



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Dafflon Hubert / Sudan Stéphane

2017-GC-113

Modification de la loi sur les impôts cantonaux directs LICD – Diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau de la moyenne suisse

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 22 juin 2017, les députés Hubert Dafflon et Stéphane Sudan (14 cosignataires) demandent une diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau de la moyenne suisse par une révision de la loi sur les impôts cantonaux directs (RSF 631.1 ; LICD). Cette demande est justifiée par les vellétés fédérales visant à interdire les versements de l'avoir de prévoyance en capital. Dans ce contexte il est à prévoir que de nombreuses personnes chercheront à prendre toute leur prévoyance sociale sous forme de capital. Or, dans le canton de Fribourg l'imposition des prestations en capital est élevée particulièrement lorsque les montants sont supérieurs à 500 000 francs. La modification proposée devrait permettre d'éviter l'exode de contribuables fribourgeois au moment du versement de la prestation en capital. Selon les motionnaires, la motion n'entraînera pas de pertes de recettes mais permettra de garder les bons contribuables dans le canton.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, il faut relever que la motion Dafflon/Sudan s'inscrit dans une série de demandes de diminution de l'impôt formulées dans différentes interventions parlementaires qui ont été déposées durant le printemps. Le mandat Francine Defferrard/Hubert Dafflon/Bertrand Morel/Madeleine Hayoz/Romain Collaud/Sylvia Baiutti/Stéphane Peiry/Nicolas Kolly/André Schneuwly/Bruno Marmier (2017-GC-94) demande que le Conseil d'Etat dégèle les déductions fiscales forfaitaires pour les primes d'assurance-maladie en raison de la forte augmentation des primes d'assurance-maladie que le canton de Fribourg a connue depuis 2014. Compte tenu des excellents résultats des comptes de l'Etat de Fribourg au cours de ces dernières années, la motion Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107), déposée le 20 juin 2017, demande un ajustement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune par le biais d'une adaptation de la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2018. Par motion déposée le 18 mai 2017, les députés Markus Bapst et Thomas Rauber (2017-GC-96) demandent une diminution (durable) de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse. Cette motion est motivée par le fait que la charge fiscale grevant la fortune est très élevée dans le canton de Fribourg en comparaison inter-cantonale. Ils proposent dès lors une réduction de cette charge fiscale pour les contribuables qui investissent leur fortune dans une entreprise et pour les propriétaires d'immeubles. Ils demandent plus généralement une réduction de l'impôt afin d'encourager le maintien et l'installation de riches contribuables dans le canton.

Même si chacune des interventions précitées soulève des questions particulières et soumet des propositions différentes, elles demandent globalement toutes une baisse de la charge fiscale des contribuables fribourgeois en se fondant sur les résultats positifs des comptes de l'Etat des dernières années, sur la comparaison de la charge fiscale avec les autres cantons et sur un examen de l'évolution des charges à supporter par les ménages fribourgeois. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il se justifie de traiter chacune de ces interventions à la lumière des autres, en tenant également compte du fait que les collectivités publiques supporteront des pertes de recettes fiscales importantes durant les années à venir en raison du projet fiscal 2017, de manière à proposer une stratégie fiscale cohérente sur le moyen/long terme tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales tout en garantissant des recettes fiscales qui permettent de financer les tâches de l'Etat.

En parlant des vellétés fédérales, les motionnaires parlent du projet de loi fédérale relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires dont le Conseil fédéral a adopté le message le 16 septembre 2016 et qui a été traité au Conseil des Etats le 31 mai 2017.

Ce projet a pour but d'optimiser le système des prestations complémentaires et d'éliminer certains effets pervers. Il vise également à maintenir le niveau des prestations tout en renforçant la protection du capital de la prévoyance professionnelle obligatoire. Cette révision s'inscrit dans les réflexions et constatations suivantes : les retraités qui bénéficient d'une rente complète de l'AVS et de la prévoyance professionnelle n'ont généralement pas besoin de prestations complémentaires. Fort de ce constat, le Conseil fédéral estime que les prestations de la prévoyance professionnelle devraient si possible être perçues sous forme de rente et qu'il ne devrait plus être possible de percevoir la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle sous forme de capital lors du départ à la retraite. Le Conseil fédéral précise que la partie surobligatoire de l'avoir de prévoyance pourra toujours être retirée sous forme de capital. Le Conseil fédéral entend également exclure le retrait anticipé du capital de la prévoyance professionnelle obligatoire pour démarrer une activité lucrative indépendante. Cette pratique engendrant un risque élevé de perdre le capital de prévoyance ; la mesure proposée minimise le risque que les assurés n'aient droit qu'à une rente de faible montant lors de la retraite et en viennent à dépendre des prestations complémentaires. La possibilité d'utiliser le capital de la prévoyance professionnelle obligatoire devrait en revanche rester possible pour acquérir un logement. Le Conseil des Etats a proposé d'adoucir le projet du Conseil fédéral en permettant le prélèvement de l'avoir de prévoyance en cas de début d'activité indépendante avant 50 ans, respectivement à limiter les retraits effectués après 50 ans à l'avoir de prévoyance qui existait à l'âge de 50 ans.

