



Date de dépôt : 14 novembre 2022

Rapport

de la commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi de Sébastien Desfayes, Olivier Cerutti, Souheil Sayegh, Bertrand Buchs, Jacques Blondin, Jean-Marc Guinchard, Jean-Charles Lathion, Patricia Bidaux, Jean-Luc Forni, Yvan Zweifel, Murat-Julian Alder, Céline Zuber-Roy, Pierre Nicollier, Jean-Pierre Pasquier, Beatriz de Candolle, Helena Rigotti, Jean Romain, Cyril Aellen, Adrien Genecand, Christina Meissner, Jacques Béné, Raymond Wicky, Patrick Malek-Asghar, Alexandre de Senarclens, Claude Bocquet, Stéphane Florey, Fabienne Monbaron, Philippe Morel modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08) (Pour une imposition des personnes physiques qui tienne réellement compte de l'inflation)

Rapport de Jacques Blondin (page 3)

Projet de loi (13094-A)

modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08)
(Pour une imposition des personnes physiques qui tienne réellement compte de l'inflation)

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 (LIPP – D 3 08), est modifiée comme suit :

Art. 67, al. 2 (nouvelle teneur), al. 4 (nouveau, l'al. 4 ancien devenant l'al. 5) et al. 5 (nouvelle teneur)

² Chaque année, le Conseil d'Etat adapte, en fonction de l'évolution de l'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée, les montants en francs prévus aux articles 14, alinéa 3, lettre a, 27, lettre o, 29, alinéa 1, lettre a, et alinéa 2, 29A, alinéa 1, 31, lettre d, 35, 36, 36A, 36B, 39, 40, 47, lettre h, et 58.

⁴ L'adaptation visée aux alinéas 1 et 2 est exclue si le renchérissement est négatif. L'adaptation qui a lieu après un renchérissement négatif se fait sur la base de l'indice déterminant lors de la dernière compensation.

⁵ Le Conseil d'Etat publie chaque année, dans le règlement, l'indice de renchérissement, les barèmes indexés ainsi que les montants adaptés.

Art. 2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Rapport de Jacques Blondin

La commission a traité cet objet lors de ses séances des 28 juin, 11 octobre et 1^{er} novembre 2022 sous la présidence de M. Alexandre de Senarclens.

Les procès-verbaux ont été pris par M. Gérard Riedi et M^{me} Diane Marchal.

La commission a été assistée dans ses travaux par M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat, M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF, M. Richard Chirenti, économètre à l'AFC, M^{me} Sandrine Mendez, juriste à l'AFC, et M. Stefano Gorgone, secrétaire scientifique de la commission.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

Audition de M. Sébastien Desfayes, auteur du PL 13094

M. Desfayes signale que ce projet de loi a été déposé au mois d'avril 2022 alors qu'il y avait déjà les prémises de l'inflation aux Etats-Unis, en Europe et en Suisse. Malheureusement, cette situation s'est confirmée. Ainsi, sur les 12 derniers mois, l'inflation est de 8% aux Etats-Unis, de 7% dans la zone euro et de 3% en Suisse. Il faut noter que, si la Suisse est un peu plus préservée que ses voisins européens, l'inflation de 3% est historique puisqu'on n'avait pas vu un tel niveau depuis les années 80, sauf erreur. On constate aussi une hausse de 35% des prix de l'énergie et de 10% des produits alimentaires. L'inflation qui atteint un pays n'est jamais un bon signe. C'est un facteur d'instabilité économique et politique. L'histoire regorge d'événements politiques majeurs liés à des phénomènes inflationnistes. En l'occurrence, l'inflation a plusieurs raisons. C'est une politique monétaire inconsidérée liée à l'apport d'argent gratuit sur les marchés. La situation du COVID qui a fait fonctionner la planche à billets et la guerre en Ukraine sont des facteurs ayant provoqué ce phénomène inflationniste qui va, selon toute vraisemblance, s'inscrire dans la durée.

Au niveau fiscal, l'inflation a aussi des conséquences. Si on gagne 10 000 francs par mois et que l'inflation est de 10% par année, on gagne concrètement 10% de moins chaque année. C'est ce qu'on appelle la progression à froid. Depuis les années 2000, la législation suisse tient compte de celle-ci avec l'adaptation des barèmes. Ainsi, quand il y a une inflation à 1%, on adapte le barème à cette inflation et on adapte aussi le montant des déductions et des exonérations. Cela existe dans le système fédéral, mais aussi dans le système cantonal. Généralement, l'adaptation est annuelle. Elle est un peu différente à Zurich où elle est effectuée tous les deux ans. Elle est totalement différente à Genève où l'adaptation a lieu tous les 4 ans, sans raison particulière. On pensait peut-être que l'inflation allait être stable ou contenue

et on a finalement été pris de surprise par ce phénomène. Il se trouve que, dans les autres cantons, il y a des systèmes d'adaptation automatique obligatoire ou par décision du gouvernement, du parlement, voire de l'administration fiscale. Toutefois, avec ce système d'adaptation tous les 4 ans, le canton de Genève constitue une exception.

Le système proposé par le projet de loi est simple. Il vise à ce que le Conseil d'Etat adapte, en fonction de l'évolution de l'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée, certaines déductions et certaines exonérations. Il y a une exonération pour les salaires des sapeurs-pompiers qui doit être adaptée chaque année à l'inflation (c'est ce qui existe aujourd'hui) à l'article 27 et les déductions aux articles 29, alinéa 1, lettre a, 29, alinéa 2, 31, lettre d, 35, 36, 36A, 36B, 39, 40 et 47. Ce sont des déductions fiscales et des déductions sociales qui sont, aujourd'hui, adaptées à l'inflation tous les 4 ans, et le projet de loi vise à les adapter chaque année comme dans les autres cantons.

Les conséquences financières de cette réforme n'ont pas été chiffrées. Comme cela a déjà eu l'occasion d'être dit au Grand Conseil lors de sa dernière session, cet argent économisé de l'impôt obéit à une justice fiscale et est ensuite réinjecté dans l'économie, ce qui a un effet systémique positif. A ceux qui pourraient être inquiets des chiffres statiques, il faut dire qu'il existe aussi une possibilité d'amender ce projet de loi. En effet, il n'a pas été prévu d'adaptation à l'inflation de l'article 14, alinéa 3, lettre a, LIPP qui est l'adaptation à l'inflation du montant minimum de la dépense dans le cadre de l'imposition selon la dépense. Aujourd'hui, il y a un montant minimal de 400 000 francs. Une idée pour parvenir à un consensus pourrait être de prévoir une adaptation annuelle de ce montant minimum de l'impôt selon la dépense.

Un député (Ve) note que, dans un mécanisme d'inflation, les prix augmentent, les salaires augmentent et les besoins de l'Etat augmentent, puisque celui-ci va payer ses fonctionnaires en fonction de l'inflation. Ce que l'on cherche à éviter au travers du système visant à éviter la progression à froid, c'est essentiellement la progressivité des barèmes. En effet, s'il n'y a pas de progressivité du barème, tout est linéaire et tout évolue en même temps. Il demande si c'est l'objectif du projet de loi.

M. Desfayes réagit à ce constat et indique que, normalement, les salaires augmentent. Il faut constater que les salaires suisses ont connu une diminution de 0,2% ces douze derniers mois et que le salaire moyen a augmenté de 1% ces dix dernières années. Il n'y a donc pas nécessairement une corrélation entre l'inflation et l'augmentation des salaires. Par ailleurs, ce barème est adapté annuellement. Ce qui n'est pas adapté annuellement, ce sont les déductions fiscales et les déductions sociales. Le projet de loi vise donc à ce qu'il ait une

parfaite conformité avec la progression à froid, non seulement pour le barème de l'inflation, mais aussi pour les déductions fiscales et sociales.

Le député demande des précisions sur le choix de l'indice de renchérissement. En outre, il comprend que, si on fait sa déclaration en 2021, on va essayer d'évaluer l'évolution du coût de la vie entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2021.

M. Desfayes explique que c'est un règlement publié chaque année par le Conseil d'Etat qui prend en compte l'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée. Cet indice de renchérissement n'est pas appliqué annuellement aux déductions, mais il est appliqué annuellement aux barèmes.

Le député comprend que c'est l'augmentation estimée ou mesurée du renchérissement entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre.

