Intervention parlementaire

Réponse commune du Conseil-exécutif M 070-2022 et M 071-2022

N° de l'intervention :	070-2022
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2022.RRGR.83
Déposée le :	16.03.2022
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Riesen (La Neuveville, PSA) (porte-parole) Gasser (Bévilard, PSA)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	912/2022 du 7 septembre 2022
Direction :	Direction des finances
Classification :	Nicht klassifiziert
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Effet des déductions sur l'imposition : pour plus de transparence !

Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer un rapport sur l'effet financier des déductions fiscales dans le canton de Berne et d'évaluer les alternatives possibles, notamment celles citées ci-dessous.

Développement :

Le système d'imposition actuel permet aux personnes assujetties de bénéficier de diverses déductions. Selon un rapport du Conseil fédéral de 2005, les déductions fiscales réduisent de presque 30 % les revenus imposables des personnes physiques et diminuent de plus de la moitié les recettes fiscales de l'impôt fédéral des personnes physiques[1]. Ce même rapport indique que la part des déductions aux revenus bruts tend à augmenter avec la classe des revenus. Ceci implique que les déductions ont un effet négatif sur la progressivité des impôts. Un rapport plus ancien, mais plus précis sur la situation dans le canton de Genève avait été publié en 1998[2]. La commission compétente émet plusieurs recommandations. Elle déclare notamment que les barèmes devraient constituer le principal instrument de redistribution dans la détermination de l'impôt. Elle recommande de réduire le nombre de réductions soit en faisant un regroupement dans un but de simplification, soit en limitant une déduction selon le revenu afin de mieux cibler, soit la possibilité de la remplacer par une subvention. Elle recommande également de mieux informer sur l'impact financier des déductions.

L'Etat dispose de diverses alternatives pour atteindre ses objectifs de soutien autrement que par le système de déduction actuel. Il s'agit d'étudier notamment les alternatives suivantes :

[1] *A qui profitent les déductions fiscales ?*, rapport du Conseil fédéral, 2005. Rapport en réponse à l'interpellation0 4.3429 de la Conseillère aux États S. Sommaruga. https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/36124.pdf
[2] Commission externe d'évaluation des politiques publiques, 1998, Politique cantonale en matière de déductions fiscales, Genève

1. Introduire un système de « crédits d'impôt »

2. Supprimer les déductions et octroyer des subventions directes aux domaines concernés par les déductions

Le système des crédit d'impôt est un système qui remplace les déductions. L'imposition est calculée à partir du revenu net (revenu brut déduction faite des cotisations d'assurance sociale et LPP). Des montants forfaitaires selon la qualification voulue remplacent les déductions actuelles. Les qualifications donnant droit actuellement à une déduction sont maintenues, mais prennent la forme de montants forfaitaires, les mêmes pour tous les contribuables indépendamment du niveau de revenu. Ces montants forfaitaires, ou crédits, sont soustraits à l'impôt calculé.

Les déductions nuisent à la transparence et à l'efficacité de l'imposition. Elle éloigne l'imposition réelle des principes d'impositions (barèmes, progressivité) décidés politiquement. À l'instar du rapport fait dans le canton de Genève, le canton de Berne doit informer sur l'impact financier des déductions fiscales. Il doit faire un rapport évaluant la faisabilité et l'impact des alternatives au système de déduction actuel, notamment celles citées ci-dessus.

N° de l'intervention :	071-2022
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2022.RRGR.84
Déposée le :	16.03.2022
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Rüfenacht (Burgdorf, PS) (porte-parole) Wyrsch (Jegenstorf, PS) Köpfli (Wohlen b. Bern, pvl)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	912/2022 du 7 septembre 2022
Direction :	Direction des finances
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

État des lieux des déductions fiscales pour les personnes physiques dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé de rédiger un rapport avec un état des lieux des déductions fiscales pour les personnes physiques, avec une analyse des effets de chaque déduction et une estimation des pertes de revenus qu'elle entraîne.

Développement :

Le rapport de l'Administration fédérale des contributions intitulé « Quels sont les allégements fiscaux accordés par la Confédération ? », publié le 2.2.2011, qui montre que les rabais fiscaux de toute sorte coûtent quelque 25 milliards de francs par an à la Confédération, contient notamment la phrase suivante : « Les impôts ont pour fonction première de générer des fonds pour

financer les tâches de l'État. Il est moins évident que des milliards de francs sont aussi dépensés tous les ans par l'intermédiaire du système fiscal: le fait que certains groupes de la population bénéficient d'une imposition privilégiée[3] constitue un manque à gagner pour le fisc. » Dans son article 7, lettre g, la loi fédérale sur les subventions précise que l'on « renonce en principe aux aides sous forme d'allégements fiscaux ». Une telle pratique peut en effet s'accompagner des répercussions dommageables suivantes : contradiction avec le principe de l'imposition selon la capacité économique, difficultés à influer sur l'activité encouragée lorsque les rabais fiscaux ne sont pas liés à des charges et à des conditions (difficulté absente lors du versement de subventions sous la forme de subventions cantonales telles que prévues à l'article 20a de la loi bernoise sur les subventions cantonales) et tendance au saupoudrage de subventions. Les sciences financières identifient des effets d'aubaine lorsque des subventions sont octroyées sous la forme de rabais fiscaux.

