



Réponse du Conseil d'Etat à une motion

Motion Pierre Mauron / Benoît Piller
**Instauration d'un impôt de solidarité
(limité dans le temps) pour les hauts revenus**

2013-GC-75

I. Résumé de la motion

Par motion déposée le 8 octobre 2013 et développée le 14 novembre 2013, les députés Pierre Mauron et Benoît Piller demandent que le Conseil d'Etat propose un projet de loi instaurant un impôt de solidarité pour les revenus excédant les montants de la progressivité du taux de l'impôt. Cet impôt doit pouvoir garantir que les mesures structurelles et d'économies puissent être revues à la baisse dès 2015. Il doit être limité à une durée de trois ans à partir de 2015.

A l'appui de leur demande, les députés constatent qu'il n'y a pas de symétrie des sacrifices dans les revenus trouvés dans les MSE. Selon eux, ces recettes supplémentaires touchent principalement une population dont les revenus sont tout à fait dans la moyenne des revenus de la population fribourgeoise, voire même largement en dessous de celle-là. Ces revenus supplémentaires ne ciblent dès lors à aucun moment la population la plus aisée de notre canton. Les MSE ne prévoient donc pas assez d'effort pour les contribuables à fort revenu, ce d'autant plus que les baisses fiscales réalisées ces dernières années ont pourtant davantage privilégié les contribuables aisés.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Remarques préalables

Le Conseil d'Etat souhaite tout d'abord apporter les quelques précisions suivantes :

- > Le programme de mesures structurelles et d'économies 2013–2016 de l'Etat de Fribourg (ci-après MSE) résulte d'un examen approfondi de tous les domaines d'activités de l'Etat. Chaque Direction a été appelée à apporter des contributions à l'atteinte des objectifs fixés par le Conseil d'Etat, dans un souci de symétrie des sacrifices. Un effort important et temporaire a en outre été demandé au personnel. Le programme de MSE n'a pour le reste à aucun moment été ciblé sur une catégorie particulière de la population cantonale, que ce soit en fonction du niveau de revenus ou d'autres caractéristiques. Tout en veillant à ne pas porter d'atteinte excessive aux prestations fournies, le Conseil d'Etat a souhaité accorder la priorité à la diminution des charges. Plus précisément, il a proposé initialement que les améliorations financières escomptées soient obtenues à raison de 80 % par des réductions de charges et de 20 % par des augmentations de revenus. Cette répartition a été revue en cours de processus. Au final, le programme présenté au Grand Conseil, et adopté par ce dernier les 8 et 9 octobre 2013 pour les mesures de sa

compétence, repose pour 68,3 % environ sur des diminutions de charges et pour 31,7 % sur des augmentations de revenus.

En matière de revenus, 54 mesures, dont 14 devant encore faire l'objet d'analyses complémentaires, ont été présentées dans le cadre du message 2013-DFIN-20 du 3 septembre 2013 concernant les MSE. Ces mesures, classées en quatre catégories (émoluments, impôts, contributions des usagers, autres revenus), sont en principe susceptibles de s'appliquer à toute la population fribourgeoise, sans distinction basée sur le niveau de revenus. Les citoyens sont toutefois plus ou moins fortement touchés en fonction de leur situation personnelle (ex : propriétaire ou locataire de son logement, enfants en âge de scolarisation ou non, possession d'une ou plusieurs voitures, possession d'un chien, etc.).

Présentée comme une mesure inique par les motionnaires, la réintroduction d'un impôt minimal, qui existait dans la législation fribourgeoise jusqu'en 2006, concerne les contribuables qui, par le biais des déductions sociales, n'atteignent pas le seuil d'assujettissement. Rappelons que le montant en question est de 50 francs par année. Cette mesure permet d'éviter qu'un contribuable échappe à toute imposition en dépit de l'acquisition d'un revenu. Le Conseil d'Etat estime que tous les citoyens contribuables doivent participer, ne serait-ce que modestement et à titre quasiment symbolique, au financement des prestations étatiques dont ils sont susceptibles de bénéficier.