M. Desfayes précise que cet aspect est déjà réglé dans la LIPP :

« Art. 67 Adaptation au renchérissement

¹ Les barèmes prévus aux articles 41 et 59 sont adaptés, chaque année, en fonction de l'évolution de l'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée.

² Tous les 4 ans, le Conseil d'Etat adapte, en fonction de l'évolution de l'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée, les montants en francs prévus aux articles 14, alinéa 3, lettre a, 27, lettre m, 29, alinéa 1, lettre a, et alinéa 2, 31, lettre d, 35, 36, 36A, 36B, 39, 40, 47, lettre h, et 58.

³ L'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée (année t) correspond à la moyenne des indices mensuels genevois des prix à la consommation de septembre de l'année t-2 à août de l'année t-1, arrondie à une décimale.

⁴ Le Conseil d'Etat publie chaque année, dans le règlement, l'indice de renchérissement ainsi que les barèmes indexés ; les montants adaptés sont publiés tous les 4 ans. »

Un député (S) relève que le projet de loi vise à lutter contre les effets de l'inflation et, donc, de la hausse des prix ou, en tout cas, de certains prix. Il demande si M. Desfayes pense que cette inflation touche en premier lieu plutôt les bas revenus, les revenus moyens ou les hauts revenus.

M. Desfayes indique que le projet de loi vise à combattre les effets de l'inflation sur la fiscalité et non l'inflation elle-même. Il pense que l'inflation vise toutes les catégories de la population, mais les contribuables qui ne paient pas d'impôts ne sont pas touchés par ce projet de loi.

Le député note que l'inflation touche bien entendu d'abord les bas revenus qui ont beaucoup moins de marge de manœuvre dans leur budget et qui ont de la peine à payer leur fin de mois. Aujourd'hui, 36% des contribuables ne paient pas d'impôts. C'est certes lié au fait que les seuils sont élevés à Genève. Cela

étant, quand M^{me} Fontanet prenait l'exemple d'une famille avec deux enfants et 86 000 francs de revenus et qui ne payait pas d'impôt, on imagine bien que l'inflation est plutôt problématique pour les personnes qui sont en dessous de ces seuils et qui ont peu de marge de manœuvre par rapport aux gens qui paient des impôts et qui, du coup, ont plus de possibilités d'absorber cette inflation.

M. Desfayes ne partage pas ce constat. Il voit que la classe moyenne, et même la classe moyenne supérieure avec des salaires confortables, a aujourd'hui une peine énorme à boucler les fins de mois. Si on a des enfants et que l'on doit payer l'assurance-maladie, le loyer, les impôts et les charges incompressibles, c'est très difficile. Il suffit d'une vicissitude de la vie comme un divorce ou une perte d'emploi et on peut vite tomber dans la précarité. Il faut dire que, dans le métier d'avocat, on voit souvent ce genre de cas. Il ne faut pas croire que la classe moyenne est à l'abri de l'inflation. Elle est tout à fait touchée parce que, même avec des salaires confortables, les budgets sont très serrés à Genève, surtout lorsque l'on a des enfants.

Le député constate que M. Desfayes veut en partie régler le problème de l'inflation pour des contribuables qui, en l'occurrence, paient des impôts et que cela ne s'attaque pas à la problématique pour les bas revenus qui ne paient pas d'impôt.

Le député demande si M. Desfayes a d'autres propositions plutôt que des déductions fiscales pour lutter contre l'inflation et aussi lutter peut-être contre la fausse inflation à propos de laquelle on voit de plus en plus d'articles. On voit en effet un phénomène de « parasitisme » où un certain nombre de branches, notamment l'automobile et les voitures d'occasion, profitent de l'inflation pour augmenter leurs prix de manière artificielle. Il y a eu aussi récemment un article, dans *Le Temps* et dans *Heidi.news*, sur les marges exorbitantes des deux grands distributeurs alimentaires que sont la Coop et la Migros dans un duopole incroyable. Quand on voit les marges prises sur un certain nombre de produits, on peut aussi se demander pourquoi il ne faudrait pas se mettre ensemble pour lutter contre ce genre d'augmentations de prix artificielles au lieu de juste lutter contre une partie de l'inflation pour une partie des contribuables. Il demande si M. Desfayes a d'autres propositions pour lutter contre l'inflation de manière générale.

M. Desfayes fait remarquer que ce projet de loi ne réglera pas tous les problèmes liés à l'inflation, mais il a déjà le mérite d'apporter une solution pour les contribuables qui paient des impôts. Il est vrai que, maintenant, 38% des contribuables genevois ne paient pas d'impôts, ce qui est un chiffre relativement inquiétant. Par ailleurs, M. Desfayes signale que d'autres solutions sont envisagées et que les commissaires pourront en prendre connaissance quand les projets de lois seront déposés. Cela étant, le député (S)

a raison sur le parasitisme lié à l'inflation. Il a cité les distributeurs d'alimentation et les constructeurs automobiles, mais on peut aussi citer les distributeurs d'énergie. En effet, lorsqu'il y a une augmentation du Brent, on constate une augmentation du prix à la pompe dès le lendemain alors qu'elle devrait avoir lieu avec un certain décalage. Il y a effectivement des profiteurs à tous les niveaux, mais on ne trouvera pas en M. Desfayes un mélenchoniste visant à bloquer les prix à Genève. D'ailleurs, il ne pense pas que cela soit indiqué, ni même que cela soit de la compétence du Grand Conseil.

Un député (EAG) constate qu'il y a une erreur dans l'exposé des motifs. Il est indiqué que l'inflation est due aux mesures gouvernementales monétaires, mais on sait que les banques centrales sont indépendantes des décisions des gouvernements. Il a l'impression que la correction annuelle de la progression à froid, s'il y a une forte inflation, peut avoir des effets assez significatifs sur les recettes fiscales. En revanche, l'adaptation tous les 4 ans des déductions peut être relativement modeste. Pour discuter du projet de loi, il faudrait donc avoir une simulation avec une inflation de 2%, de 3% et de 5% pour voir ce qu'il se passerait avec l'évolution des recettes fiscales du point de vue de l'adaptation annuelle du barème plutôt que tous les 4 ans et du point de vue de l'adaptation des déductions tous les 4 ans. En effet, le député a l'impression que les déductions vont jouer un rôle marginal sur les recettes fiscales. Quand il s'agissait de déduire 5000 francs, on va peut-être déduire 5012 francs par la suite. Le député n'est pas sûr que cela va faire bouger les lignes de manière significative. En revanche, avec une forte inflation, avoir une adaptation tous les ans plutôt que tous les 4 ans peut provoquer des pertes fiscales plus importantes.

Le député aimerait aussi que le département puisse dire quelle est la raison de cette adaptation effectuée tous les 4 ans.

M. Desfayes n'a pas trouvé de réponse à cette question. Par ailleurs, Genève est vraiment une exception sur ce point. Le député regarde ce projet de loi sous l'angle des recettes fiscales, tandis que M. Desfayes le regarde plutôt sous l'angle de la justice fiscale. Il n'existe aucune raison objective de ne pas adapter à l'inflation tous les critères présidant à une taxation. La progression à froid a été introduite dans les années 2000 suite à une motion au Conseil national et il n'existe aucune raison d'adapter ces déductions tous les 4 ans. On a les instruments pour les adapter chaque année.

Le député comprend bien, mais la question des déductions lui paraît marginale. Il comprend également la préoccupation de justice fiscale de M. Desfayes du point de vue du contribuable. Maintenant, si on introduit un élément de justice fiscale qui coûte 100 millions de francs en termes de recettes, on peut aussi introduire un correctif de justice fiscale qui apporte

100 millions de francs en taxant plus les contribuables qui en ont les moyens. M. Desfayes le sait bien puisque, quand ils proposent une loi sur l'imposition des immeubles, ils réduisent l'impôt sur la fortune par le même geste, ce qui n'est pas lié puisqu'il y a des fortunes qui ne sont pas immobilières. On pourrait donc très bien imaginer l'introduction de cet élément de justice fiscale et introduire parallèlement un élément permettant de corriger la perte de recettes. Celle-ci va en effet avoir une incidence sur les contribuables en tant qu'usagers des services publics ou bénéficiaires de prestations sociales. En plus de l'inflation, si ces gens subissent une baisse des prestations sociales et des subventions des services publics, ils seront doublement ou triplement impactés. Si on a décidé d'une réduction et qu'il y a une l'inflation, il faut indexer cette déduction à l'inflation. Il a toutefois l'impression que c'est marginal et il aimerait pouvoir le vérifier. En effet, si ce n'est pas le cas, il proposerait d'introduire un correctif permettant d'aller vers une justice fiscale pas seulement dans ce sens, mais aussi sur un aspect qui permette de revenir dans nos fonds, sinon en période d'inflation, les bas revenus vont être particulièrement impactés, et il ne faut pas qu'ils le soient, aussi par l'effet de redistribution des impôts qui est quand même un élément clé (on peut appeler cela un salaire social).

