

MESSAGE N° 72 27 mai 2008
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de décret concernant
l'initiative législative «Ristourne d'impôt équitable
pour tous» (votation populaire)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret concernant l'initiative législative «Ristourne d'impôt équitable pour tous».

1. INTRODUCTION

Déposée le 16 avril 2007, cette initiative législative, conçue en termes généraux, a la teneur suivante:

La loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (LICD) est modifiée dans le sens suivant:

Lorsque le compte de fonctionnement de l'Etat de Fribourg présente un excédent de revenus particulièrement important, le Grand Conseil alloue à chaque contribuable (personne physique) domicilié dans le canton une ristourne d'impôt.

Le montant de cette ristourne est égal pour chaque contribuable et augmenté d'un montant forfaitaire pour chaque personne à charge.

Cette ristourne correspond au maximum au total des impôts cantonaux versés par le contribuable au cours de l'exercice écoulé. L'Etat peut compenser cette créance avec d'éventuelles dettes d'impôt.

Disposition transitoire

Pour la législature 2007–2011, le coefficient annuel des impôts cantonaux directs (art. 2 LICD) et le taux de l'impôt (art. 37 LICD) demeurent inchangés (situation au 31 décembre 2006), sous réserve de la compensation des effets de la progression à froid (art. 40 LICD) et d'autres adaptations nécessaires.

Le Grand Conseil détermine pour cette période l'utilisation des excédents du compte de fonctionnement. Les allègements de la charge fiscale des personnes physiques s'effectuent sous la forme de ristournes d'impôt annuelles.

La procédure de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP) ayant été respectée, l'initiative a été validée par décret du 2 avril 2008. Il y a lieu dès lors de la traiter en application des dispositions de l'article 126 LEDP qui prévoient:

¹ Lorsque le Grand Conseil se rallie à une initiative formulée en termes généraux, il élabore, dans un délai de deux ans, une loi conforme à l'initiative et soumise à referendum.

² Lorsque le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative, celle-ci est soumise au peuple dans le délai de cent-huitante jours dès la date d'adoption du décret constatant sa validité.

³ Lorsque le peuple accepte l'initiative, le Grand Conseil élabore, dans un délai de deux ans, une loi qui lui est conforme.

Ainsi, lorsqu'il s'agit d'une initiative conçue en termes généraux, un contre-projet n'est pas possible. La LEDP prévoit un contre-projet seulement pour les initiatives

revêtant la forme d'un projet rédigé de toutes pièces (art. 127 LEDP).

2. OBJECTIFS DE L'INITIATIVE

L'initiative vise essentiellement à ristourner à chaque contribuable personne physique domicilié dans le canton un montant identique, augmenté d'un montant forfaitaire pour chaque personne à charge, lorsque le compte de fonctionnement de l'Etat présente un excédent de revenus particulièrement important.

L'initiative précise encore que le coefficient annuel et le taux d'impôt sur le revenu doivent rester inchangés durant la législature 2007–2011.

3. MOTIVATION DE LA RECOMMANDATION DU REJET

3.1 Respect de la Constitution cantonale (art. 83 Cst)

L'initiative «Ristourne d'impôt équitable pour tous» pourrait, dans certaines situations, se trouver en contradiction avec l'article 83 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst; RSF 10.1) relative à l'équilibre budgétaire. En effet, sous l'angle du droit supérieur dans le domaine des finances de l'Etat, il faut savoir que l'octroi d'une éventuelle ristourne fiscale ne pourra pas intervenir systématiquement. En effet, l'article 83 al. 1 Cst précise que «L'Etat équilibre son budget de fonctionnement». Il ne peut être dérogé à cette exigence qu'en cas de détérioration grave de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels. Cela signifie que, concrètement, même après un excédent de revenus particulièrement important, la règle de l'équilibre devra être respectée lors du budget qui intègrera une éventuelle ristourne d'impôt. La situation budgétaire pourrait dès lors rendre la règle posée par l'initiative inapplicable. De plus, il s'agira aussi de respecter l'article 83 al. 3 Cst qui stipule que «les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes». Ainsi, dans l'hypothèse où le compte de fonctionnement présente un excédent de revenus particulièrement important mais que ce dernier fait suite à des exercices déficitaires dus à une mauvaise situation conjoncturelle ou à des besoins financiers exceptionnels (art. 83 al. 2 Cst), il s'agira d'abord de compenser ces déficits avant d'octroyer les ristournes d'impôt envisagées par le texte de l'initiative.

