



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Bapst Markus / Rauber Thomas

2017-GC-96

Diminution de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse

I. Résumé de la motion

Par motion déposée le 18 mai 2017 et développée le 20 juin 2017, les députés Markus Bapst et Thomas Rauber demandent une diminution de l'impôt sur la fortune au niveau de la moyenne suisse par une révision de la loi sur les impôts cantonaux directs (RSF 631.1 ; LICD). Cette demande est motivée par le fait que l'impôt sur la fortune est très élevé dans le canton de Fribourg en comparaison intercantonale et que cette différence est difficilement justifiable.

Pour les motionnaires, l'impôt sur la fortune touche particulièrement les personnes qui investissent leur argent dans leur entreprise, qui génèrent ainsi des prestations économiques et garantissent des places de travail. La charge fiscale élevée qui touche la fortune de ces personnes induit des comportements contraires aux intérêts économiques pour des raisons fiscales : au lieu d'investir l'argent dans le financement d'investissements au sein de l'entreprise, les entrepreneurs distribuent des dividendes afin de financer l'impôt sur la fortune. Les motionnaires relèvent également l'intérêt du canton à ce que des personnes fortunées, qui paient non seulement l'impôt sur la fortune mais aussi l'impôt sur le revenu, s'y installent et y restent. Enfin, l'impôt sur la fortune, de même que la contribution immobilière, touchent particulièrement les propriétaires d'immeubles et, par là même, la classe moyenne. Dans le contexte du projet fiscal 2017, la diminution de l'impôt sur la fortune permettra enfin de compenser, dans une certaine mesure du moins, la charge supplémentaire liée au relèvement probable de l'imposition partielle des dividendes.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, il faut relever que la motion Bapst/Rauber 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. La motion Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113), déposée le 22 juin 2017, s'inscrit dans le contexte des modifications en cours en matière de prévoyance professionnelle au niveau fédéral qui visent à interdire les versements en

capital dans certaines constellations. En anticipation de ces modifications, on peut s'attendre à ce que de nombreux contribuables cherchent à prélever toute leur prévoyance sociale sous forme de capital ces prochaines années. La motion demande ainsi la diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau de la moyenne suisse afin d'éviter que les contribuables concernés déménagent dans un autre canton pour prélever leur avoir de prévoyance.

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.

Le Conseil d'Etat reconnaît que la charge fiscale grevant la fortune des contribuables fribourgeois est élevée en comparaison intercantonale. Ainsi, le canton connaît la charge fiscale d'impôt sur la fortune (Etat, commune [coefficient de 81,60] et paroisse [coefficient de 20 %]) la plus élevée de Suisse pour les personnes mariées sans enfants disposant d'une fortune nette entre 200 000 francs et 600 000 francs. L'impôt sur la fortune peut également s'avérer particulièrement dur lorsqu'il touche des éléments de fortune qui génèrent peu de revenu et qui avaient déjà été soumis à l'impôt sur le revenu. Au vu de ce résultat, le Conseil d'Etat estime qu'il est opportun, voire nécessaire, de réduire cette charge fiscale.

Dans leur motivation, les motionnaires demandent une réduction de la charge fiscale pour certaines catégories de contribuables. Ils souhaitent principalement alléger la charge fiscale des personnes qui investissent leur argent dans leur entreprise et dont la réduction de la charge fiscale contribuerait à la croissance économique. Ils souhaitent plus généralement maintenir les personnes fortunées dans le canton. Enfin, ils souhaitent alléger la charge fiscale des propriétaires d'immeubles.

Comme la motion le relève, les personnes qui investissent leur fortune dans leur entreprise sont imposées sur la valeur des titres de leur entreprise. La valeur des titres non cotés est déterminée sur la base des recommandations édictées par la Conférence suisse des impôts. La valeur de ces titres se fonde sur la valeur intrinsèque de la société, selon la formule suivante : $[(2 \times \text{valeur de rendement}) + \text{valeur substantielle}] / 3$. De manière simplifiée, la valeur de rendement s'obtient par la capitalisation du bénéfice net des exercices concernés ($[2 \times \text{le résultat de l'année N et } 1 \times \text{l'année N-1}] / 3$). La valeur substantielle est définie sur la base des actifs et passifs de la société à la fin de l'année N. Si des dividendes ont été distribués, ces derniers doivent être déduits de la valeur substantielle. Il en découle que les personnes qui renoncent à la perception de dividendes pour maintenir ou améliorer la capacité d'investissement de la société se voient soumises à un impôt sur la fortune plus élevé quand bien même leur comportement vise à favoriser la création de valeur économique. Selon les constellations, particulièrement pour les personnes qui renoncent à percevoir des dividendes durant plusieurs années et dont la société connaît un essor important, il n'est pas rare que l'impôt sur la fortune dû représente une part importante, voire même supérieure aux revenus imposables de la personne concernée. Cas échéant, il peut arriver que les personnes concernées soient contraintes à prélever un dividende pour être en mesure de payer l'impôt sur la fortune. Plusieurs cantons ont