M. Desfayes estime que le député est un éternel pessimiste. Il considère que, à partir du moment où l'on diminue les impôts, on va avoir à terme une diminution des recettes fiscales. M. Desfayes est plutôt un optimiste. Il considère que, quand on baisse les impôts, cela a des effets bénéfiques systémiques. L'histoire récente du canton a démontré les vertus des baisses d'impôts.

Le président aimerait savoir si les commissaires ont d'ores et déjà des demandes d'audition ou si la commission commence par l'audition du département en lui posant par exemple une question par rapport à un taux d'inflation théorique sur plusieurs années.

M^{me} Fontanet indique que le département pourrait aussi faire le calcul sur les dernières années puisque cela va dans les deux sens. Avec une adaptation annuelle, il n'y a pas cet équilibre qui existe en le faisant sur les 4 ans. Ainsi, à chaque fois qu'il y a une baisse ou une hausse, c'est répercuté chaque année. Le département pourrait donner une vision de ce type à la commission fiscale.

Le président relève que, comme il y a eu très peu d'inflation, il faut plutôt se demander ce que cela ferait si on avait une inflation régulière, qui est d'ailleurs assez saine, de 2% par an.

M^{me} Fontanet fait remarquer que les baisses seraient aussi prises en compte, et il y en a eu beaucoup. Il est donc important que tout le monde comprenne

bien l'effet de ce projet de loi tant sur les baisses que sur les hausses alors qu'une forme de compensation peut avoir lieu quand on est avec un rythme de 4 ans.

Un député (Ve) a vu des chiffres de 2008 donnés par économiesuisse, mais il trouverait intéressant d'avoir une comparaison plus récente de la situation entre les cantons. Il est vrai que la plupart des cantons prévoient une adaptation des déductions, mais il faut aussi voir que la progression à froid est appliquée différemment selon les cantons. Par exemple, il y a des cantons où le changement n'intervient que s'il y a 7% d'inflation. Dès lors, il serait bien d'avoir une vue d'ensemble non seulement sur les déductions, mais aussi sur l'indexation par rapport au barème.

Un député (EAG) demande si M. Desfayes ne craint pas d'introduire une injustice fiscale pour les très bas revenus qui n'auraient pas leur salaire indexé, mais dont le seul d'imposition serait indexé.

M. Desfayes répond que c'est uniquement possible en cas de déflation.

Le député comprend que ce projet de loi va donc augmenter le nombre de contribuables se trouvant en dessous du seuil d'imposition.

M. Desfayes confirme la remarque.

Le président aimerait savoir si, à Genève, la progression à froid s'applique à la baisse en cas de déflation.

M. Desfayes confirme que cela s'applique à la baisse en cas de déflation. D'ailleurs, chaque année, le Conseil d'Etat parle de la progression à froid dans son communiqué. Si on regarde les chiffres, on voit qu'il y a eu parfois des chiffres favorables à l'AFC parce qu'il y a eu une baisse d'indice.

Un député (S) trouverait intéressant d'avoir une audition des syndicats par rapport à la difficulté des travailleuses et travailleurs et des classes moyennes de joindre les deux bouts. Il propose donc l'audition de la CGAS.

Le président met aux voix la proposition de voter maintenant sur l'audition des syndicats :

Oui :	6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)
Non :	8 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG)
Abstentions :	1 (1 MCG)

La proposition est refusée.

Présentation du PL 13151 du DF

M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du DF

M. Richard Chirenti, économètre à l'AFC

M^{me} Sandrine Mendez, juriste à l'AFC

La commission a décidé d'étudier les PL 13094 et 13151 conjointement, car ils traitent du même sujet. C'est pour cette raison que la présentation sur le PL 13151 figure au rapport.

M^{me} Fontanet remercie la commission de l'accueil. Elle présente le but du PL qui est d'exclure l'adaptation des barèmes cantonaux et des montants légaux en cas de renchérissement négatif (déflation), afin de faire en sorte que contrairement à la réglementation actuelle, cette adaptation n'ait lieu qu'en cas d'augmentation du niveau des prix. Elle indique qu'à ce jour les barèmes sont adaptés chaque année et les montants légaux tous les quatre ans. Ils suivent l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Elle explique que pour un contribuable donné, en cas d'augmentation de l'indice des prix et à revenu inchangé, la conséquence est une diminution de la charge fiscale. Au contraire, à revenu égal et avec une diminution de l'indice des prix, la charge fiscale augmente. S'agissant des montants légaux elle précise que cela se traduit par une augmentation des déductions (y compris certains seuils d'exonération et d'imposition) lorsque la variation de l'indice des prix par rapport à la dernière adaptation est positive, et à une diminution lorsque la variation est négative.

Elle ajoute que l'exclusion d'une adaptation des barèmes et montants légaux en cas de renchérissement négatif aura comme conséquence qu'en cas de diminution de l'indice des prix à revenu imposable égal il n'y aura plus d'augmentation de la charge fiscale, les barèmes ne seront pas adaptés, et les déductions légales (y compris certains seuils d'exonération et d'imposition) ne seront pas diminuées. Les mêmes barèmes et les mêmes montants légaux s'appliqueront, ce qui est favorable au contribuable qui ne verra pas ses barèmes augmenter ni ses montants légaux diminuer alors que son traitement n'a pas augmenté.

M^{me} Fontanet note que la Confédération et certains cantons comme le canton de Vaud et du Valais excluent expressément dans leur loi l'adaptation des barèmes et montants légaux en cas de renchérissement négatif (déflation).

Concernant la marge de manœuvre cantonale, elle indique que la LIFD exclut cette adaptation en cas de déflation. La LHID ne contenant pas de disposition identique à celle prévue en matière d'IFD, le canton peut s'écarter du modèle prévu en matière fédérale, ce que le canton de Genève avait choisi de faire jusqu'à maintenant. Ce PL permet donc d'harmoniser verticalement la législation genevoise avec le droit fédéral. Elle ajoute au sujet des impacts

financiers que le projet entraîne une diminution des revenus fiscaux lorsque le renchérissement est négatif, dans la mesure où les barèmes d'imposition n'augmenteront pas à ce moment-là, contrairement au droit actuel. Cet impact n'est pas mesurable selon elle, car la situation de renchérissement négatif reste très hypothétique, d'autant plus que dans le contexte actuel il y a davantage de périodes d'inflation que de déflation. Elle présente les arguments en faveur de ce PL qui sont donc premièrement l'harmonisation verticale, mais également le fait d'éviter qu'en cas de revenu imposable inchangé pour un contribuable donné sa charge fiscale n'augmente. C'est-à-dire que l'impôt n'augmentera pas en cas de renchérissement négatif. Elle ne voit pas d'arguments en défaveur de ce projet de loi. Elle poursuit en expliquant les mécanismes juridiques d'adaptation des barèmes et montants légaux. Elle indique que chaque année le Conseil d'Etat est tenu, conformément à l'art. 67 al. 1 LIPP, d'adapter les barèmes de l'impôt ordinaire sur le revenu et la fortune à l'indice de renchérissement, par l'adaptation du règlement relatif à la compensation des effets de la progression à froid (RCEPF) datant du 14 octobre 2020. Elle fait remarquer que ce RCEPF est à l'ordre du jour du Conseil d'Etat le lendemain même concernant la période fiscale 2023. Elle assure que ce qu'il prévoit sera favorable au contribuable, mais elle ne peut pas encore en dire plus.

Elle poursuit avec l'adaptation des montants légaux qui a lieu tous les 4 ans, contrairement à l'adaptation des barèmes de l'impôt ordinaire. La prochaine adaptation est prévue pour la période fiscale 2025, à l'exception de la question des frais de déplacement qui aura lieu en 2026. Elle tient à préciser qu'après relecture attentive du projet de loi présenté, le DF aimerait déjà proposer un amendement.

