

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mardi matin, 13 juin 2017

Direction des finances

53 2017.RRGR.50 Motion 014-2017 Gasser (Bévilard, PSA) Imposition des retraités à faible revenu: correction d'une inégalité

N° de l'intervention: 014-2017
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 23.01.2017
Déposée par: Gasser (Bévilard, PSA) (porte-parole)
Dumermuth (Thoune, PS)
Cosignataires: 15
Urgence accordée: Non 26.01.2017
N° d'ACE: du 10 mai 2017
Direction: Direction des finances

Imposition des retraités à faible revenu: correction d'une inégalité

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier les bases légales afin de supprimer l'inégalité de traitement qui existe selon le type de rente perçue.

Développement:

Actuellement, pour des rentiers modestes, il n'y a pas d'égalité de traitement, ce qui contrevient aux droits fondamentaux de l'article 8 de la Constitution fédérale, qui stipule que «nul ne doit subir de discrimination du fait notamment ... de son âge. ... de sa situation sociale...».

Or, l'imposition en vigueur crée, de facto, une inégalité pour les rentiers modestes. Avec un même revenu, ils sont assujettis au paiement d'impôts de manière différenciée. Cette situation provient du fait que les rentes complémentaires sont, à juste titre, exemptées d'impôt, au contraire des revenus de l'AVS ou du second pilier.

Les 3 cas réels existants dans le Jura bernois démontrent, si besoin est, cette lacune réglementaire. Cas A: total des revenus 32 912 francs (pas de rente du 2^e pilier), dont 4712 francs de prestations complémentaires. La décision de taxation impose cette personne pour 2529 francs, alors qu'elle dispose de 2742 francs par mois.

Cas B: total des revenus 33 180 francs (rente de 7572 francs du 2^e pilier), sans prestations complémentaires. La décision de taxation impose cette personne pour 4168 francs, alors qu'elle dispose de 2765 francs par mois.

Cas C: total des revenus 34 824 francs (pas de rente du 2^e pilier), dont 16 020 francs de prestations complémentaires. La décision de taxation impose cette personne pour 510 francs, alors qu'elle dispose de 2902 francs par mois.

Les chiffres sont éloquentes, la taxation du cas B est huit fois plus élevée que celle du cas C. Or, ces personnes disposent mensuellement de pratiquement la même somme (de 2742 à 2902 francs).

Cette situation ne peut plus durer. Il y a une inégalité de traitement manifeste, liée à la situation sociale de ces rentiers. Le gouvernement doit revoir ces barèmes afin qu'une personne avec le même revenu soit taxée de manière équivalente. Pour y parvenir, il semble intéressant de réfléchir à un seuil au-dessous duquel il n'y aurait pas d'imposition.

Motivation de l'urgence: D'ici quelques années, la situation sera peut-être meilleure, puisqu'il y aura moins de rentiers sans 2^e pilier, ou très modeste.

Réponse du Conseil-exécutif

Les motionnaires réprouvent la différence de fiscalité entre les rentes et les prestations complémentaires: les premières sont assujetties à l'impôt sur le revenu, les secondes sont non imposables.

Concrètement, cela peut se traduire par une nette différence d'impôt entre personnes ayant des revenus équivalents.

Le Conseil-exécutif convient que l'inégalité de traitement que cela crée peut être choquante. Les motionnaires le chargent de modifier les dispositions légales pour supprimer la différence de traitement entre les rentes et les prestations complémentaires. Leur demande correspond pour l'essentiel à la motion 039-2010 «Egalité de traitement de l'imposition des retraités à faible revenu», déposée par Bernasconi (PS-JS, Malleray) et adoptée avec classement simultané le 6 septembre 2010, par 118 voix contre 9 (sans abstention).