3.2 Problématique du résultat du compte de fonctionnement

L'initiative prévoit qu'une ristourne d'impôt intervient lorsque le compte de fonctionnement de l'Etat présente un excédent de revenus particulièrement important. Cette formulation se heurte à plusieurs difficultés:

- d'abord, comment définir la notion d'excédent de revenus particulièrement important;
- ensuite, la formulation ne fait aucune référence à l'origine de l'excédent de revenus. Or celle-ci n'est pas sans importance. L'excédent des revenus est-il le résultat de rentrées exceptionnelles ou uniques (par exemple: le produit de la vente d'or de la BNS, la vente d'actions, la vente de terrains, etc.)? Est-il la conséquence d'une conjoncture exceptionnelle dont on ne

peut assurer qu'elle va perdurer? Le bon résultat est-il lié à une diminution ponctuelle des charges découlant d'un décalage dans le versement des subventions ou à la suite d'amortissements différés? Dans tous ces cas, l'amélioration du résultat des comptes ne va peut-être pas se répéter dans les exercices futurs. Le risque est dès lors grand de se retrouver dans une situation où le résultat du budget qui devrait prévoir la ristourne d'impôts (en fait, le budget présenté une année après les résultats très favorables des comptes) ne permette pas d'y donner suite sans se trouver dans une situation de déséquilibre. Il se poserait alors la question de savoir s'il faut octroyer une ristourne d'impôt ou remettre en question certaines prestations ou encore octroyer une ristourne d'impôts tout en appliquant des mesures d'économies;

- enfin, on pourrait aussi se trouver dans une situation où le produit de la fiscalité stagne ou diminue et avec un très bon résultat qui n'a aucun lien avec l'amélioration du produit de la fiscalité. On peut aussi imaginer une situation où l'important excédent de revenus relève principalement d'une progression des parts cantonales à la fiscalité fédérale ou d'une hausse conjoncturelle du produit de la fiscalité des personnes morales.

Dans ces cas de figure, serait-il judicieux d'accorder des ristournes d'impôts et si oui de quelle importance? Le texte de l'initiative ne traite pas de ces questions importantes et il ne prévoit aucune restriction ni réserve en la matière.

3.3 Problématique du cercle des bénéficiaires de la ristourne

Selon l'initiative, seules les personnes physiques domiciliées dans le canton sont bénéficiaires de telles ristournes. Ceci pose un problème d'équité dans la mesure où les recettes fiscales excédentaires peuvent aussi être dues aux personnes morales et à d'autres recettes conjoncturelles. Ainsi, par exemple, aux comptes 2007, les recettes fiscales supplémentaires par rapport au budget proviennent principalement des personnes morales.

Il y a ensuite lieu de relever que l'initiative n'est pas claire quant au cercle des bénéficiaires d'une éventuelle ristourne. A la lecture du texte de l'initiative («...le Grand Conseil alloue à chaque contribuable (personne physique) domicilié dans le canton...»), il y a lieu de se demander si le contribuable doit être domicilié dans notre canton l'année où l'excédent de revenus particulièrement important est réalisé ou l'année où cet excédent est constaté ou ristourné, soit l'année suivante ou même la deuxième année suivante. Dans le premier cas de figure, il y aurait un problème avec les contribuables qui ont quitté la Suisse en cours d'année ou depuis l'année où l'excédent a été réalisé. Il faut en effet être conscient que l'autorité fiscale ne disposera peut-être pas de l'adresse à l'étranger avec pour conséquence l'impossibilité de leur verser la ristourne. Dans le deuxième cas de figure, tous les contribuables qui ont payé leurs impôts dans notre canton et ont ainsi (à leur manière) contribué à un excédent à ristourner, mais qui ont quitté notre canton avant ou depuis la fin de l'année durant laquelle cet excédent a été réalisé, n'auront droit à aucune ristourne puisqu'ils ne sont plus contribuables fribourgeois au moment de ladite ristourne. De même, un contribuable qui arrive dans notre canton l'année où une ristourne peut être octroyée pourra en bénéficier quand bien même il n'aura payé