M. Bopp indique que, afin de permettre une parfaite transparence, avec l'amendement il y aura toujours une publication des barèmes et déductions chaque année, car c'est comme cela que le système actuel le prévoit. C'est-à-dire que, même si les barèmes ne sont pas changés, le règlement indiquera, par exemple, « pour la période fiscale 2023, on applique les barèmes 2022 ». Il aimerait que cela soit traçable dans le règlement, car sans l'amendement, le règlement ne serait pas publié en cas de renchérissement négatif. Les gens ne sauraient plus très bien quel serait le barème applicable. L'amendement vise à tracer chaque année ce qu'il se passe, même en cas de renchérissement négatif.

M^{me} Mendez précise que cet amendement est noté dans le tableau comparatif distribué (annexe 1). La proposition initiale est l'al. 4, qui met cette exclusion de renchérissement à la suite de ce qui est actuellement écrit dans la loi. La proposition faite avec l'amendement est de diviser l'al. 4 en deux. Elle cite le nouvel al. 4 : « L'adaptation visée aux alinéas 1 et 2 est exclue si le

renchérissement est négatif. L'adaptation qui a lieu après un renchérissement négatif se fait sur la base de l'indice déterminant lors de la dernière compensation ». Elle poursuit en précisant que le nouvel alinéa 5 reprendra l'alinéa 4 se trouvant dans la loi actuellement, à savoir : « le Conseil d'Etat publie chaque année, dans le règlement, l'indice de renchérissement ainsi que les barèmes indexés ; les montants adaptés sont publiés tous les 4 ans ».

Audition du DF sur le PL 13094 de Sébastien Desfayes

M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du DF

M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF

M. Richard Chirenti, économètre à l'AFC

M. Chirenti indique concernant ce PL qu'il y a une distinction d'indexation annuelle pour les barèmes et d'indexation se faisant tous les 4 ans pour les déductions. Le problème avec l'indexation tous les 4 ans est qu'une augmentation des prix peut générer de la progression à froid en raison de la progressivité des barèmes. La synchronisation d'une indexation annuelle des barèmes et des déductions permettrait donc de compenser la progression à froid de toutes les manières possibles.

M. Chirenti trouve difficile de parler d'impact d'indexation des barèmes ou des montants. Selon lui, ce ne sont pas des montants supplémentaires ou des montants qui viendraient à manquer. Il reprend l'exemple du sujet précédent, à savoir la renonciation à adapter les barèmes en cas de renchérissement négatif. Il rappelle que M^{me} Fontanet a parlé d'une baisse de recettes fiscales. D'après lui, ce serait plutôt une non-augmentation de ces recettes. Pour les déductions, il précise que c'est à peu près la même chose. Si elles sont indexées chaque année, il y a une compensation de la progression à froid, donc une non-augmentation de la charge fiscale des contribuables. Le fait de ne pas le faire peut conduire à une augmentation de la charge fiscale pour le contribuable. Il précise que les impacts ont été chiffrés et qu'il y a deux scénarios, le premier avec une indexation annuelle d'1,5% et l'autre une indexation annuelle de 2,5%. Dans le premier scénario d'indexation modérée d'1,5%, le fait de ne pas indexer les déductions de manière annuelle mais d'attendre 4 ans rapporterait théoriquement 22 millions de francs au canton. Dans le cas de l'indexation annuelle de 2,5% (la situation actuelle), le fait de ne pas indexer annuellement les déductions pourrait rapporter au canton 36 millions.

M. Bopp rappelle que le PL 13094 vise à indexer les montants chaque année, et que le PL 13151 vise à ne pas indexer en cas de renchérissement négatif. Ils portent sur la même matière et sont compatibles, pouvant être

adoptés en même temps. Ils sont en faveur du contribuable, mais nécessiteront des amendements afin qu'ils se combinent.

Un député (UDC) remercie des explications. S'il a bien compris, le PL 13151 est neutre fiscalement et la situation est réévaluée tous les 4 ans.

M. Chirenti répond que le PL 13151 permet d'éviter une augmentation de la charge fiscale des contribuables en cas de renchérissement négatif. En indexant négativement, le contribuable paie plus. C'est dans le cas où rien n'est fait que la situation est neutre et qu'il y a une non-augmentation des recettes fiscales.

Le député demande si cela signifie qu'ils reviendront avec un amendement sur le PL 13094.

M. Bopp pense qu'il faudrait combiner les deux PL en un seul texte.

Dans le PL 13151, ce qui est dit de nouveau est que lors d'un renchérissement négatif il n'y a pas d'adaptation, alors qu'à ce jour il y a une adaptation en cas de renchérissement positif et négatif. Il ajoute que, dans le PL 13094, ce qui est mentionné c'est qu'il y aura une adaptation pour les montants tous les ans au lieu de tous les 4 ans. Il faut préciser selon lui que la publication sera faite chaque année pour que les contribuables comprennent ce qu'il se passe. Ce qui est mis dans la publication sera donc soit une adaptation tous les 4 ans et une adaptation avec renchérissement positif et négatif, soit une adaptation chaque année, et pas d'adaptation en cas de renchérissement négatif.

Un député (S) aimerait savoir, concernant le PL 13094, sur l'enjeu de l'indexation annuelle, quelle est l'estimation du coût de gestion d'un changement tous les ans au lieu de tous les 4 ans, et si les auditionnés ont une idée de l'impact du côté du contribuable. Il aimerait également avoir un aperçu de la pratique des autres cantons.

M. Bopp précise que les impacts organisationnels pour l'AFC sur le PL 13094 sont mentionnés au ch. 7 de la note remise à la commission fiscale (annexe 3). Cela fera plus de travail à l'AFC, car il faut actualiser chaque année les montants, et le Conseil d'Etat doit valider à chaque fois cette actualisation dans le règlement.

Il rajoute qu'il faut adapter les outils de taxation de l'administration fiscale pour la taxation des personnes physiques et des personnes imposées à la source, ainsi qu'effectuer des mises en production par l'OCSIN. Il mentionne également la nécessité d'une communication envers les contribuables dans le guide pour remplir la déclaration.

Le député aimerait également savoir s'il y a beaucoup de cantons qui travaillent de manière générale sur un rythme d'évaluation annuelle.

M. Bopp répond qu'à son avis c'est le cas.

M^{me} Fontanet confirme aussi, sur la base de différents éléments, mais dit qu'ils peuvent revenir avec une recherche plus claire là-dessus.

Le député comprend mieux et indique qu'il posait cette question de manière intuitive, surtout après la mention de l'OCSIN impliquant une indexation à gérer chaque année en plus d'assurer en parallèle tout le paramétrage OCSIN. Il avait l'impression, concernant le PL 13094, que c'était une « usine à gaz » qui était ouverte, et il voulait simplement entendre les auditionnés sur son impression, sur le plan technique et politique.

M^{me} Fontanet précise que « l'usine à gaz » est son qualificatif, mais qu'effectivement ce sera un changement supplémentaire de le faire tous les ans au lieu de tous les 4 ans. Cela ne lui paraît cependant pas insurmontable, mais elle s'en réfère plutôt à l'AFC pour savoir ce que cela génère.

M. Chirenti précise qu'en termes de calcul c'est une simple indexation de montants, mais ce qui prend plus de temps ce sont les simulations d'impacts de ces modifications. C'est un à deux jours tous les ans. Ces montants sont ensuite transmis afin d'être introduits dans les systèmes. Il précise qu'au niveau du contribuable cela ne change pas grand-chose, car les plafonds sont déjà implémentés dans les logiciels de déclaration d'impôts. Tout est automatique, sauf pour le contribuable remplissant les déclarations à la main.

Un député (Ve) n'a pas d'avis défini concernant l'adaptation sur 4 ans ou annuelle. Il constate que le logiciel de saisie d'impôts change chaque année, donc que quelques paramètres supplémentaires soient changés ne lui paraît pas compliqué. S'il comprend bien, concernant le PL 13151, en cas de renchérissement négatif les prix à la consommation diminuent, les salaires ne diminuent pas, et il y a une augmentation du pouvoir d'achat. Il ne voit donc pas pourquoi il ne faudrait pas augmenter l'impôt.

M. Bopp propose de le parcourir ensemble et laisse M. Chirenti l'expliquer.

M. Chirenti précise que les deux exemples fabriqués sont complètement fictifs, mais servent à comprendre le mécanisme à la suite du renchérissement positif ou négatif.