Le canton de Berne connaît lui aussi divers rabais fiscaux, et il n'est pas rare que des interventions demandent de tels rabais. Or, encore à ce jour, il n'existe aucune vue d'ensemble sous la forme d'une analyse du rapport coûts/bénéfices.

À titre d'exemple en la matière, le canton de Zoug a publié le 21 février 2011 un rapport sur les différentes déductions fiscales et leurs bénéficiaires intitulé « Steuerabzüge : Wer profitiert ? ». Réalisé avec le concours de l'Administration fédérale des contributions, ce document est consacré en particulier au montant des pertes de revenus liés aux subventions fiscales ainsi qu'à l'interdépendance entre les déductions fiscales et la progression de l'impôt.

Le rapport demandé par la présente motion devra en outre examiner si les subventions fiscales déploient effectivement l'effet extrafiscal escompté ; dans l'affirmative, il déterminera en outre dans quelle mesure ces effets se réalisent ainsi que l'ampleur des effets d'aubaine. Il ne faut pas oublier que chaque déduction fiscale (des frais de garde auprès de tiers à l'assainissement d'un bien immobilier propre en passant par la formation continue) a pour but d'atteindre un objectif politique, et ce de manière plus efficace que par des subventions cantonales. Toutefois, on ignore si les déductions fiscales déploient l'effet escompté. Il convient de répondre à cette question, en particulier en perspective de la réforme de l'imposition des personnes physiques prévue au niveau national. Le Conseil-exécutif est prié d'indiquer séparément pour chaque déduction fiscale les paramètres déterminés par le droit fédéral et la marge de manœuvre du canton.

[3] La notion anglaise de « tax expenditures » (dépenses fiscales) tient compte de ce fait.

Réponse commune du Conseil-exécutif

La motion 070-2022 demande au Conseil-exécutif d'établir un rapport sur les conséquences financières des déductions fiscales dans le canton de Berne et d'évaluer les solutions alternatives possibles. La motion 071-2022 va dans le même sens et charge également le Conseil-exécutif d'établir un rapport présentant un aperçu des déductions fiscales pour les personnes physiques. Elle demande par ailleurs que chaque déduction fiscale fasse l'objet d'une analyse d'impact et d'une estimation du manque à gagner qui en découle.

Depuis l'année fiscale 2001, la marge de manœuvre des cantons en matière de législation fiscale est restreinte dans le domaine des impôts directs par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID[4]). Celle-ci fixe les impôts directs à prélever par les cantons ainsi que les principes selon lesquels la législation cantonale doit être élaborée. Elle comprend également une énumération exhaustive des déductions fiscales autorisées (art. 9 ss LHID).

Étant donné que la plupart des déductions fiscales sont imposées par la LHID, la marge de manœuvre des cantons dans ce domaine se limite principalement à déterminer le montant de celles-ci. Les seules déductions que les cantons sont libres d'introduire sont les déductions sociales (p. ex. déduction pour enfants) et les déductions pour la protection de l'environnement, les mesures d'économie d'énergie et la restauration des monuments historiques (art. 9, al. 3s LHID).

Il y a lieu d'approuver la position des auteurs des motions selon laquelle il est nécessaire de faire preuve de retenue lors de l'introduction ou de l'augmentation de déductions fiscales :

- Les déductions fiscales sont importantes dans la mesure où elles permettent de prendre en compte les coûts occasionnés par l'acquisition du revenu (frais d'obtention du revenu). Elles sont par ailleurs justifiées par le fait qu'elles permettent de tenir compte de certains frais impératifs d'entretien courants, qui entraînent une diminution inévitable de la capacité économique (déductions générales, p. ex. pour les primes d'assurance).

- Du point de vue de la théorie fiscale, il convient cependant d'éviter autant que possible les déductions fiscales qui visent à encourager un certain comportement. En raison des effets d'aubaine qu'elles entraînent, de telles déductions sont en général beaucoup moins efficaces que les subventions et autres mesures d'encouragement ciblées. De plus, ces déductions ne respectent pas le principe constitutionnel de l'imposition selon la capacité économique.

Lors de l'introduction de déductions, il convient en outre de tenir compte des effets sur la progression des barèmes. Il ressort de l'étude précitée du canton de Zoug du 21 février 2011[5] que les déductions fiscales entraînent la plus grande économie d'impôt en pourcentage pour les bas revenus. Dans l'ensemble, les déductions fiscales renforcent la progression existante des barèmes, en particulier pour les revenus élevés (étude p. 6 et 7).