Les réformes proposées au niveau fédéral sont le résultat de constats alarmants : entre 2000 et 2015, le nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires a passé de 202 700 à 315 000 personnes. Selon le message du Conseil fédéral, la probabilité de recourir aux prestations complémentaires est plus élevée lorsque les prestations LPP ont été retirées sous forme de capital que lorsqu'elles le sont sous forme de rente. Parmi les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS, près d'une personne sur trois (32,7 %) a perçu un capital du 2^{ème} pilier. Cette proportion dépend fortement de l'âge de la personne qui dépose la demande de prestations complémentaires. Si l'on considère les retraités de moins de 75 ans, près de la moitié d'entre eux avait déjà procédé à un retrait en capital avant de déposer une demande de prestations complémentaires alors que cette proportion n'est que de 12 % pour les retraités de plus de 80 ans. Afin de réduire le risque que les assurés tombent à la charge de la collectivité publique, il est possible d'agir en amont des prestations complémentaires en préservant la partie obligatoire l'avoir du 2^{ème} pilier jusqu'à l'âge de la retraite.

Le message du Conseil fédéral relève aussi que la part de la Confédération aux dépenses des prestations complémentaires s'élève à 1,4 milliard de francs et représente 30 % du coût des prestations complémentaires en 2015. En 2015, les frais à la charge des cantons se sont élevés à près de 3,4 milliards de francs et ce montant devrait augmenter à 5 milliards de francs d'ici à 2030 (soit une croissance annuelle moyenne de 2,7 %). Dans le canton de Fribourg, le coût des prestations complémentaires pour l'Etat s'est élevé en 2016 à 101 756 550 francs.

Au vu des éléments qui précèdent, le canton de Fribourg a un intérêt certain à soutenir les propositions formulées dans le message du Conseil fédéral, raison pour laquelle le Conseil d'Etat considère qu'il n'est ni opportun ni judicieux d'encourager des comportements qui pourraient aboutir à une augmentation des demandes de prestations complémentaires et, ce faisant, à une augmentation des charges pour le canton.

Les motionnaires indiquent qu'il faut s'attendre à « ce qu'une bonne partie des concernés chercheront durant les prochaines années, à prendre toute leur prévoyance sociale sous forme de capital ». Un tel effet devrait cependant rester limité pour les raisons suivantes. D'abord, les assurés ne peuvent pas retirer leur avoir de prévoyance à n'importe quel moment. Ce sont prioritairement les personnes qui atteignent l'âge de la retraite qui sont concernées. Or, des modifications importantes de comportement de la part de ces personnes ne sont pas attendues : celles qui pourraient choisir une retraite anticipée pour éviter les effets de la réforme devront mettre en balance la diminution de leur prestation de sortie et l'économie fiscale possible. Le retrait anticipé pour l'accession à la propriété du logement n'est pas touché par la réforme tout comme d'ailleurs l'avoir de prévoyance surobligatoire. De ce point de vue, on peut également douter de la nécessité d'agir.

Les motionnaires relèvent en outre que l'imposition des prestations en capital est élevée dans le canton de Fribourg en comparaison intercantonale, surtout pour les prestations élevées. Cela pourrait inciter les contribuables à déménager le temps de prélever leur avoir de prévoyance. Dans ce contexte il y a lieu de relever que le canton de Fribourg a une position moyenne pour l'imposition des prestations en capital jusqu'à 80 000 francs. Ce n'est que pour les prestations en capital supérieures à 200 000 francs que le canton de Fribourg a un niveau plus élevé que la majorité des cantons suisses. L'analyse des prestations en capital versées en 2013 a permis de démontrer que le montant moyen des prestations en capital versées s'élève à 79 000 francs, la médiane du montant des prestations en capital versées s'élevant à 41 600 francs. Sur 6552 prestations en capital recensées en 2013, 3820 concernaient des prestations en capital d'un montant inférieur à 50 000 francs et 6050 cas (92,3 %) concernaient des prestations en capital inférieures à 200 000 francs.

La mise en œuvre de la motion permettrait dès lors d'alléger la charge fiscale d'un très petit nombre de contribuables (7,7 %) qui obtiennent une prestation en capital supérieure à 200 000 francs. Ces prestations représentaient toutefois 56,8 % du montant d'impôt total en 2013. En 2014 et 2015, elles représentaient 56,4 %, respectivement 56,5 % de la cote d'impôt. Vus les montants en question, on peut partir de l'idée que la plupart des cas en question concerne de l'avoir de prévoyance surobligatoire qui ne sera pas touché par la révision fédérale, raison pour laquelle il n'existe pas d'urgence à agir. Il sied également de relever que pour devenir compétitif au niveau intercantonal pour les prestations en capital élevées il y aurait lieu, à l'instar de certains cantons et de la réglementation prévue dans la loi sur l'impôt fédéral direct (LIFD), de prévoir un taux d'imposition des prestations en capital représentant 1/5 du taux ordinaire. Une telle diminution entraînerait des pertes des recettes fiscales estimées à 6,6 millions de francs.

Il faut enfin souligner que le SCC n'a pas connaissance d'exode important de contribuables qui se délocaliseraient dans un autre canton afin de percevoir une prestation en capital. Notons encore qu'un départ momentané lié au versement d'une prestation en capital serait considéré sous l'angle de l'abus et que le canton de Fribourg ne reconnaîtrait pas le domicile fiscal fictif.

Au vu des arguments qui précèdent, le Conseil d'Etat estime qu'il est préférable de concentrer les efforts pour mettre en œuvre des conditions-cadres avantageuses pour l'ensemble des contribuables au niveau de l'impôt sur la fortune au lieu de privilégier un très petit nombre de contribuables par le biais d'un allègement au niveau de l'imposition des prestations en capital. Néanmoins, le Conseil d'Etat pourrait revoir la situation s'il devait constater une modification significative du comportement des contribuables.

Pour les motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion.

5 février 2018