Il débute avec le premier exemple qui est celui du renchérissement positif. Il prend l'année 2025 et imagine que l'indice des prix à la consommation augmente de 2%. Il mentionne Madame A qui touche un salaire de 100 000 francs en 2024, et paie un impôt de 15 000 francs. Il précise que son

taux d'imposition effectif est de 15%. En 2025, son revenu augmente de 2% et passe à 102 000 francs.

En petit a), il y a une indexation des barèmes d'imposition, donc la progression à froid est compensée. Les barèmes sont indexés de 2%, donc l'impôt de Madame A va se fixer à 15 300 francs. Son taux d'imposition reste fixe à 15%. Autant son revenu que les barèmes ont été adaptés à 2% et il n'y a pas d'augmentation de charges fiscales pour elle. L'impôt augmente de 300 francs, mais dans les mêmes proportions que son revenu, donc il n'y a pas de progression à froid. Il prend ensuite la même situation dans laquelle il n'y aurait pas eu d'indexation des barèmes. L'impôt de Madame A serait fixé à 16 320 francs et son taux d'imposition effectif passerait à 16%. Le taux d'imposition passe de 15 à 16% ce qui est une progression de la charge fiscale. L'impôt augmente de 8,8%, alors que son salaire n'augmente que de 2%. Il y a dans ce cas une progression à froid. Il relève donc que, en cas de renchérissement positif, l'indexation des barèmes permet d'éviter cette situation dans laquelle les impôts augmentent plus vite que le revenu.

M. Chirenti passe ensuite au cas de Monsieur B qui se trouve dans une situation de renchérissement négative. En 2026, l'indice des prix diminue de 1%. Monsieur B touchait un salaire de 80 000 francs en 2025, payait un impôt de 9600 francs, et son taux d'imposition effectif s'élevait à 12%. Vu que les prix ont diminué en 2026, le revenu de salaire de Monsieur B n'a pas augmenté. Son salaire reste fixe à 80 000 francs. Si les barèmes sont indexés de -1%, l'impôt se fixera à 10 400 francs et son taux d'imposition effectif va passer à 13%, donc augmenter. Sa charge fiscale augmente et là il y a un effet de progression à froid étant donné que le renchérissement négatif est pris en compte dans les barèmes. L'impôt augmente donc de 8,3% alors que son revenu n'a pas augmenté.

M. Chirenti indique que dans les cas où il est renoncé à une indexation des barèmes, le revenu de Monsieur B ne change pas, son impôt reste inchangé à 9600 francs, son taux d'imposition effectif reste stable à 12%, donc sa charge fiscale n'a pas changé et son salaire non plus. Sa situation reste la même.

Un député (Ve) s'intéresse à la question des recettes de l'Etat. Il indique que, dans l'exemple A, sous a), les recettes augmentent de 2%, ce qui va permettre à l'Etat d'augmenter les salaires de ces employés à 2%. Pour Monsieur B dans la situation b) (dans le cas du PL du Conseil d'Etat) où les recettes de l'Etat ne vont pas augmenter, celui-ci pourra payer les salaires de ses fonctionnaires sans les abaisser malgré un renchérissement négatif. Il cherche à savoir s'il a bien compris la chose.

M. Chirenti indique qu'en termes de recettes fiscales, il n'y a pas de modification, car les barèmes ne sont pas modifiés. La charge fiscale pour les contribuables reste donc stable.

Selon le député, cela veut dire qu'en cas de renchérissement positif, les recettes de l'Etat augmentent dans la même proportion que le renchérissement, alors qu'avec un renchérissement négatif les recettes de l'Etat ne bougent pas.

M. Chirenti précise que ce sont des cas d'école fictifs parfaits. Dans le premier, les prix augmentent de 2% et les revenus de A de 2%. Si les revenus de A augmentaient de plus de 2%, la progressivité des barèmes s'enclencherait et elle paierait plus. Alors que si son augmentation est de moins de 1%, elle aurait la progressivité à l'envers, donc l'impôt diminuerait proportionnellement plus que son revenu.

Un député (S) prend l'exemple de 2021 ou 2022. Il aimerait connaître les chiffres sur le manque à gagner en termes d'indexation négative.

M. Chirenti prend l'exemple de l'année 2022 où il y a eu indexation à la suite d'un renchérissement négatif et précise que M. Bopp et M^{me} Mendez ont les chiffres. Il relève qu'il serait possible de dire qu'un renchérissement négatif de -0,3% en 2022 aurait pu occasionner un manque à gagner de tant.

Le député aimerait avoir si possible ces chiffres sur les 4 dernières années.

M^{me} Mendez répond qu'elle a quelques chiffres.

Pour la période fiscale 2022, elle mentionne au niveau des barèmes un impact fiscal de +3,5 millions. Les frais de déplacement avaient aussi été changés, et il y avait là une perte de 0,1 million. Pour la période fiscale 2021, il y a eu un renchérissement négatif pour les barèmes et positif pour les déductions, l'impact global étant de +5 millions. En 2020, ce n'était que les barèmes. La perte financière était de 8,9 millions. En 2019, cette perte était de 13,6 millions.

Le député mentionne en lien avec les conséquences financières que les créateurs du projet de loi disent qu'à terme, la perte sera compensée. Il demande à M^{me} Fontanet si elle y croit.

M^{me} Fontanet répond que oui, que l'argent serait automatiquement investi.

Le député demande s'il serait possible de le démontrer, de le chiffrer, ou de prouver que cet argent serait investi automatiquement.

M^{me} Fontanet répond que oui, mais que c'est comme les débats sur l'effet statique et dynamique. Elle rentre volontiers dans les démonstrations, mais elle craint de ne pas arriver à le convaincre, d'autant plus que ce type de projet fait du sens, il n'y a pas d'augmentation de salaire, de traitement des personnes

concernées. Elle encourage les gens à pouvoir dépenser dans l'économie les montants qu'ils ne paieront pas en plus.

Le député voulait simplement savoir si c'était capitalisé, thésaurisé, sans potentiellement aucun effet sur l'économie.

M^{me} Fontanet lui répond qu'en général peu de personnes capitalisent et thésaurisent. Elle ajoute que cela dépend des marges, mais que durant le COVID il a été vu que ce qui a pu être économisé ou thésaurisé a très rapidement été dépensé et investi.

Un député (S) a entendu le chiffre de 36 millions comme étant celui de la non-augmentation à venir, il aimerait savoir s'il a bien compris.

M. Chirenti lui indique que cela concerne l'autre projet de loi, donc ce qu'auraient perdu les contribuables du fait de la non-indexation annuelle des déductions sur 4 ans.

Le président a une question concernant la déflation. Il mentionne les années où le renchérissement est négatif et indique qu'historiquement c'est une situation très rare. Il aimerait savoir combien d'années de renchérissement négatif il y a eu ces dernières années et quel en était le montant.

M. Chirenti relève que, depuis 2010 avec la nouvelle introduction de la LIPP, il y a eu 5 années avec des renchérissements négatifs, et 9 avec des positifs. Le premier renchérissement négatif était 2013 avec $-0,5$, en 2016 c'était $-0,7$, en 2017 il était de $-0,5$, en 2021 de $-0,6$, et en 2022 de $-0,3$. Il indique que toute cette période est particulièrement marquée par une augmentation des prix très faible voire négative, car sur les 14 années l'indice des prix n'a augmenté que de 3%. Il indique que cette année, en une seule année, il y aura à peu près le même renchérissement qu'il y a eu sur 14 ans.

Le président aimerait encore comprendre la dernière phrase de l'art. 67 al. 4 : « l'adaptation qui a lieu après un renchérissement négatif se fait sur la base de l'indice déterminant lors de la dernière compensation ». De sa compréhension, il n'y aura pas de renchérissement tant que la dernière ligne haute n'a pas été dépassée.

M. Chirenti confirme et indique que si la référence prise est uniquement l'année précédente, il serait possible d'indexer positivement, mais finalement se retrouver à avoir une indexation négative.

Suite de la procédure

Le président demande quelle est la suite que la commission veut donner à ces deux projets de lois.

Il demande à la commission si celle-ci veut fusionner les deux projets afin de tenir compte de la question de la non-adaptation en cas de renchérissement négatif, et de l'adaptation annuelle.