D'une manière générale, les personnes disposant d'un haut niveau de revenus ou de fortune sont touchées comme les autres par les mesures retenues par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, en matière de revenus notamment. Pour ne citer que quelques exemples liés à la fiscalité, elles sont ainsi concernées par l'actualisation des valeurs locatives (augmentation de l'impôt sur le revenu et la fortune et de la contribution immobilière), la modification des modalités de calcul des droits de mutation, l'augmentation des impôts sur les véhicules à moteur ou encore le renforcement de l'investigation fiscale. Les personnes soumises à une imposition au forfait sont de plus directement touchées par la décision d'anticiper l'application dans le canton de Fribourg de l'augmentation de l'imposition selon la dépense décidée au niveau fédéral. Le programme de MSE n'épargne donc pas la population la plus aisée de notre canton. Le Conseil d'Etat estime qu'il ne serait pas opportun de lui réserver un traitement particulier.

- > Il y a lieu ensuite de rappeler qu'actuellement la limite à partir de laquelle les contribuables ne sont plus touchés par la progressivité de l'impôt se monte à :
 - > 204'000 francs pour les contribuables ne bénéficiant pas du splitting ;
 - > 408'000 francs pour les contribuables avec splitting.

- > Il est en outre à rappeler que la catégorie de contribuables visée par les motionnaires contribue de façon importante aux recettes fiscales encaissées par l'Etat. Pour l'année fiscale 2011 par exemple, 5,0 % des montants perçus au titre de l'impôt sur le revenu provenaient de contribuables non bénéficiaires du splitting avec un revenu imposable de plus de 204'000 francs, alors même qu'ils ne représentaient que 0,16 % des contribuables fribourgeois. Pour cette même année, 4,9 % des montants perçus au titre de l'impôt sur le revenu provenaient de contribuables bénéficiaires du splitting avec un revenu imposable de plus de 408'000 francs, alors même qu'ils ne représentaient que 0,19 % des contribuables fribourgeois. Au total, 0,35 % des contribuables génèrent donc 9,9 % des recettes de l'impôt sur le revenu.

2. Impôt de solidarité

Les motionnaires demandent l'introduction d'un impôt de solidarité pour les hauts revenus, sans toutefois donner plus de précisions sur la manière d'introduire un tel impôt. Ils laissent le soin au Conseil d'Etat de fixer lui-même les modalités et le taux de l'impôt de solidarité. La seule servitude imposée est que cet impôt soit limité dans le temps. Le Conseil d'Etat a, sur cette base, identifié deux variantes possibles. La première variante consisterait à introduire un impôt de solidarité sur la part du revenu imposable qui n'est plus impactée par la progressivité du taux d'imposition. La deuxième variante consisterait à introduire une contribution de solidarité calculée sur la cote d'impôt sur le revenu pour les contribuables dont le revenu imposable n'est plus touché par la progressivité du taux.

Après analyse des deux variantes, il ressort principalement les éléments suivants :

> Incidences financières

Des simulations ont été effectuées sur la période fiscale 2011, selon les données statistiques existantes au 15.11.2013. Sur 171'668 contribuables fribourgeois, 597 seraient touchés par la motion, soit 0,35 %. Parmi eux, 280 contribuables ne sont pas bénéficiaires du splitting et atteignent le taux d'imposition maximum avec un revenu imposable de 204'000 francs. 317 sont bénéficiaires du splitting et atteignent le taux d'imposition maximum avec un revenu imposable de 408'000 francs.

Afin d'avoir un résultat significatif de par exemple 10 millions de francs d'impôt cantonal supplémentaire, les taux suivants seraient à appliquer:

- > Variante 1 (impôt de solidarité sur la part du revenu imposable qui n'est plus impactée par la progressivité du taux d'imposition): le taux devrait être fixé à 5 %
- > Variante 2 (impôt de solidarité sur la cote d'impôt sur le revenu pour les contribuables dont le revenu imposable n'est plus touché par la progressivité du taux) : contribution sur la cote de 20 %. Avec un tel taux, cette variante crée un effet de seuil important pour les contribuables à la limite du seuil d'imposition maximum. Ainsi, un contribuable célibataire ayant un revenu imposable de 204'000 francs aurait un impôt cantonal de 27'540 francs tandis qu'avec un revenu imposable de 204'100 francs, son impôt se monterait à 33'064.20. En d'autres termes, une augmentation de 100 francs de revenu imposable se traduirait par une augmentation de 5'524.20 francs d'impôt supplémentaire. Cet effet de seuil pourrait être atténué par un taux d'impôt de solidarité progressif, ce qui aurait pour effet de reporter l'essentiel de la charge sur un nombre encore plus restreint de contribuables.

