

Date de dépôt : 18 mai 2012

Rapport

de la Commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (D 3 08) (Suppression de l'exonération partielle de l'impôt sur la fortune des indépendants)

Rapport de majorité de M. Christo Ivanov (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Lydia Schneider Hausser (page 11)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Christo Ivanov

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission fiscale s'est réunie les 7 et 28 février, le 6 mars, les 4 et 24 avril et le 8 mai 2012 pour étudier le projet de loi 10898.

Elle a siégé sous la présidence de M. Christophe Aumeunier. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Marie Savary et M. Gérard Riedi. Qu'ils soient remerciés pour la qualité de leur travail.

Ont également participé aux travaux de la commission, M. David Hiller, conseiller d'Etat, DF ; M. Philippe Dufey, secrétaire général adjoint, DF ; M. Bertrand Lugon-Moulin, secrétaire général adjoint, DF ; M^{me} Sarah Busca Bonvin, directrice générale adjointe, AFC, DF ; M^{me} Arlette Stieger, secrétaire générale adjointe, DF ; M^{me} Claire Vogt Moor, affaires fiscales AFC, DF ; M. Merachew Berhe, économètre, AFC, DF. Que toutes ces personnes soient ici remerciées de leurs apports appréciés aux travaux de la commission.

Présentation du projet de loi par MM. David Hiler et Philippe Dufey

M. Hiler relève que la Commission fiscale a souhaité avoir une vue d'ensemble des différents projets de lois. Le Conseil d'Etat, dit-il, a travaillé dans l'hypothèse où, tant que l'économie mondiale ne s'effondre pas, il faut éviter une augmentation du régime général des impôts. Par ailleurs, il ne souhaite pas non plus s'enfermer dans des années sans budget.

Il explique que les indépendants peuvent déduire une part de leur fortune, à hauteur de 500 000 F. Le problème est que cela est contraire au droit fédéral, notamment au droit sur l'harmonisation.

A l'origine, lors de l'élaboration de la loi sur l'harmonisation, il était prévu qu'un groupe de travail surveille son application. Cela n'a jamais été le cas. M. Hiler précise que, par rapport à la définition usuelle de la fortune dans la loi sur l'harmonisation, cette déduction n'a pas de raison d'être. Il rappelle que cette clause a été introduite à l'occasion de la révision générale de la LIPP. Elle ne figurait pas dans le projet de loi du Conseil d'Etat, mais elle a été ajoutée par un amendement. A l'occasion du vote, il avait été signalé aux députés que cette clause n'était pas conforme à la loi sur l'harmonisation.

M. Dufey signale que ce projet de loi vise à la suppression de l'exonération partielle de la fortune commerciale en faveur des indépendants (prévue par l'art. 58, al. 2 (LIPP) : *« Il est en outre accordé une déduction égale à la moitié des éléments de fortune investis dans l'exploitation commerciale, artisanale ou industrielle du contribuable, au prorata de sa participation, mais au maximum de 500 000 francs. »* Ce dispositif trouve son origine dans le PL 7532 de 1996 proposé par le Conseil d'Etat sous l'ère de M. Vodoz pour tenir compte de l'outil de travail.

La loi sur l'harmonisation fiscale des impôts directs des cantons et des communes est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1993. Elle a déployé des effets obligatoires pour les cantons à partir du 1^{er} janvier 2001. Les cantons ont dû adapter leur législation dans l'intervalle. L'article 13, al. 1 (LHID) prévoit, concernant l'imposition sur la fortune, que : *« l'impôt sur la fortune a pour objet l'ensemble de la fortune nette »*, soit la différence entre les actifs et les dettes du contribuable. Ne peuvent être exonérés, en vertu des législations fiscales cantonales, que les objets personnels d'usage courant et le mobilier de ménage à l'exclusion de tout autre bien.