Un député (S) pourrait envisager de s'engager sur cette voie pour autant que l'annualisation ne soit pas une Genferei administrative. Il aimerait connaître la pratique des autres cantons.

M^{me} Fontanet précise que Vaud et Valais le font, mais que si la commission souhaite aller de l'avant, le Conseil d'Etat proposerait un texte pour être sûr que cela joue.

Un député (PDC) précise que l'indexation automatique annuelle existe aussi à Lucerne, Uri, Zoug, Argovie, Thurgovie, Bâle-Ville, et le Jura.

Le président demande si la majorité se décide de travailler un projet fusionné. Il croit comprendre que la commission y est favorable. Il demande à M^{me} Fontanet de lui indiquer quand ils seront prêts.

Le président, suite à la demande d'un député (PDC) de fusionner les 2 PL sur la base du PL 13094, rappelle qu'ils ont été saisis en premier lieu par le PL venant du centre, de M. Desfayes, et pour sa part il trouve que cela aurait plus de sens de travailler sur ce premier PL, tout en faisant remarquer que ce n'est qu'une question de cosmétique.

Le président met aux voix la proposition de fusionner le contenu des PL 13094 et 13151, sur la base du PL 13094 :

Oui : 10 (2 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 2 MCG, 2 Ve)

Contre : 3 (3 S)

Abstentions : 1 (1 EAG)

La proposition est acceptée.

Audition

M^{me} Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du DF

M. Christophe Bopp, secrétaire général adjoint au DF

Le président rappelle l'existence de deux PL, un du Conseil d'Etat, et un de M. Desfayes qui était le premier signataire. Il a été demandé au DF de travailler sur un amendement général sur la base du projet de M. Desfayes, qui fusionnerait les deux PL. Une note a été reçue de la part de M. Christophe Bopp

et de M^{me} Sandrine Mendez et le président propose de passer la parole à M. Bopp et M^{me} Fontanet pour la présentation de celle-ci.

M. Bopp note que, le 18 octobre 2022, le DF a fait une proposition d'amendement général au PL 13094, visant à réunir dans un seul texte le PL 13094 et le PL 13151, avec les adaptations légistiques nécessaires. Il aimerait faire quelques brefs commentaires sur les dispositions.

M. Bopp commence avec le nouvel article 67 al. 2 nouvelle teneur, repris du PL 13094 prévoyant une adaptation chaque année des montants en francs prévus dans la LIPP, sachant qu'actuellement cette adaptation se fait tous les 4 ans. Il mentionne ensuite l'art. 67 al. 4 nouveau, excluant toute adaptation des barèmes et montants en francs en cas de renchérissement négatif. Il a été repris du PL 13151 du Conseil d'Etat. Il poursuit avec l'art. 67 al. 5 nouvelle teneur repris du PL 13094, qui dit que chaque année les barèmes et les montants adaptés sont publiés. Il termine avec l'entrée en vigueur qui se fait par le Conseil d'Etat. Il mentionne qu'à la dernière page de la proposition d'amendement se trouve un tableau comparatif dans lequel il est possible de voir en grisé les modifications par rapport au droit actuel. Il rappelle que le PL 13094 demandait une adaptation toutes les années des montants au lieu de tous les 4 ans, et le PL 13151 prévoyait une non-adaptation en cas de renchérissement négatif. Ces deux PL sont maintenant réunis dans un seul texte.

Le président remercie M. Bopp et ne voit pas de questions de la part des députés. Il leur demande si ceux-ci sont prêts à voter sur le PL 13094 avec les amendements proposés par le département des finances.

La commission accepte le principe de travailler sur l'amendement général du DF en lieu et place du PL initial (cf. annexe 4).

Vote

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13094 :

Oui : 10 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG, 1 Ve)

Non : –

Abstentions : 5 (1 Ve, 3 S, 1 EAG)

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Le président procède au vote du 2^e débat :

<u>Art. 1</u>	pas d'opposition, adopté
Art. 67 al. 2 tel que proposé par le DF	pas d'opposition, adopté
Art. 67 al. 4 tel que proposé par le DF	pas d'opposition, adopté
Art. 67 al. 5	pas d'opposition, adopté
<u>Art. 2</u>	pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix l'ensemble du PL 13094 tel que modifié :

Oui : 10 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG, 1 Ve)

Non : –

Abstentions : 5 (1 Ve, 3 S, 1 EAG)

Le PL 13094 est accepté.

Catégorie de débat préavisée : III

Annexes :

PL 13151 amendements du DF

PL 13151 exemples chiffrés

PL 13094 note explicative du DF

PL 13094 amendement général du DF

Loi (extrait du texte actuel)	PROJET DE LOI	Proposition d'amendement
	<p>Art. 2 Entrée en vigueur Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.</p>	<p>⁵ Le Conseil d'Etat publie chaque année, dans le règlement, l'indice de renchérissement ainsi que les barèmes indexés; les montants adaptés sont publiés tous les 4 ans.</p>

Commission fiscale – PL 13151

Projet de loi modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08) (Progression à froid – Renchérissement négatif)

Exemple fictif dans le cas d'un renchérissement positif

Le coût de la vie, mesuré par l'indice des prix à la consommation, augmente de 2% en 2025.

Madame A touchait un salaire de 100'000 francs en 2024. Elle payait un impôt de 15'000 francs, son taux d'imposition effectif s'élevait à 15%.

En 2025, le salaire de Madame A est indexé au coût de la vie, soit de +2%, et se fixe à 102'000.-.

a) Avec indexation des barèmes (progression à froid compensée)

En 2025, les barèmes d'imposition sont également indexés au coût de la vie, soit de 2%. L'impôt de Madame A se fixe à 15'300 francs, son taux d'imposition effectif demeure inchangé à 15%. La charge fiscale de Madame A n'a pas changé. En effet, l'impôt a augmenté dans les mêmes proportions que son salaire (2%).

L'indexation des barèmes d'imposition permet de neutraliser la progressivité des barèmes.

b) Sans indexation des barèmes (progression à froid non compensée)

En 2025, les barèmes d'imposition ne sont pas indexés au coût de la vie. L'impôt de Madame A se fixe à 16'320 francs, son taux d'imposition effectif se fixe à 16%. La charge fiscale de Madame A a progressé. En effet, l'impôt a augmenté de 8.8%, soit plus que proportionnellement par rapport au salaire qui a augmenté de 2%.

La non-indexation des barèmes d'imposition active la progressivité des barèmes.

Exemple fictif dans le cas d'un renchérissement négatif

Le coût de la vie, mesuré par l'indice des prix à la consommation, diminue de 1% en 2026.

Monsieur B touchait un salaire de 80'000 francs en 2025. Il payait un impôt de 9'600 francs, son taux d'imposition effectif s'élevait à 12%.

En 2026, le salaire de Monsieur B est n'est pas indexé au coût de la vie en raison du renchérissement négatif et se fixe toujours à 80'000.-.

a) Avec indexation des barèmes (progression à froid compensée)

En 2026, les barèmes d'imposition sont également indexés au coût de la vie, soit de -1%. L'impôt de Monsieur B se fixe à 10'400 francs, son taux d'imposition effectif augmente et se fixe à 13%. La charge fiscale de Monsieur B a progressé. En effet, l'impôt a augmenté de 8.3%, alors que son salaire n'a pas augmenté.

L'indexation des barèmes d'imposition active la progressivité des barèmes.

b) Sans indexation des barèmes (progression à froid non compensée)

En 2026, les barèmes d'imposition ne sont pas indexés au coût de la vie. L'impôt de Monsieur B demeure inchangé à 9'600 francs, son taux d'imposition effectif se fixe à 12%. La charge fiscale de Monsieur B n'a pas changé. En effet, tant l'impôt que le salaire ne changent pas.

La non-indexation des barèmes d'imposition permet de ne pas activer la progressivité des barèmes.



Note à :	Commission fiscale
De :	Christophe Bopp
Date :	6 octobre 2022
Concerne :	PL 13094 – Projet de loi modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08) (Pour une imposition des personnes physiques qui tienne réellement compte de l'inflation) Audition du DF

1. Objectif de la présente note

Lors de la séance du 28 juin 2022, la commission fiscale a posé diverses questions et demandé l'audition du département des finances et des ressources humaines (DF).