Ces interventions parlementaires suggèrent toutes deux la même solution, à savoir l'exonération d'impôt des petites rentes¹. Le gouvernement voit plusieurs raisons s'opposant à cette approche: la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts ne permet pas de soustraire certains revenus à l'impôt. Si certains revenus étaient exonérés d'impôt, les personnes qui disposeraient de ce type de revenus seraient automatiquement illégitimement favorisées par rapport à celles disposant de revenus (modestes) d'une autre nature. Il faut donc écarter la solution de l'exonération fiscale des rentes modestes.

Un allègement général de l'impôt des personnes à revenus modestes permettrait de réduire les inégalités de traitement. Ce procédé ramènerait l'impôt des personnes à faibles revenus au niveau de celui des bénéficiaires de prestations complémentaires (estimé trop faible ici), sachant toutefois que cette fiscalité est politiquement jugée appropriée jusqu'à présent. Cependant, même si la loi bernoise sur les impôts fixait un revenu minimum non imposable, l'inégalité de traitement perdurerait pour les personnes aux revenus supérieurs à ce montant, selon qu'elles seraient ou non bénéficiaires de prestations complémentaires (non imposables). Cela circonscrirait certes l'inégalité de traitement, mais ne la supprimerait pas.

Pour la supprimer, il faudrait intégrer également les prestations complémentaires dans la base d'imposition. Or, la législation fédérale sur l'harmonisation fiscale impose l'exonération fiscale des prestations complémentaires. En effet, aux termes de l'article 7, alinéa 4, lettre f de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID; RS 642.14), les subsides provenant de fonds publics ou privés (hors rentes AVS et LPP) ne sont pas imposables. Tant que ces dispositions légales fédérales contraignantes n'auront pas été modifiées, les cantons ne pourront pas créer l'égalité de traitement, qui est pourtant un impératif.

L'initiative déposée par le canton de Berne le 20 janvier 2009² pour demander l'intégration des prestations de l'aide sociale au revenu imposable a malheureusement échoué: la Commission consultative de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) s'était déclarée favorable à cette réforme du système fiscal. Elle avait déposé une motion (affaire 10.3340) chargeant le Conseil fédéral de préparer une révision de la loi introduisant l'imposition des prestations de l'aide sociale et, pour éviter les cas de rigueur, allégeant simultanément la fiscalité cantonale du minimum vital. Le Conseil fédéral avait approuvé cette motion, que le Conseil des Etats avait adoptée le 31 mai 2010. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national l'avait certes également soutenue, mais elle avait demandé au Conseil fédéral de présenter préalablement un rapport explicatif. Celui-ci lui a été remis en mai 2013³. Au final, les Chambres fédérales ont toutefois classé la motion de la commission en juin 2015.

Du coup, l'inégalité de traitement entre rentes et prestations complémentaires inhérente au droit fédéral demeure, si bien que les cantons sont (toujours) dans l'impossibilité de garantir le même niveau d'imposition aux personnes de même revenu, qu'elles soient ou non bénéficiaires de prestations complémentaires.

Dans son rapport sur la stratégie fiscale 2019 à 2022, le Conseil-exécutif annonce qu'il donnera la priorité à l'allègement fiscal des personnes physiques lorsqu'il actualisera cette stratégie. Il lui paraît opportun d'attendre cette occasion pour réexaminer la problématique de l'inégalité de traitement fiscal entre bénéficiaires et non-bénéficiaires de prestations complémentaires, en tenant compte du cadre fiscal qu'impose la législation fédérale (cf. ci-dessus). L'actualisation de la stratégie fiscale, qui est prévue en 2022/2023, dégagera les champs d'action envisageables en matière d'imposition des personnes physiques et montrera comment hiérarchiser au mieux les éventuels moyens

¹ M 039-2010: «Il faudrait, par exemple, définir un seuil au-dessous duquel il n'y aurait pas d'imposition». M 014-2017: «Pour y parvenir, il semble intéressant de réfléchir à un seuil au-dessous duquel il n'y aurait pas d'imposition.»