reconnu les effets pervers de cette charge fiscale sur la croissance économique et les ont contrecarés en utilisant la marge de manœuvre laissée par le législateur fédéral et les instructions de la CSI concernant l'estimation des titres non cotés en vue de l'impôt sur la fortune. Le canton de Neuchâtel prévoit ainsi un abattement de 60 % sur la valeur fiscale des titres. La valeur fiscale calculée avant l'abattement reste toutefois déterminante pour le calcul du taux d'imposition. Le canton d'Argovie prévoit un abattement de 50 % sous la forme d'une franchise d'impôt. Le canton du Jura prévoit quant à lui un abattement de 30 % de la différence entre la valeur vénale des titres et leur valeur nominale. Ces mesures touchent exclusivement les titres de sociétés suisses qui ne sont pas cotés en bourses et qui ne sont pas non plus régulièrement négociés hors bourse. Certains cantons (Nidwald ou Valais) appliquent un taux privilégié à l'imposition des titres lorsqu'un certain seuil de participation est dépassé.

Compte tenu de ces éléments, le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité d'agir en vue d'alléger l'impôt sur la fortune des entrepreneurs qui disposent de titres non cotés suisses. Il est favorable à un système qui se rapprocherait du modèle neuchâtelois tout en privilégiant un abattement sur le taux d'impôt appliqué aux titres non cotés suisses plutôt qu'un abattement sur la base de calcul.

Sur la base des données à sa disposition, le SCC a tenté d'estimer le coût d'un abattement sur la valeur fiscale des titres non cotés suisse en s'inspirant du modèle neuchâtelois (abattement de 60 %, l'abattement n'étant pas pris en compte pour le taux). Ces estimations sont toutefois entachées d'une incertitude importante étant donné que les bases de données du SCC ne permettent pas d'isoler les titres non cotés des autres éléments de fortune mobilière. Le calcul a dès lors été effectué sur la base des données connues de 20 contribuables du canton qui détiennent les titres non cotés suisses les plus importants. Pour ces derniers, la part des titres suisses non cotés représente en moyenne 35,75 % de l'état des titres total (sachant toutefois que pour certains d'entre eux ce ratio est supérieur à 80 %). La cote d'impôt sur la fortune de ces contribuables représente 20 % de la totalité de l'impôt sur la fortune du canton. L'abattement de 60 % sur la valeur de leurs titres non cotés ou sur le taux d'imposition qui leur est appliqué générerait des pertes de recettes fiscales de l'ordre de 2,8 millions de francs ou une diminution des recettes de l'impôt sur la fortune de l'ordre de 30 % (si l'on tient compte du fait que la cote d'impôt sur la fortune de ces contribuables s'élève à environ 9 millions de francs). En extrapolant ces résultats sur les recettes totales d'impôt sur la fortune (env. 83 millions de francs selon la statistique officielle 2014), les pertes de recettes fiscales induites par l'abattement s'élèvent à 25 millions de francs environ. Une telle extrapolation à l'ensemble de la fortune mobilière imposable dans le canton est toutefois délicate étant donné que le ratio entre les titres suisses non cotés et l'état des titres total peut fortement varier et qu'il est vraisemblablement moins élevé pour la majorité des contribuables qu'il ne l'est pour les contribuables retenus dans l'analyse. Dès lors, on doit partir de l'idée qu'un abattement de 60 % sur la base de calcul des titres suisses non cotés entraînerait des pertes de recettes fiscales qui seraient plutôt de l'ordre de 10 à 15 millions de francs. Le coût serait comparable si l'abattement était appliqué au taux d'imposition appliqué (aux titres suisses non cotés) à la place de la base de calcul.

Il serait aussi envisageable de prévoir une mesure plus « ciblée » qui viserait à imposer la fortune investie dans l'outil de travail (quote-part de la fortune investie dans l'outil de travail par rapport à la fortune totale) à un taux réduit. Pour admettre l'application du taux réduit, le contribuable devrait bénéficier d'une participation qualifiée et démontrer être lié par un contrat de travail à la personne morale. La mise en œuvre d'un tel système entraînerait toutefois plusieurs inconvénients : la vérification du respect des conditions s'avérerait très compliquée en procédure de taxation (il n'existe pas toujours de contrat de travail écrit entre la société et l'actionnaire-entrepreneur) et la

fixation d'un seuil de participation pourrait entraîner des inégalités de traitement injustifiables dans certains cas. Enfin, en l'absence des informations nécessaires dans les données fiscales à disposition du SCC, l'impact de cette mesure sur les recettes fiscales est difficilement chiffrable mais serait vraisemblablement du même ordre que l'abattement sur la valeur/le taux des titres non cotés.