En vue de cette audition, la présente note contient une présentation du système actuel de compensation des effets de la progression à froid (point 2), l'origine de l'adaptation des montants tous les 4 ans (point 3), le PL 13151 du Conseil d'Etat (point 4), une comparaison de la situation en Suisse en matière d'impôt sur le revenu (point 5), une simulation des effets du PL (point 6) et l'impact organisationnel pour l'administration fiscale cantonale (AFC) (point 7).

2. Le système actuel de compensation des effets de la progression à froid

Les barèmes sont adaptés chaque année (art. 67, al. 1, LIPP). L'adaptation se base sur l'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée (année t) qui correspond à la moyenne des indices mensuels genevois des prix à la consommation de septembre de l'année t-2 à août de l'année t-1, arrondi à une décimale (art. 67, al. 3, LIPP).

Exemple pour une adaptation annuelle des barèmes :

Règlement relatif à la compensation des effets de la progression à froid, du 14 octobre 2020 (RCEPF – D 3 08.05), adaptation du 13.10.2021 entrée en vigueur le 01.01.2022

Période fiscale considérée (année t) : 2022.

Moyenne des indices mensuels genevois des prix à la consommation de septembre 2020 à août 2021, arrondi à une décimale, 104,1, calculée selon le tableau de l'OCSTAT annexé T 05.02.01 (décembre 2005 = 100).

Cette moyenne de 104,1 pour la période fiscale 2022 est rapportée à la moyenne de référence de 102,9 prévue par l'article 72, alinéa 4, LIPP.

On obtient le quotient suivant $104,1 / 102,9 = 101,16\%$. Ce quotient est appliqué aux tranches des barèmes de référence qui sont mentionnés dans la LIPP.

Les montants énoncés à l'article 67, alinéa 2, LIPP sont adaptés tous les 4 ans (art. 67, al. 2, LIPP). Le système est similaire à l'adaptation des barèmes.

3. Origine de l'adaptation des montants tous les 4 ans s'agissant des montants

L'adaptation des montants tous les 4 ans a été introduite dans la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP-V) Détermination du revenu net – Calcul de l'impôt et rabais d'impôt – Compensation des effets de la progression à froid, du 22 septembre 2000 (LIPP-V – D 3 16), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001¹.

Les travaux parlementaires mentionnent ce qui suit² :

Commentaire du département : Indexation

Le projet de loi déposé prévoyait que le montant des déductions soit ajusté automatiquement lorsque l'indice genevois des prix à la consommation avait varié de 10 pour cent au moins par rapport au dernier ajustement.

Dans le souci d'ajuster le montant des déductions, comme celui déterminant pour le calcul du rabais d'impôt, à intervalles réguliers, la Commission fiscale a choisi de fixer dans la loi un ajustement automatique tous les quatre ans.

En outre, considérant que cet ajustement pouvait, comme l'indexation des barèmes, souffrir des exceptions si la situation économique l'exige, la Commission fiscale a décidé de ne faire qu'un des anciens articles 19 et 20.

Dès lors, le Conseil d'Etat peut proposer une dérogation tant à l'indexation des barèmes qu'à l'ajustement des déductions³.

4. Le PL13151 du Conseil d'Etat

Le système actuel de compensation des effets de la progression à froid prévoit une adaptation lorsque les prix augmentent globalement (inflation) et lorsqu'ils baissent globalement (déflation).

Le 6 juillet 2022, le Conseil d'Etat a adopté un projet de loi 13151 qui exclut toute adaptation en cas de déflation. Ce modèle s'applique pour l'impôt fédéral direct et notamment dans les cantons de Vaud et du Valais.

¹ Art. 19 Adaptation au renchérissement

¹ Les barèmes fiscaux A et B sont adaptés, chaque année, en fonction de la variation de l'indice genevois des prix à la consommation.

² Tous les quatre ans, le Conseil d'Etat adapte, en fonction de la variation de l'indice genevois des prix à la consommation, les montants prévus aux articles 2, lettre d, 3, lettre a, 4, alinéa 2, 7 et 14.

³ Lorsque la situation économique générale l'exige ou la nature particulière du renchérissement le justifie ou pour des raisons budgétaires impérieuses, le Conseil d'Etat peut proposer, avec la loi sur les dépenses et les recettes du canton de Genève, un projet de loi dérogeant au principe de l'indexation des barèmes, de l'ajustement des déductions et des montants déterminants pour le rabais d'impôt.

² PL 8202-A, p. 24 et 25.

³ Lors de l'adoption de la loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009 (LIPP – D 3 08), la possibilité laissée au Conseil d'Etat de déroger à l'indexation des barèmes ainsi qu'à l'ajustement des déductions a été supprimée.

5. Comparaison de la situation en Suisse en matière d'impôt sur le revenu

On distingue trois types d'adaptation⁴ :

- **indexation automatique.** La loi fiscale prescrit que les effets de la progression à froid doivent être compensés entièrement ou partiellement, pour chaque période fiscale, indépendamment de l'ampleur du renchérissement;
- **indexation obligatoire.** Les effets de la progression à froid doivent être compensés totalement ou partiellement dès que le renchérissement atteint un certain niveau ou qu'un certain laps de temps s'est écoulé depuis la dernière adaptation;
- **indexation facultative.** Les autorités compétentes sont habilitées à compenser les effets de la progression à froid dès que le renchérissement excède un certain niveau, mais elles n'ont nulle obligation de le faire.

Pour l'impôt fédéral direct (IFD), l'indexation des barèmes et des montants est effectuée automatiquement. La plupart des cantons effectuent une indexation des barèmes et des montants automatique (Zurich, Vaud, Genève,) ou obligatoire (Glaris, Fribourg, Grisons). Le type d'adaptation se répartit approximativement pour moitié entre ces cantons. Quelques cantons connaissent une indexation facultative (Neuchâtel). Certains cantons combinent les différents types d'indexation (dans le canton de Berne, l'indexation est automatique pour les barèmes et elle est obligatoire pour les déductions).

Pour un aperçu complet des mesures en Suisse, se référer au tableau édité par l'Administration fédérale des contributions annexé.

6. Simulation des effets du PL

Faisant suite à la demande formulée par la commission fiscale, l'AFC a établi les simulations suivantes:

- Indexation annuelle de 1.5% :

En partant de l'hypothèse d'une indexation de 1.5%, l'indexation annuelle du barème d'imposition générerait une baisse annuelle de l'impôt cantonal sur le revenu de près de 18 millions de francs par rapport à l'année précédente, toutes choses égales par ailleurs. Après quatre indexations successives l'impôt se fixerait environ 70 millions en dessous de l'année de départ.

L'indexation annuelle des déductions générerait une baisse annuelle de l'impôt cantonal sur le revenu de près de 4 millions de francs par rapport à l'année précédente, toutes choses égales par ailleurs. Après quatre indexations successives l'impôt se fixerait environ 15 millions en dessous de l'année de départ.

Si l'on attend quatre ans avant d'indexer les déductions, la baisse de l'impôt n'interviendrait que la quatrième année et s'élèverait à environ 15 millions de francs par rapport à l'année de départ. Par rapport à une indexation annuelle des déductions, le canton « évite » ainsi une baisse de près de 4 millions la première année, une baisse d'un peu plus de 7 millions la

⁴ Cf. Administration fédérale des contributions, Recueil informations fiscales, registre E, « Progression à froid », état de la législation au 1^{er} janvier 2020.

deuxième année et une baisse de 11 millions la troisième année. Au total de canton gagnerait 22 millions.

- Indexation annuelle de 2.5% :

En partant de l'hypothèse d'une indexation de 2.5%, l'indexation annuelle du barème d'imposition générerait une baisse annuelle de l'impôt cantonal sur le revenu de près de 29 millions de francs par rapport à l'année précédente, toutes choses égales par ailleurs. Après quatre indexations successives l'impôt se fixerait environ 115 millions en dessous de l'année de départ.

L'indexation annuelle des déductions générerait une baisse annuelle de l'impôt cantonal sur le revenu de 6 millions de francs par rapport à l'année précédente, toutes choses égales par ailleurs. Après quatre indexations successives l'impôt se fixerait environ 24 millions en dessous de l'année de départ.

Si l'on attend quatre ans avant d'indexer les déductions, la baisse de l'impôt n'interviendrait que la quatrième année et s'élèverait à environ 24 millions de francs par rapport à l'année de départ. Par rapport à une indexation annuelle des déductions, le canton « évite » ainsi une baisse de près de 6 millions la première année, une baisse d'un peu plus de 12 millions la deuxième année et une baisse 18 millions la troisième année. Au total de canton gagnerait 36 millions.