S'agissant de l'article 58, al. 2 (LHID) prévoyant une déduction à concurrence des montants investis dans l'exploitation commerciale, on peut la qualifier de déduction, mais cela revient en fait à exonérer partiellement la fortune commerciale du contribuable. Celle-ci est jusqu'à concurrence de

500 000 F. Cette exonération est linéaire avec le montant de la fortune nette du contribuable jusqu'à ce plafond. Il s'avère que la LHID ne prévoit pas de disposition particulière pour les indépendants. Sous l'angle de l'égalité de traitement et du principe de l'imposition selon la capacité économique prévus à l'article 8 et l'article 127, al. 2 de la constitution fédérale, on arrive au même constat. Il faut relever que le montant plafond de cette exonération correspond à 6 fois le montant de déduction sociale sur la fortune (82 200 F par contribuable). L'article 58, al. 2 (LIPP) n'empêche d'ailleurs pas le contribuable de se prévaloir également de cette déduction sociale sur la fortune. Dans l'hypothèse d'une famille, avec deux conjoints, tous deux indépendants, cette déduction peut s'élever jusqu'à un plafond de 1 million de francs. Conformément à l'article 58, al. 2 (LIPP), l'AFC raisonne par personne composant le ménage.

M. Dufey explique les motivations du Conseil d'Etat pour l'abrogation de cette disposition sont le respect de la LHID et des principes supérieurs que sont l'égalité de traitement et l'imposition selon la capacité contributive.

Ouverture de la discussion

Un député (UDC) demande, si l'article 58, al. 2 (LIPP) est abrogé, quel serait le gain pour l'Etat.

M. Dufey fait savoir que l'impact financier devait entrer en vigueur en 2012 et selon les données de l'année fiscale 2009. Les recettes fiscales augmenteraient de 3 millions de francs.

Un député (MCG) aimerait connaître le nombre de contribuables touchés.

M. Dufey s'engage à fournir les statistiques aux commissaires.

Un député (R) aimerait qu'il soit précisé qu'il s'agit bien de la fortune investie dans l'exploitation commerciale et non de la fortune personnelle des indépendants.

M. Dufey confirme l'affirmation précédente.

Le même député demande si dans la comptabilité de l'entreprise, une partie comprise comme l'outil de travail et qui n'est pas imposable.

Comme exemple, il cite l'achat de véhicules et que ceux-ci viennent en déduction de ses bénéficiaires. L'entreprise ne va donc pas payer d'impôts sur le revenu de l'argent qu'elle a dépensé pour acheter ses véhicules.

M. Hiler indique qu'il y a un compte exploitation pour le revenu. La comptabilité a aussi un bilan et que celui-ci indiquera la fortune.

M. Hiler rappelle que, pour les indépendants, il n'y a qu'une déclaration unique. Pour éviter cette situation, la personne peut créer une SARL. Il y a

des avantages à rester indépendant, mais aussi des inconvénients car la personne risque de tomber avec son affaire si cela tourne mal puisqu'il n'y a qu'un patrimoine dans la déclaration.

Le président demande si les commissaires souhaitent des auditions pour la suite des travaux.

Un député (MCG) aimerait entendre les représentants des fiduciaires.

Une députée (Ve) aimerait la confirmation que le canton de Genève est le seul à pratiquer ce genre d'exonération.

M. Dufey confirme, que, à la connaissance du département des finances, Genève est le seul canton à pratiquer ce genre d'exonération.

Le président pense qu'il faut peut-être regrouper les auditions sur plusieurs projets de loi.

Un député (L) note que plusieurs projets de lois touchent la LIPP. Etant donné que celle-ci avait été traitée de manière globale, il faudrait traiter l'ensemble des projets de lois dans la globalité. Sur ces projets de lois, le démarche remettant en cause l'équilibre de la LIPP me heurte, dit le député libéral. L'existence de ces niches était connue et existait en raison d'un équilibre trouvé lors de la conception globale de la LIPP. Il faut rappeler que les seuils ont été adaptés. Il faut relever que plus de 30% de nos contribuables ne paient pas d'impôts dans notre canton. C'est d'ailleurs un taux en augmentation avec cette LIPP. Cet équilibre a été accepté par le PLR car il y avait des niches. Ce projet de loi remet en cause cet équilibre.

Un député (MCG) s'associe aux propos de son préopinant. Il propose de regrouper les auditions et d'entendre M^c Lambelet.