² Initiative «Imposition des prestations de l'aide sociale et allègement fiscal du minimum vital» déposée par le canton de Berne. La motion M 039-2010 avait été adoptée et classée simultanément eu égard à cette initiative cantonale.

³ «Imposition des prestations de soutien et exonération du minimum vital: conséquences sur le revenu disponible; rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 10.3340 du 29 mars 2010 déposée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats». <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2010/20103340/Bericht%20BR%20F.pdf>

d'alléger l'impôt, tout en restant en conformité avec la législation sur l'harmonisation fiscale. Au vu des motifs exposés ci-avant, le Conseil-exécutif propose l'adoption sous forme de postulat.

Proposition du Grand Conseil:

Adoption sous forme de postulat

La présidente. Wir kommen zu Traktandum 53 «Ungleiche Besteuerung tiefer Renteneinkommen». Grossrat Gasser hat die Motion eingereicht. Die Regierung ist bereit, den Vorstoss als Postulat anzunehmen. Wir haben eine freie Debatte. Das Wort ist bei Grossrat Gasser.

Peter Gasser, Bévillard (PSA). Ainsi que le mentionne la réponse gouvernementale, ma motion fait écho à une intervention déposée en 2010 par mon collègue Bernasconi. Or, malgré l'adoption de cette requête, que s'est-il passé pour les personnes qu'illustre mon propos? Rien du tout. Ils continuent année après année à vivre cette situation inique. Cette situation, je vous le rappelle, est la suivante: avec un revenu très modeste de moins de 3000 francs, revenu selon lequel vous aurez peut-être eu droit à des prestations complémentaires, vous devrez payer entre 500 francs et 4000 francs d'impôt par année. Cette situation absurde est certes légale, mais totalement injuste. Le bon sens populaire recommanderait de corriger une telle inégalité au plus vite; or qui peut modifier cette inégalité? C'est nous, chers et éminents collègues: je vous offre une nouvelle chance de prendre en compte cette triste situation pour la corriger. Comment corriger cette aberration? La motion ne se veut pas idéologique et ne donne pas de solution. Liberté à la Direction concernée pour trouver une réponse qui puisse satisfaire au mieux les doléances. Cette Direction estime que ce texte suggère une exonération d'impôt des petites rentes, désolé, je dois corriger cette affirmation. Les cosignataires estiment qu'un seuil au-dessous duquel il n'y a pas d'imposition serait à étudier, mais pas seulement pour les bénéficiaires de rentes. Il n'y aurait donc pas de création d'une nouvelle catégorie de personnes lésées. Cette solution présente des avantages, puisque les bénéficiaires de prestations complémentaires sont pour l'essentiel des personnes qui ne disposent pas de suffisamment de revenu. Conclusion, si vous fixez un montant, par exemple de 35 000 francs, au-dessous duquel vous n'êtes plus assujéti à l'impôt, l'essentiel de l'injustice actuelle serait soulagé. Oui, j'en conviens, il y aura forcément quelques personnes qui seront victimes des fameux effets de seuil et pour qui l'inégalité de traitement ne sera pas totalement assurée, mais pour une très grande majorité la situation sera singulièrement améliorée. Nombreux sont ceux parmi vous qui sont favorables à une baisse de la fiscalité des personnes physiques. Soyez heureux, pour une fois je partage votre point de vue. Toutefois, la baisse que je vous propose va profiter à ceux qui en ont véritablement besoin. Dans sa réponse encore, le gouvernement évoque la problématique de la fiscalisation des prestations complémentaires. Je le répète ici haut et fort, il n'est pas question pour moi de suivre l'exécutif dans cette voie!! Si vous percevez de telles aides, c'est que votre situation financière est trop précaire pour vous permettre de vivre dignement. Il semble dès lors plus que raisonnable, pour ne pas dire logique, si ce n'est humain, de ne pas imposer ces montants. Enfin, j'en appelle à votre sens de l'empathie. Essayez de vous mettre à la place des principaux concernés. Est-il acceptable, huit ans après avoir reconnu une injustice ici dans notre cénacle, que le législateur cantonal attende encore les calendes grecques avant d'agir? Vous connaissez ma réponse, et je vous invite à peser fermement sur le bouton oui pour adopter cette motion et réparer une inégalité. Au nom des principaux touchés, je vous remercie.

