation après adaptation au texte de l'initiative. Les cantons payants garderont pour eux une partie de ces recettes supplémentaires, par exemple 20%, et verseront le reste, plus important, comme contribution supplémentaire à la péréquation. Cette péréquation devra être limitée dans le temps, à dix ans par exemple, et éventuellement baisser chaque année. Avec les années et compte tenu de la diminution de la concurrence fiscale autour des personnes très riches, il devrait s'opérer d'une part une certaine égalisation des ressources imposables (diminution des changements de domicile motivés par des raisons fiscales, voire même des retours au domicile d'avant). D'autre part, il ne sera pas possible d'absorber un supplément de recettes fiscales lorsque celui-ci sera très éloigné des recettes fiscales d'avant l'harmonisation des taux. De manière à éviter autant que possible de nouveaux mécanismes complexes de péréquation, la redistribution ne se fera pas sur la base de la charge fiscale des cantons récipiendaires, mais en utilisant simplement les pots communs actuels de la péréquation intercantonale, remaniée au début de cette année.

4. Concurrence fiscale

En Europe, une concurrence intensive règne entre les Etats et la Suisse en l'un des forces motrices. En Suisse même, les cantons et les communes se livrent entre eux à une compétition identique. Au vu de la propension toujours plus grande à accorder des cadeaux fiscaux aux plus riches et la réduction – en parallèle – des dépenses comme des prestations, de plus en plus de questions se posent.

Il s'agit tout d'abord de déterminer qui profite de la concurrence fiscale. Ce sont essentiellement les personnes les plus riches et les entreprises. Plus mobiles que la moyenne, ces deux catégories de contribuables peuvent facilement se déplacer pour profiter des avantages financiers qui leur sont offerts. Lors de modifications de lois, d'autres groupes (les familles, par exemple) se voient parfois accordés des concessions, mais avant tout pour des raisons tactiques.

L'autre question qui se pose, c'est celle de la place de la Suisse dans le cadre de la concurrence fiscale internationale. Elle fait ainsi partie du peloton de tête en ce qui concerne la charge fiscale ainsi que le souligne le graphique ci-dessous. On est donc bien loin d'un enfer fiscal.

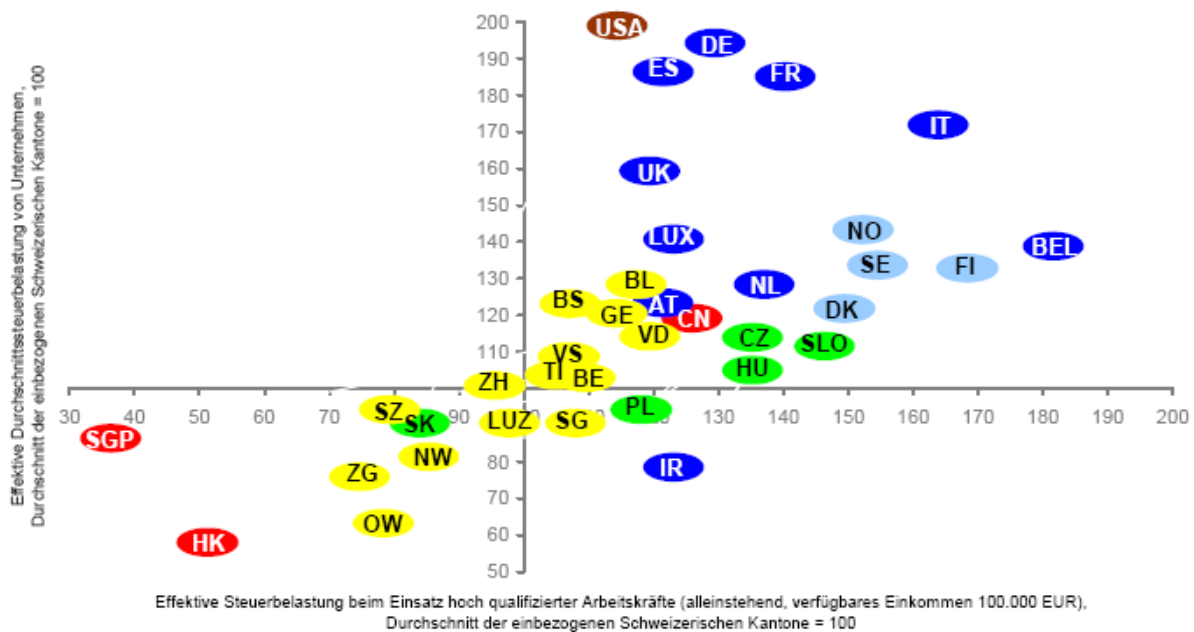
Les conséquences de cette concurrence fiscale ruineuse se font sentir dans plusieurs domaines. Ainsi, l'impôt sur les successions – du ressort des cantons – est petit à petit supprimé pour les descendants directs. D'abord parce que les cantons voisins l'ont déjà fait, mais aussi pour attirer les contribuables les plus aisés. L'imposition partielle des dividendes est un autre de ces excès de sollicitude typiques en faveur de celles et ceux qui n'en ont pas besoin. Ces baisses d'impôts réduisent la marge de manoeuvre des collectivités publiques et pénalisent également en partie les assurances sociales. Les

cadeaux fiscaux accordés à une minorité signifient ainsi souvent des réductions de prestations pour tous.

Dès lors, la concurrence fiscale, en profitant essentiellement aux plus riches, contrevient à la justice fiscale.

Charge fiscale moyenne sur les bénéfices des entreprises et sur les revenus de la main d'oeuvre très qualifiée en comparaison internationale (2007)

Figure 3: Korrelation der Effektivbelastung auf Unternehmen und auf den Einsatz hoch qualifizierter Arbeitskräfte im BAK Taxation Index (2007)



Source: BAK Taxation Index 2007. Effektive Steuerbelastung von Unternehmen und auf den Einsatz hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Executive Summary, Dezember 2007, S. 12

http://www.bakbasel.ch/downloads/bak/publications_papers/BAK_Taxation_Index_2007_ExecSum_deutsch.pdf