7. Impact organisationnel pour l'AFC

L'introduction d'une indexation annuelle aurait pour effet de voir évoluer chaque année un nombre significatif de déductions. D'un point de vue opérationnel, cela ne présenterait pas de difficultés majeures dès lors que ce processus est déjà réalisé de manière quadriennale. Le passage à un rythme annuel implique toutefois une actualisation plus importante des barèmes de l'impôt à la source et des paramétrages des outils de taxation des personnes physiques imposées au barème ordinaire et de celles imposées à la source (plafonnement de déduction, limitations fonctionnelles, contrôles de cohérence, actualisation des règles applicables à la taxation automatique, etc.). Certaines adaptations nécessitent des mises en production par l'OCSIN de sorte que tous les paramètres des outils-métiers ne peuvent être administrés directement par l'AFC.

En outre, on peut également présumer une sensible augmentation des réclamations, téléphones ou passages au guichet de contribuables déstabilisés par des modifications annuelles de leurs déductions. Une communication renforcée serait nécessaire.

Annexes :

1) tableau de l'OCSTAT T 05.02.01 (décembre 2005 = 100).

2) Administration fédérale des contributions AFC, Brochures fiscales pour la période fiscale 2021, Aperçu des mesures en vue d'éliminer ou de l'atténuation des effets de la progression à froid en matière d'impôt sur le revenu, 04.05.2022 (disponible sur le site internet : <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/accueil/afc/systeme-fiscal-suisse/brochures-fiscales.html>)



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département des finances et des ressources humaines
Secrétariat général

Note à :	Commission fiscale
De :	Christophe Bopp et Sandrine Mendez
Date :	18 octobre 2022
Concerne :	PL 13094 – Projet de loi modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (D 3 08) (<i>Pour une imposition des personnes physiques qui tienne réellement compte de l'inflation</i>)

PROPOSITION D'AMENDEMENT GENERAL AU PL 13094

Projet de loi modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP) (*Pour une imposition des personnes physiques qui tienne réellement compte de l'inflation*) **D 3 08**

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 (LIPP – D 3 08), est modifiée comme suit :

Art. 67, al. 2 (nouvelle teneur), al. 4 (nouveau, l'al. 4 ancien devenant l'al. 5) et al. 5 (nouvelle teneur)

² Chaque année, le Conseil d'Etat adapte, en fonction de l'évolution de l'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée, les montants en francs prévus aux articles 14, alinéa 3, lettre a, 27, lettre o, 29, alinéa 1, lettre a, et alinéa 2, 29A, alinéa 1, 31, lettre d, 35, 36, 36A, 36B, 39, 40, 47, lettre h, et 58.

⁴ L'adaptation visée aux alinéas 1 et 2 est exclue si le renchérissement est négatif. L'adaptation qui a lieu après un renchérissement négatif se fait sur la base de l'indice déterminant lors de la dernière compensation.

⁵ Le Conseil d'Etat publie chaque année, dans le règlement, l'indice de renchérissement, les barèmes indexés ainsi que les montants adaptés.

Art. 2 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

La commission fiscale a demandé au DF de préparer un amendement général au PL 13094. Cet amendement général doit réunir dans un seul texte le PL 13094 et le PL 13151 avec les adaptations légistiques nécessaires.

Commentaire article par article

Art. 67, al. 2 (nouvelle teneur)

La nouvelle disposition est reprise du PL 13094 qui prévoit une adaptation chaque année des montants en francs prévus dans la LIPP (en vertu du droit actuel, les montants en francs sont adaptés tous les 4 ans).

La nouvelle disposition reprend les articles énumérés dans le droit actuel, notamment l'article 14, alinéa 3, lettre a, LIPP qui concerne le montant en francs minimal de la dépense dans le cadre de l'imposition d'après la dépense.

La nouvelle disposition intègre une nouvelle numérotation d'article apportée par la loi 12884, modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (Gains réalisés à des jeux d'argent), adoptée le 2 septembre 2022, et dont le délai référendaire expire le 19 octobre 2022. Avec cette nouvelle numérotation prévue par loi 12884, l'article 27, lettre m, LIPP, dont la teneur n'est pas modifiée, devient l'article 27, lettre o, LIPP.

La nouvelle disposition intègre l'article 29A, alinéa 1, LIPP introduit par la loi 12996, modifiant la loi sur l'imposition des personnes physiques (Déductions forfaitaires sur gains accessoires), adoptée le 14 octobre 2022 et dont le délai référendaire expire le 30 novembre 2022. L'article 29A, alinéa 1, LIPP concerne le montant minimum et maximum à titre de déduction liée à l'exercice d'une activité lucrative dépendante accessoire.

Art 67, al. 4 (nouveau, l'al. 4 ancien devenant l'al. 5)

La nouvelle disposition est reprise du PL 13151 qui exclut toute adaptation des barèmes et des montants en francs en cas de renchérissement négatif (selon la proposition rédactionnelle présentée lors de la séance de la commission fiscale du 11 octobre 2022).

Art. 67, al. 5 (nouvelle teneur)

La nouvelle disposition est reprise du PL 13094.

Avec cette nouvelle disposition, les barèmes et les montants adaptés seront publiés chaque année dans le règlement (en vertu du droit actuel, les montants adaptés sont publiés dans le règlement tous les 4 ans).

En cas de renchérissement négatif, il n'y aura pas d'adaptation des barèmes et des montants en francs. Ceci sera indiqué par le Conseil d'Etat dans le règlement. Une telle publication annuelle, même sans changement des barèmes et des montants en francs, permet une meilleure transparence et une meilleure compréhension.

Art. 2

Cette disposition prévoit que le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la loi. Dans le cadre des compétences qui lui sont accordées, le Conseil d'Etat fera en sorte que l'entrée en vigueur soit fixée le 1er janvier d'une année civile donnée.

En effet, il est habituel de fixer l'entrée en vigueur d'une loi portant sur les impôts directs le 1er janvier d'une année civile donnée, ce qui fait coïncider l'entrée en vigueur de la loi avec le début de la période fiscale pour laquelle elle s'applique.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil à la présente proposition.

Annexe :
Tableau comparatif

LIPP actuelle	Projet de LIPP (le texte modifié est surligné en gris)
Art. 67 Adaptation au renchérissement	Art. 67, al. 2 (nouvelle teneur), al. 4 (nouveau, l'al. 4 ancien devenant l'al. 5) et al. 5 (nouvelle teneur)
<p>¹ Les barèmes prévus aux articles 41 et 59 sont adaptés, chaque année, en fonction de l'évolution de l'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée.</p>	
<p>² Tous les 4 ans, le Conseil d'Etat adapte, en fonction de l'évolution de l'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée, les montants en francs prévus aux articles 14, alinéa 3, lettre a, 27, lettre m, 29, alinéa 1, lettre a, et alinéa 2, 31, lettre d, 35, 36, 36A, 36B, 39, 40, 47, lettre h, et 58.</p>	<p>² Chaque année, le Conseil d'Etat adapte, en fonction de l'évolution de l'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée, les montants en francs prévus aux articles 14, alinéa 3, lettre a, 27, lettre o, 29, alinéa 1, lettre a, et alinéa 2, 29A, alinéa 1, 31, lettre d, 35, 36, 36A, 36B, 39, 40, 47, lettre h, et 58.</p>
<p>³ L'indice de renchérissement pour la période fiscale considérée (année t) correspond à la moyenne des indices mensuels genevois des prix à la consommation de septembre de l'année t-2 à août de l'année t-1, arrondie à une décimale.</p>	
	<p>⁴ L'adaptation visée aux alinéas 1 et 2 est exclue si le renchérissement est négatif. L'adaptation qui a lieu après un renchérissement négatif se fait sur la base de l'indice déterminant lors de la dernière compensation.</p>
<p>⁴ Le Conseil d'Etat publie chaque année, dans le règlement, l'indice de renchérissement ainsi que les barèmes indexés; les montants adaptés sont publiés tous les 4 ans.</p>	<p>⁵ Le Conseil d'Etat publie chaque année, dans le règlement, l'indice de renchérissement, les barèmes indexés ainsi que les montants adaptés.</p>