La présidente. Wir kommen zu den Fraktionssprechern.

Hubert Klopfenstein, Biel/Bienne (PLR). Der Vorstoss ist ein bisschen ein «Evergreen». Grossrat Gasser hat den Vorstoss auch gesangsmässig wie einen «Evergreen» vorgetragen. Man hat das schon x-Mal diskutiert. Die Antwort der Regierung ist absolut korrekt. Die FDP unterstützt die Antwort. Es ist klar, und wir wissen das schon lange: Es gibt eine gewisse Diskrepanz zwischen der AHV-Besteuerung und der Besteuerung von Ergänzungsleistungen. Das ist gesetzlich auch so gewollt. Aber mit Verlaub, Grossrat Gasser: Sie nehmen ein Extrembeispiel. Dieser Fall B – achtmal höhere Besteuerung – ist natürlich extrem. Den Fall C, bei dem jemand nur Ergänzungsleistungen ohne AHV bezieht, darf es theoretisch gar nicht geben.

Das ist ein Extrembeispiel und kein Grund, das Steuersystem über den Haufen zu werfen. Das absolut gerechte, austarierte Steuersystem gibt es nicht. Sie haben überall einige wenige Ausreisser. Nehmen wir ein anderes Beispiel: Steuerprogression. Das belastet zum Beispiel mich persönlich.

Das stört niemanden. Haben Sie einige Tausend Franken Mehreinnahmen gerade bei der direkten Bundessteuer, gibt das einen extremen «Schlag auf die Kurve». Vor daher wäre ich eigentlich bereit, dass man die Grossratsentschädigungen ein wenig senken würde. Das ist natürlich ein Spass. Ich will damit nur sagen, dass Sie nicht vom Einzelfall eine Änderung des Steuergesetzes herleiten können. Darum ist die Antwort der Regierung absolut richtig. Man braucht dann vielleicht einmal eine Strategie, wie man die natürlichen Personen grundsätzlich entlasten kann. Dann kann man das in der Steuerstrategie prüfen. Aber es wäre völlig falsch, voreilig einen Schritt zu machen, weil das Beispiel, das erwähnt wurde, zu extrem ist. Darum: Annahme als Postulat, aber sicher nicht mehr.

Vania Kohli, Berne (PBD). Die BDP-Fraktion ist sich der beschriebenen Ungerechtigkeiten durchaus bewusst und hat grosses Verständnis dafür. Es ist so, wie es der Regierungsrat sagt: Dem Kanton sind die Hände in vieler Hinsicht gebunden, um diese Ungerechtigkeit zu korrigieren. Aber eine gewisse Korrektur sollte doch im Rahmen der Steuergesetzstrategie erfolgen können. Dasselbe Problem ergibt sich bei der Sozialhilfe. Wir bitten den Regierungsrat in diesem Zusammenhang bei seinen Überlegungen auch diese Thematik einzubeziehen und zu prüfen, wie korrigierend eingewirkt werden kann. In dem Sinn unterstützt die BDP-Fraktion das Postulat einstimmig. Die Motion unterstützen wir immerhin noch grossmehrheitlich.

Daniel Wyrsch, Jegenstorf (PS). Der Inhalt der Motion ist klar. Die Ungleichheit besteht. Es wurde zuvor gesagt. Auch der Regierungsrat stimmt zu, dass eine Ungleichbehandlung stossend sein kann. Das steht in der Antwort. Jetzt stellt sich noch die Frage: Wenn wir uns schon einig sind, nehmen wir den Vorstoss als Motion oder als Postulat an? Da geht es uns ein bisschen wie gestern bei der Debatte zur Photovoltaik. Es gibt einfach manchmal Themen, zu denen man ein Zeichen setzen muss. Das wäre so ein Fall. Darum bitten ich und die SP-JUSO-PSA-Fraktion den Vorstoss als Motion anzunehmen.