Un député (UDC) propose d'entendre M. Ehram, président du comité « Halte aux déficits ».

Le président propose de passer à la présentation en ligne.

Un député (L) pense qu'il faut réentendre les principaux auditionnés lors des travaux sur la LIPP.

Le président va poser formellement cette question aux commissaires ultérieurement.

Audition de M. Ehram, le mardi 28 février 2012

M. Ehram explique que concernant les **PL 10898** et **PL 10904**, il sera demandé au peuple de voter sur ces deux projets de lois en vertu de l'obligation du canton de Genève de s'adapter aux lois fédérales sur

l'harmonisation fiscale. De ce fait, il lui est difficile de se prononcer sur ces points.

Audition de M^e Lambelet, le mardi 6 mars 2012

Concernant les arguments financiers découlant des projets de lois, M^e Lambelet rappelle les propositions de réduction des coûts dont la Tribune de Genève s'était fait l'écho en 2006, qui portaient notamment sur les 7,7 postes du bureau de l'égalité et sur le 2^e pilier sur-obligatoire dont bénéficie le personnel de l'Etat.

M^e Lambelet estime que **tous ces projets de lois doivent être rejetés**. Si l'Etat a des besoins financiers accrus, il peut augmenter les centimes additionnels cantonaux, dont la quotité n'a pas varié depuis des années, sans mettre des contribuables dos à dos par des modifications de la LIPP qui touchent certaines catégories d'entre eux, voire la grande majorité. Même si la loi n'est pas parfaite, celle-ci avait été adoptée récemment en votation populaire, sur la base d'un équilibre annoncé des ponctions financières.

Audition de M^e Oberson, le mardi 4 avril 2012

Le président remercie M^e Oberson, expert notamment pour des commissions fédérales, de venir à la Commission fiscale donner son avis sur les **PL 10898, PL 10903, PL 10904, PL 10906 et PI 10907**.

M^e Oberson annonce qu'il va faire quelques remarques générales sous l'angle fiscal et juridique.

Il commence son exposé par la suppression de l'exonération partielle de l'impôt sur la fortune des indépendants (**PL 10898**).

Actuellement, il y a un impôt cantonal sur la fortune qui figure dans la loi d'harmonisation. En comparaison internationale, il faut savoir que cet impôt sur la fortune a en effet disparu dans la plupart des Etats. Il faut savoir que c'est un impôt problématique en raison du risque de double imposition économique. Il faut imaginer la situation où une personne gagne son revenu qui est soumis à un impôt sur le revenu. Cette personne a ensuite deux options pour son argent : soit elle consomme, soit elle épargne. Selon M^e Oberson, un bon système fiscal doit prendre en compte toutes ces étapes dans l'imposition. C'est d'ailleurs ce qui est fait aujourd'hui quand il taxe une personne sur le revenu quelle gagne (impôt sur le revenu) ou quand il prélève la TVA sur la consommation, auxquels s'ajoutent les impôts spéciaux (alcool, cigarettes). Une autre solution consiste en ce que la personne garde son argent et l'épargne. Il y a alors l'impôt sur la fortune (le taux est de 1% maximum à Genève). Il faut dire que le patrimoine qui n'est pas utilisé est

ainsi taxé chaque année. Par ailleurs, si la personne décide de donner une partie de son patrimoine, un impôt sur les donations devra peut-être être acquitté. Si celle-ci décède, il y a l'impôt sur les successions. En résumé, M^e Oberson considère qu'un bon système fiscal doit tenir compte de tous ces éléments.

Le problème de l'impôt sur la fortune se situe au niveau de l'entreprise. Lorsqu'une entreprise est imposée sur la fortune, c'est un facteur de production, créant des places de travail, qui est taxé. Celui-ci correspond à ce que les Français appellent l'outil de travail. Il faut savoir que même en France, il n'y a pas d'impôt sur la fortune de l'outil de travail ! L'entreprise n'est pas soumise à l'impôt sur la fortune et même les actionnaires, à un certain seuil de participation, ne paient pas du tout d'impôt sur la fortune en droit fiscal français. M^e Oberson pense que la position française fait sens. On peut, en effet, se demander du point de vue d'un indépendant, si l'entreprise est une fortune. Il dirait que c'est un outil de travail qui permet de générer un revenu (imposé en tant que tel). Si la personne vend des parts de sa fortune en tant qu'entrepreneur, il y a une imposition. Il n'y a en effet pas d'exonération sur la plus-value en matière d'entreprises. On est donc bien cadré par le système fiscal.