Le Conseil-exécutif s'est déjà exprimé en détail sur les conséquences financières d'une augmentation ou d'une réduction de certaines déductions de la loi fiscale bernoise dans son rapport sur la « Stratégie fiscale 2019-2022 », raison pour laquelle nous nous y référons ici.[6]

[4] RS 642.14: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1991/1256_1256_1256/fr
[5] Steuerabzüge: Wer profitiert? Einblicke in die Steuerabzüge des Kantons Zug für das Jahr 2007: http://www.alexandria.admin.ch/Steuerabzuege_Zug.pdf (uniquement en allemand)
[6] Cf. chiffre 4.1.3: https://www.rrgr-service.apps.be.ch/api/rr/documents/document/9606e1d967c54fd5a10a97a4c3221fee-332/3/2014.RRGR.441-beilage-bericht-24.08.2016-fr.pdf

L’Intendance des impôts a calculé le recul du produit de l’impôt sur le revenu lié aux déductions fiscales existantes et l’a présenté dans le tableau annexé à la présente réponse. Au total, environ 5,5 millions de déductions sur un montant total d’environ 19 milliards de francs sont demandés chaque année dans le cadre de l’impôt cantonal sur le revenu. Si toutes les déductions venaient à être supprimées – ce qui ne serait pas autorisé au vu de ce qui précède – le produit de l’impôt augmenterait de plus de 1,7 milliard de francs.

Si la législation fiscale devait faire l’objet d’une adaptation ou d’une optimisation fondamentale en matière de déductions fiscales, les démarches correspondantes devraient être entreprises au niveau fédéral et la législation fédérale (LHID), qui est déterminante pour les cantons, devrait être adaptée en conséquence. Il en va de même pour l’instauration éventuelle de modèles alternatifs tels que le remplacement des déductions par des crédits d’impôt ou des subventions directes. L’élaboration d’un rapport cantonal sur des modèles alternatifs en la matière ne serait donc pas pertinente. Une analyse des effets des différentes déductions serait extrêmement fastidieuse et n’apporterait pas de valeur ajoutée. De plus, un tel rapport ne conduirait pas à des conclusions fondamentalement différentes de celles des rapports établis jusqu’à présent. Si un tel rapport devait être mandaté, l’Intendance des impôts ne serait pas en mesure de l’établir seule. Les tâches correspondantes devraient être confiées à des mandataires externes, ce qui entraînerait des coûts élevés.

Pour ces différentes raisons, le Conseil-exécutif propose le rejet des deux motions.

Destinataire
– Grand Conseil

Annexe : aperçu des éléments déductibles de l'impôt sur le revenu[7]

Éléments déductibles de l'impôt sur le revenu	Type ou montant des déductions (en CHF)	Montant des déductions (en CHF)	Recul du produit de l'impôt au niveau du canton (en CHF)
Déduction générale	5200.–	3 219 231 594	294 111 044
Déduction pour personnes mariées	5200.–	1 064 003 810	97 208 064
Pilier 3a	selon les cas	1 480 273 507	135 238 728
Déduction pour personne seule tenant ménage indépendant	2400.–	438 910 674	40 099 158
Majoration par enfant	1200.–	25 394 096	2 320 021
Déduction pour époux exerçant tous deux une activité lucrative	2% du revenu global, max. 9300.–	285 689 368	26 100 762
Déduction pour enfant	8000.–	1 542 763 208	140 947 827
Déduction par enfant pour frais de garde par des tiers	jusqu'à 8000.–	147 100 072	13 439 156
Déduction pour frais de formation en dehors du domicile	jusqu'à 6200.–	185 793 145	16 974 180
Déduction pour assurance	selon les cas	2 406 891 857	219 895 169
Cotisations d'adhésion et libéralités versées à des partis politiques	jusqu'à 5200.–	13 656 302	1 247 648
Déduction pour aide	4600.–	42 984 442	3 927 086
Déduction pour dons	min. 100.–, max. 20% du revenu net	318 072 333	29 059 290
Frais de maladie et d'accident à charge	effectif, si plus de 5% du revenu net	240 822 713	22 001 716
Frais à charge liés à un handicap	coûts effectifs	588 066 528	53 726 132
Frais de déplacement	max. 6700.–	1 200 778 468	109 703 884
Repas pris au dehors	selon les cas	935 251 712	85 445 191
Frais de repas en cas de séjour hebdomadaire hors du domicile	selon les cas	48 218 363	4 405 260
Autres frais professionnels	3%, 2000.- min., 4000 max.	1 204 965 991	110 086 459
Frais professionnels pour activité accessoire	20%, min. 800.- max. 2400.-	39 235 130	3 584 546
Frais de formation et de perfectionnement professionnels	max. 12 000.–	149 764 598	13 682 589
Coûts immobiliers (entretien, exploitation, administration)	coûts effectifs et/ou forfait	3 032 372 034	277 039 436
Déduction spéciale selon l'article 41 LI	revenu fixé à zéro	88 949 396	8 126 473
Déduction pour revenu modique à moyen	selon les cas	197 582 609	18 051 273
Total		**18 896 771 950**	**1 726 421 092**

[7] Sur la base des déductions effectives pour l'année fiscale 2019 (taux d'imposition cantonal = 3,025). Hypothèse taux d'imposition moyen = 3,02%