Christoph Berger, Aeschi (UDC). Wir haben es nun schon ein paar Mal gehört: Je nach Rententyp gibt es steuerlich eine Ungleichbehandlung. AHV- und Pensionskassenrenten werden versteuert. Ergänzungsleistungen hingegen sind steuerbefreit. Grossrätin Kohli hat es zuvor auch gesagt: Es gibt Ungleichbehandlungen in Steuerangelegenheiten aber auch noch auf anderen Ebenen. Zum Beispiel sind die Sozialhilfebezüger steuerlich ebenfalls anders gestellt als Personen mit Renteneinkommen.

Wo könnte der Lösungsansatz liegen? Eine Steuerbefreiung für tiefe Renten wird es nicht sein. Der Regierungsrat stellt auch fest, dass das Steuerharmonisierungsgesetz das nicht zulässt. Die Steuerfreiheit von Ergänzungsleistungen ist Bundesgesetzgebung. Auch hier kann der Kanton nicht im Alleingang etwas machen. Es ist ein Grundanliegen der SVP, dass wir in unserem Kanton künftig die Steuerbelastung für natürliche Personen senken. Das muss ein Hauptziel der künftigen Steuerstrategie sein. Wie bereits erwähnt tangiert der Vorstoss Bundesrecht. Die SVP-Fraktion lehnt deshalb die Motion ab. Hingegen unterstützt eine Mehrheit ein Postulat, weil – und ich wiederhole mich noch einmal – es ein Ziel der künftigen Steuerstrategie sein muss, die Steuerbelastung für natürliche Personen zu senken.

Michel Rudin, Lyss (pvl). Ich kann mich meinem Vorredner Grossrat Berger anschliessen. Wir sehen das genau gleich. Wir werden das Postulat einstimmig unterstützen. Bei der Motion gibt es einige, die sie unterstützen werden, die grosse Mehrheit aber nicht.

Hasim Sancar, Berne (Les Verts). Das Phänomen der ungleichen Besteuerung der tiefen Renten oder Einkommen mit Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe ist ein bekanntes Problem. Das Problem liegt aber nicht in der Besteuerung der Ergänzungsleistungen oder der Sozialhilfe sondern in der ungerechten Ausgestaltung unseres Steuersystems insgesamt. Die Personen mit tiefen Einkünften sollten weniger besteuert werden, um auf gleichem Niveau wie die Empfänger von Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe zu bleiben. Eine Besteuerung von Ergänzungsleistungen oder Sozialhilfe macht keinen Sinn und ist auch nicht zulässig, weil die Betroffenen diese Leistungen aufgrund ihrer Bedürftigkeit erhalten. Die Millionäre, die trotz ihres Haus- oder Wohnungseigentums dennoch Ergänzungsleistungen beziehen, sind die Ausnahme. Ausserdem hat diese Problematik mit dem Thema des Vorstosses nichts zu tun. Die Grünen werden den Vorstoss als Postulat unterstützen, so wie es der Regierungsrat vorschlägt. Dadurch wird ermöglicht, im Steuersystem entsprechende Anpassungen vorzunehmen, damit die Besteuerung der niedrigsten Einkommen ge-

senkt wird. Eine Besteuerung der Sozialhilfe oder von Ergänzungsleistungen lehnen die Grünen ab und würden einen solchen Schritt vehement bekämpfen.

La présidente. Wir sind bei den Einzelsprechern. On commence avec le député Bernasconi.