Dans une variante comme dans l'autre, on se rend compte que des recettes supplémentaires significatives de 10 millions, générées par un impôt de solidarité, sont atteintes moyennant une contribution très importante des hauts revenus.

> Situation du canton de Fribourg en comparaison intercantonale

L'introduction d'un impôt de solidarité contribuerait à détériorer la position du canton de Fribourg en comparaison intercantonale. Le tableau ci-dessous résume de manière schématique l'évolution de la position du canton de Fribourg en fonction des différentes variantes étudiées et en tenant compte de l'impôt cantonal de base, d'un coefficient d'impôt communal de 78 % et d'un coefficient d'impôt ecclésiastique de 9 %.

Type de contribuable	Revenu brut du travail en CHF	Position de départ Fribourg	Variante 1 5%	Variante 2 20%
Célibataire	300 000	19	22 (+ 3)	26 (+ 7)
	400 000	17	24 (+ 7)	25 (+ 8)
	500 000	15	25 (+ 10)	25 (+ 10)
	1 000 000	15	26 (+ 11)	22 (+ 7)
Marié 0 enfant	500 000	20	21 (+ 1)	26 (+ 6)
	1 000 000	16	24 (+ 8)	25 (+ 9)
Marié 2 enfants	500 000	20	20 (-)	26 (+ 6)
	1 000 000	16	24 (+ 8)	24 (+ 8)
Rentier seul	300 000	18	23 (+ 5)	26 (+ 8)
	400 000	16	25 (+ 9)	25 (+ 9)
	500 000	15	26 (+ 11)	25 (+ 10)
	1 000 000	15	26 (+ 11)	22 (+ 7)
Rentier marié	500 000	19	22 (+ 3)	26 (+ 7)
	1 000 000	16	26 (+ 10)	24 (+ 8)

L'introduction d'un impôt de solidarité pour les hauts revenus influencerait négativement la position de la charge fiscale dans le canton de Fribourg par rapport aux autres cantons helvétiques. Suivant la variante sélectionnée et le type de contribuable (célibataire, marié, rentier, avec ou sans enfants), le canton de Fribourg perdrait jusqu'à 11 places et en moyenne entre 7 et 8 places. Le canton de Fribourg deviendrait le canton le plus cher de Suisse pour les catégories de contribuables en gris dans le tableau ci-dessus. La péjoration du classement du canton de Fribourg dans la catégorie de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pourrait ainsi provoquer le départ de certains contribuables touchés par la contribution de solidarité.

> Autres éléments à prendre en compte :

Il doit également être tenu compte des éléments suivants :

- > L'impôt de solidarité impacte aussi les impôts communaux et ecclésiastiques, car c'est la base de calcul qui est touchée. Dans la mesure où l'impôt de solidarité touche la cote cantonale, il se répercuterait également sur l'impôt communal et ecclésiastique.
- > Les incidences financières estimées ci-avant ne tiennent pas compte des potentiels coûts informatiques liés à la mise en place d'un tel système.
- > En comparaison avec nos voisins proches, il y a lieu de mentionner que les cantons de Berne, de Vaud et de Genève connaissent un système de bouclier fiscal permettant d'éviter un cumul excessif de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le revenu pour les contribuables à forte capacité contributive. Or, introduire un impôt de solidarité reviendrait à adopter une position diamétralement opposée.
- > Les motionnaires proposent l'introduction d'un impôt de solidarité afin de revoir à la baisse les MSE, mais ils ne donnent aucune précision sur les mesures qu'il conviendrait d'abandonner respectivement de diminuer.

3. Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que les « hauts revenus » sont également touchés par les MSE et que 597 contribuables génèrent dans ce canton près du 10 % des recettes de l'impôt sur le revenu et près du 30 % des recettes de l'impôt sur la fortune.

Si un impôt de solidarité était introduit, il devrait être très important afin de produire un effet significatif, par exemple de 10 millions de francs. Fribourg serait alors un canton avec une très forte imposition des « hauts revenus », voire la plus forte pour certaines catégories de contribuables et certains niveaux de revenus. Il en résulterait probablement un exode de certains des contribuables concernés.

Le Conseil d'Etat n'est pas favorable, dans le contexte économique actuel, à prendre des décisions qui peuvent laisser penser que le canton de Fribourg veut alourdir la charge fiscale des revenus élevés.

Compte tenu de tout ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter la motion.

27 mai 2014