M^e Oberson explique que de nombreuses personnes estiment quel impôt sur la fortune, en tout cas dans l'entreprise, n'a pas de sens économiquement. La loi d'harmonisation est déjà très contraignante. Elle oblige à prélever ainsi un impôt sur la fortune nette totale, y compris la fortune privée et la fortune commerciale.

Il est vrai que cette déduction est tout-à-fait justifiée sous l'angle de la rationalité fiscale pour les indépendants.

En revanche, sa compatibilité avec la loi sur l'harmonisation fiscale n'est pas évidente. M^e Oberson, croit d'ailleurs qu'elle justifiait comme une sorte de déduction sociale étant donné que la loi sur l'harmonisation laisse les cantons libres de définir les déductions sociales. Pour résumer, M^e Oberson pense que les commissaires peuvent maintenir cette déduction, mais dans un cadre très restreint. Il poursuit en disant que même si l'impôt sur la fortune des entreprises n'est pas une bonne mesure fiscale, la loi d'harmonisation contraint les cantons à imposer la fortune nette totale. La seule manière de concilier les deux est de dire que cette déduction peut être conservée, mais elle doit avoir un but social et, donc, viser de petites entreprises. S'il faut revenir sur l'impôt sur la fortune, il faudrait par conséquent le faire au niveau de la LHID.

Audition de M. Hiler, le mardi 24 avril 2012

M. Hiler annonce que ces deux projets de lois déposés touchent des problématiques de respect du droit supérieur. Le plus patent est le **PL 10898** sur la suppression de l'exonération partielle de l'impôt sur la fortune des indépendants. Les commissaires ont d'ailleurs entendu M^c Oberson dire que celui-ci posait problème.

Séance du mardi 8 mai 2012

Une députée (Ve) a un problème à voter le train de projets de lois. Elle estime qu'il faut d'abord voter le **PL 10967** avant que les autres projets de lois soient éventuellement refusés.

Le président fait remarquer que, malgré le fait qu'il n'ait pas encore été renvoyé à la Commission fiscale, le **PL 10967** a été mis à l'ordre du jour de la séance d'aujourd'hui.

Un député (PDC) est prêt à parler de tous les projets de lois au nom de son groupe. Il sait déjà ce qu'il va voter.

Une députée (S) trouve la proposition de sa collègue des Verts intéressante. Les partis devront prendre leurs responsabilités, mais il faut voir qu'il y a deux versants de la balance.

Il est donc intéressant de pouvoir travailler sur le **PL 10967** en parallèle des autres projets de lois plutôt qu'en l'opposant à ceux-ci.

Un député (R) annonce que le groupe PLR n'entrera pas en matière sur ce train de projets de lois. Il faudra donc, soit voter le refus d'entrée en matière, soit que les projets de lois soient retirés par le Conseil d'Etat, avant de pouvoir envisager d'entrer en matière sur le **PL 10967**. Il n'y a donc aucun problème à voter maintenant l'entrée en matière sur ces projets de lois.

Un député (PDC) fait savoir que son groupe refusera également le train de mesures. Toutefois aucune décision n'a été prise concernant la réévaluation des immeubles. Le groupe PDC entrera en matière sur le **PL 10967**, mais il demeure la question du réglage des curseurs dans ce projet de loi.

Une députée (Ve) souhaite un vote sur la proposition de sa collègue de parti.

Un député (MCG) indique que son groupe refusera tous les projets de lois, sauf le **PL 10967** et le **PL 10906**.

Une députée (S) signale que le groupe Socialiste acceptera les projets de lois. En tant que parti responsable, il ne peut pas faire un autre choix.