Roberto Bernasconi, Malleray (PS). Effectivement, comme l'a dit mon collègue Gasser, en 2010 j'ai déposé une motion qui avait pratiquement les mêmes tenants et aboutissants. Cette motion a été adoptée et classée, avec la raison que la loi sur les impôts allait changer, mais, comme l'a dit mon collègue Gasser, depuis 2010 il y a eu une révision de la loi sur les impôts, mais il n'y a absolument rien qui a été fait concernant ce point. Donc là, je trouve que le gouvernement n'a pas fait son travail puisque la motion avait été acceptée. Je vous prie d'accepter cette motion, merci.

La présidente. Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen von Einzelsprechern oder Einzelsprechenden. Somit gebe ich das Wort der Regierungsrätin.

Beatrice Simon, directrice des finances. Man kann aufgrund der Diskussion festhalten, dass das Problem erkannt ist. Aber die Lösungsansätze sind nicht ganz einfach zu definieren. Wir hatten auf Bundesebene bereits einmal seitens des Kantons Bern eine Intervention mit einer Standesinitiative gemacht. Diese zeigte aber leider keine Wirkung. Wegen der Steuerharmonisierungsgesetzgebung ist der Kanton Bern leider nicht in der Lage, ein einzelnes Problem alleine im Kanton Bern zu lösen. Die einzige Möglichkeit ist eine Tarifierung betreffend die Besteuerung von Personen mit tiefen Einkommen. Wenn der politische Wille da ist – und das habe ich auch gehört – hier etwas zu verändern, dann müssen wir darüber bei der nächsten Steuergesetzrevision darüber diskutieren. Darum ist die Annahme als Postulat gerechtfertigt. Ich bitte Sie wirklich, das Postulat zu überweisen. Dann können wir sehen, ob man bereit ist, in diesem Bereich etwas zu unternehmen. Aber diese Diskussion werden wir erst bei der nächsten Aktualisierung der Steuerstrategie diskutieren können. Dort steht das Steuergesetz zur Diskussion, dort müssen Sie sich einbringen und dort wird sich zeigen, ob man Mehrheiten findet.

Peter Gasser, Bévilard (PSA). Je constate avec plaisir que tout le monde reconnaît le problème. Là où évidemment on a une difficulté, c'est que pour vous cela peut s'étudier dans la prochaine révision. Mais ces gens attendent déjà depuis sept ans, huit ans!! Et qu'est-ce qui se passe? Toujours rien. Et là, je vous appelle à répondre à ces pauvres personnes qui ont des revenus extrêmement modestes, moins de 3000 francs par mois, c'est de cela que je parle. M. Klopfenstein, chers collègues, c'est dépréciatif de dire que c'est un exemple extrême, ce ne sont pas des exemples extrêmes, ce sont des vrais exemples tirés de la réalité. Ce n'est pas inventé, c'est la réalité, cela existe!! Pour mon ego, je devrais dire: oui je transforme en postulat. Que va-t-il se passer? À peu de choses près, rien. Et lorsqu'il faudra mettre cela en œuvre dans la nouvelle loi, nombreux seront ceux qui trouveront à nouveau une excuse «oui, mais maintenant cela ne va de nouveau pas bien, et puis d'ailleurs structurellement il faudrait que l'on change ceci ou cela». Donnons un signal clair. Dites ce que vous voulez, moi je vous dis qu'il y a des gens qui ont très peu de revenu, la conseillère d'Etat l'a même dit. Quelle solution peut-on imaginer? Diminuer le taux de fiscalisation de ces bas revenus!! Eh bien faisons-le, et pour cela, suivez-moi. Merci.

La présidente. M. le député Gasser, vous laissez cela comme motion, c'est bien ça? (*Le motionnaire confirme.*) Wir stimmen über eine Motion ab. Wer sie annehmen will, stimmt ja, wer sie ablehnt, stimmt nein.

Vote

Décision du Grand Conseil:

Rejet

Oui 60

Non 81

Abstentions 6

La présidente. Sie haben die Motion abgelehnt.