Les motionnaires souhaitent en outre garder les contribuables fortunés dans le canton. Pour atteindre cet objectif, il serait envisageable de mettre en place un bouclier fiscal similaire à celui appliqué dans le canton de Berne. Un tel bouclier vise à plafonner l'impôt sur la fortune (cantonal, communal et paroissial) à un certain pourcentage du rendement net effectif de la fortune (dans le canton de Berne 25 % des rendements) tout en fixant un seuil en-dessous duquel l'impôt sur la fortune ne peut pas descendre (dans le canton de Berne 0,24 % de la fortune imposable). Sous cette forme, le bouclier fiscal profite principalement aux riches contribuables qui disposent de fortune qui ne rapporte pas ou peu de revenu. La mise en œuvre d'un tel système serait toutefois coûteuse (selon les estimations du SCC, le coût pour l'Etat s'élèverait à plus de 20 millions de francs) et compliquée (adaptations informatiques). Elle pourrait en outre induire des changements de comportement non souhaités (restructuration de la fortune afin de bénéficier pleinement du bouclier). Un tel système manque enfin de transparence.

Au vu des comparaisons intercantionales de la charge fiscale induite par l'impôt sur la fortune, le Conseil d'Etat estime qu'il est préférable et nécessaire d'agir par le biais d'une baisse du barème d'impôt qui bénéficierait à tous les contribuables disposant de fortune. Une diminution du barème de l'impôt a l'avantage d'améliorer les conditions-cadres du canton de manière visible au niveau intercantonal. La mesure est simple à comprendre et à mettre en œuvre et peut être modulée en fonction des possibilités financières des collectivités publiques et/ou du type de contribuables visés. Une amélioration sensible du positionnement du canton de Fribourg au niveau intercantonal est toutefois onéreuse. Compte tenu de la situation financière de l'Etat, le Conseil d'Etat est toutefois disposé à proposer une modification du barème de l'impôt sur la fortune de manière à permettre une diminution des recettes fiscales à hauteur de 15 millions de francs. Il souhaite toutefois disposer d'une certaine marge de manoeuvre pour déterminer le nouveau barème.

Les motionnaires demandent enfin une diminution de l'imposition pour les propriétaires d'immeubles. Le SCC a récemment été amené à définir le ratio entre les valeurs vénales annoncées dans le cadre de l'impôt sur les gains immobiliers pour les immeubles aliénés durant le premier trimestre 2015 et les valeurs fiscales retenues chez les nouveaux propriétaires. Selon ces analyses, il s'avère que les valeurs fiscales des immeubles habités par leur propriétaire sont très basses puisque la médiane s'élève à 52 %. Cela signifie que sur l'échantillonnage retenu, il y a autant de contribuables dont la valeur fiscale de l'immeuble est inférieure à 52 % de la valeur vénale que de contribuables pour lesquels la valeur fiscale est supérieure à 52 % de la valeur vénale. Selon les analyses effectuées, les valeurs fiscales oscillent entre 40 et 60 % de la valeur vénale des immeubles considérés. Concrètement, cela signifie qu'un contribuable qui dispose d'une fortune imposable de 1 million de francs durant la période fiscale N et qui affecte entièrement cette fortune à l'achat d'un immeuble durant la période fiscale N+1 n'est plus imposé que sur 520 000 francs durant la période fiscale N+1. Les valeurs fiscales basses retenues pour l'impôt sur la fortune visent à mettre en œuvre la politique d'accession à la propriété du logement. Une réduction encore plus importante serait toutefois difficilement défendable sous l'angle de l'égalité de traitement (par rapport aux autres éléments de fortune) et sous l'angle de l'imposition selon la capacité contributive. Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'il n'y a pas lieu d'apporter des correctifs spécifiques aux propriétaires d'immeubles.

Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'Etat propose le fractionnement de la motion et

- > son rejet en ce qui concerne des correctifs spécifiques aux propriétaires d'immeubles ;
- > son acceptation dans la mesure où sa mise en œuvre se limite à un allègement du taux d'imposition appliqué aux titres non cotés et à la réduction du barème de l'impôt sur la fortune et que le coût de ces mesures soit plafonné à un montant de l'ordre de 25 à 30 millions de francs. Par ailleurs le Conseil d'Etat examinera la nécessité d'échelonner la mise en œuvre de la motion en tenant compte des conséquences financières d'autres projets, particulièrement du projet fiscal 2017.

De plus, compte tenu du coût important lié à la mise en œuvre de la présente motion, sa mise en œuvre doit impérativement être subordonnée au rejet de la motion Emanuel Waeber/Ruedi Schläfli (2017-GC-107) et de la motion Hubert Dafflon/Stéphane Sudan (2017-GC-113). Pour les motifs du rejet de ces deux motions, il est renvoyé aux réponses du Conseil d'Etat. 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) doit également être rejeté pour les motifs invoqués par le Conseil d'Etat et remplacé par une augmentation de la participation aux coûts de l'assurance-maladie.

En cas de refus du fractionnement ou d'acceptation d'une ou plusieurs autres interventions parlementaires citée ci-dessus, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

5 février 2018