Un député (R) estime que la notion de responsabilité est très différente selon les points de vue. Pour le groupe Radical, il s'agit de diminuer les charges de l'Etat en termes de fonctionnariat et non par des mesures qui ponctionnent encore plus les contribuables à travers l'impôt.

Une députée (Ve) fait savoir que le groupe des Verts entrera en matière sur les projets de lois. Ils tiennent en particulier au **PL 10907**. Elle pense que ce projet de loi est très important, non seulement parce qu'il permet des rentrées fiscales, mais surtout en raison du message d'économie et de responsabilité par rapport aux primes d'assurances-maladie qui est envoyé à la population. Le refuser serait un mauvais signal. Si des sacrifices sont demandés à la population en matière de prestations de l'Etat, il n'est pas possible de le faire sans, en contrepartie, supprimer des niches d'impôt qui n'existent qu'à Genève. Elle regrette de voter ce **PL 10898** sans assurance sur le **PL 10967**.

Une députée (Ve) regrette l'attitude dogmatique face à certains projets, notamment au niveau du **PL 10967**. Elle ne voit que quelques intérêts les opposants à ce projet de loi.

Un député (R) relève que sa préopinante oublie de dire que le taux d'imposition genevois est le plus élevé de Suisse. La gauche oublie que les personnes qui peuvent recourir à des assurances privées permettent d'économiser sur la médecine publique. Dès lors, dit-il, il faudrait plutôt encourager la population, qui peut le faire, à prendre des assurances privées parce qu'elles permettent d'économiser de l'argent public.

Un député (UDC) indique que le groupe UDC refusera le train de projets de lois. Par contre, il entrera en matière sur le **PL 10967**.

Un député (PDC) fait savoir que le groupe PDC s'oppose au **PL 10898**. Il note que chacun de ces projets de lois fait rentrer de l'argent dans les caisses de l'Etat, mais c'est chaque fois une mauvaise idée politique et en matière de technique fiscale. Le **PL 10898** qui prévoit de supprimer l'exonération de l'outil de travail revient à envoyer un très mauvais signal aux PME genevoises. Il rappelle que l'article de loi du projet de loi susmentionné avait été accepté par le peuple, il y a deux ans.

Une députée (S) annonce que le parti Socialiste acceptera le **PL 10898**, car c'est une mise en conformité avec la LHID.

Le président met aux voix la proposition d'une députée du groupe des Verts consistant à traiter le **PL 10967** avant les autres projets de lois mis à l'ordre du jour.

Pour :	5 (2 S, 3 Ve)
Contre :	8 (3 L, 2R, 1 UDC, 2 MCG)
Abstention :	1 (1 PDC)

Cette proposition est refusée.

Entrée en matière

Le président procède au vote d'entrée en matière du PL 10898.

Vote d'entrée en matière sur le PL 10898

Pour :	5 (3 Ve, 2 S)
Contre :	9 (3 L, 2 R, 1 UDC, 1 PDC, 2 MCG)
Abstention :	0

L'entrée en matière du PL 10898 est refusée.

Le président indique que le débat sera libre.

Projet de loi (10898)

modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (D 3 08)
(Suppression de l'exonération partielle de l'impôt sur la fortune des indépendants)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009, est
modifiée comme suit :

Art. 58, al. 2 (abrogé, l'al. 3 ancien devenant l'al. 2)

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

Date de dépôt : 12 juin 2012

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Lydia Schneider Hausser

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le PL 10898 fait partie d'un bouquet de 4 projets de loi présentés par le Conseil d'État en vue d'anticiper les résultats financiers peu favorables prévus dans le plan financier quadriennal 2012- 2015. Ces projets de loi revisitent la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) en proposant des changements relatifs à plusieurs « niches fiscales » adoptées dans une réforme qui était un paquet ficelé, soit disant en faveur des familles, à une époque où les comptes de l'Etat présentaient des bénéfices inhabituels, soit en 2009-2010.

La particularité du PL 10898 est de corriger, par la suppression de l'exonération partielle de la fortune commerciale en faveur des indépendants, une disposition genevoise incompatible avec la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). En privilégiant les contribuables indépendants, en leur permettant de déduire la moitié de leur fortune jusqu'à hauteur de 500 000 F, la LIPP va à l'encontre de principes fondamentaux fiscaux et fédéraux: l'égalité de traitement et l'imposition selon la capacité contributive.

L'article 13, al.1 LHID stipule que « L'impôt sur la fortune a pour objet l'ensemble de la fortune nette » alors que l'article 58, alinéa 2 LIPP prévoit : « Il est en outre accordé une déduction égale à la moitié des éléments de fortune investis dans l'exploitation commerciale, artisanale ou industrielle du contribuable, au prorata de sa participation, mais au maximum 500 000 F. ». Dans les faits, cette disposition genevoise accorde une exonération linéaire partielle de la fortune commerciale du contribuable jusqu'à concurrence d'un montant de 500'000 francs. Cette défiscalisation augmente avec le montant de la fortune nette du contribuable, elle est six fois supérieure à la déduction sociale sur la fortune à laquelle elle s'additionne. Pour illustrer cela, un exemple a été donné lors des travaux et auditions en commission fiscale : un couple composé de deux personnes indépendantes

peut cumuler cette déduction sur la fortune et ainsi réaliser une déduction allant jusqu'à 1 million et plus !

Le PL 10898 n'est donc qu'une remise en conformité de la LIPP au droit fédéral contenu, en la matière, dans la LHID. M. Ehram, président du comité « Halte aux déficits », qui ne peut pas être associé à une personne ayant une sensibilité de gauche, reconnaît que le PL 10898 n'est qu'une adaptation corrective de la loi genevoise au regard de la loi fédérale.

Même M. Oberson, fiscaliste, reconnaît que la loi d'harmonisation fédérale oblige à prélever un impôt sur la fortune totale, y compris la fortune privée et commerciale. Il considère que la seule manière de justifier cette déduction serait de la considérer sous l'angle d'une déduction sociale. Elle pourrait être maintenue pour autant qu'elle figure dans un cadre très restreint dont le but serait social et viserait une aide à de petites entreprises.

Le même auditionné, tout en expliquant et arguant la théorie qui considère que l'impôt sur la fortune dans les entreprises n'a pas de sens économique, reconnaît que le levier de changement sur l'impôt sur la fortune des entreprises se situe au niveau fédéral et de la LHID et non ici à l'article 58 LIPP.

Au niveau fédéral, lors de l'élaboration de la loi sur l'harmonisation de l'impôt direct des cantons et des communes, fin des années 80, un groupe de surveillance de son application était prévu. Actuellement, la mise en place d'une telle commission resurgit au niveau fédéral au regard des interprétations particulières de cette loi dont font preuve les cantons.

Rappelons également que cette déduction a été introduite dans la LIPP par un amendement des partis de droite ; lors des travaux, le département avait déjà signalé aux députés que cette clause n'était pas conforme à la loi sur l'harmonisation.

Pour rappel, relevons les propos contenus dans le rapport de minorité LIPP du 26 mai 2009 :

« A nouveau, la République ne tombera pas pour une baisse de 3 millions de revenus. La proposition visant à défiscaliser les contribuables qui investissent dans leurs entreprises familiales est théoriquement intéressante. Mais à nouveau, l'examen attentif des simulations fournies par l'administration fiscale montre que cette mesure a un impact très modeste pour les contribuables dont la fortune est inférieure à 819 000 F qui verraient leur impôt diminué de 169 F ou moins, les contribuables dont la fortune est supérieure à 819 000 F verraient leur impôt diminuer en moyenne de 833 F »

Comme le montrait déjà à l'époque ce rapport, l'objectif d'aide aux petites entreprises que défend le parti socialiste n'est pas atteint par une telle mesure.

En conséquence que cela soit sur le fond comme sur la forme, cette déduction sur la fortune commerciale n'a pas sa place dans notre fiscalité cantonale et c'est pourquoi nous vous recommandons, Mesdames et Messieurs les députés, d'accepter le PL 10898 du Conseil d'Etat.