aucun impôt dans notre canton l'année durant laquelle l'excédent a été réalisé. Dans les deux cas, l'initiative aboutirait à des résultats plutôt étranges, voire choquants, qui seraient difficilement explicables aux contribuables prétérîtés par un tel système.

3.4 Problématique de la restitution de la ristourne d'impôts

Selon l'initiative, la ristourne correspond au maximum au total des impôts cantonaux versés par le contribuable au cours de l'exercice écoulé. Avec le système de taxation annuelle postnumerando, les impôts 2008 sont perçus et comptabilisés principalement en 2008. Toutefois, la déclaration d'impôt est remplie en 2009 et la taxation établie en 2009, jusqu'au printemps 2010. Si, lors du bouclage des comptes 2008, il était constaté un excédent de revenus particulièrement important, il serait nécessaire d'attendre que les taxations de l'année en question soient établies pour effectuer les ristournes jusqu'à concurrence de l'impôt versé.

S'agissant des contribuables soumis à l'impôt à la source, le Service cantonal des contributions est en contact avec les employeurs. Les remboursements seraient dès lors versés aux employeurs et cela leur provoquerait un travail administratif important. Dans de nombreux cas, l'employeur ne connaîtra pas les coordonnées de son ancien employé. Il n'est juridiquement pas admissible que les contribuables soumis à l'impôt à la source soient lésés dans le cadre de la mise en place d'un système de ristournes d'impôt. Il en va du respect des principes de la légalité et de l'égalité de traitement.

3.5 Fixation des coefficients annuels d'impôts

L'initiative prévoit dans les dispositions transitoires que *«pour la législature 2007–2011, le coefficient annuel des impôts cantonaux directs (art. 2 LICD) et le taux de l'impôt (art. 37 LICD) demeurent inchangés (situation au 31.12.2006), sous réserve de la compensation des effets de la progression à froid (art. 40 LICD) et d'autres adaptations nécessaires.»*

Au 31 décembre 2006, le coefficient annuel des impôts 2006 s'élevait à 100%. Au moment du dépôt de l'initiative le 16 avril 2007, les auteurs avaient connaissance de la bascule fiscale intervenue conformément à la loi du 27 juin 2006 concernant le Réseau hospitalier fribourgeois (LRHF) dont l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007 a été arrêtée par le Conseil d'Etat le 22 août 2006 déjà. Ils avaient connaissance également du décret du 3 novembre 2006 fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2007 à 106,6 pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et à 108,9 pour l'impôt sur la fortune des personnes physiques. Les modifications liées au RHF ne sauraient être couvertes par la dernière phrase des dispositions relevant: *«sous réserve de la compensation des effets de la progression à froid (art. 40 LICD) et d'autres adaptations nécessaires.»*

Vu ce qui précède, il faut bien admettre que cette partie des dispositions transitoires est inapplicable. De plus, elle a pour effet de vouloir provoquer avec effet rétroactif des incidences sur les coefficients annuels d'impôts. A cet effet, il n'est pas inutile de rappeler la loi du 15 novembre 2007 fixant à 103% tous les coefficients annuels des impôts cantonaux directs de la période fiscale 2008.

3.6 Autres problèmes pratiques

L'application de l'initiative posera également d'autres problèmes, en particulier:

- en présence d'un exercice comptable se soldant par un excédent de revenus particulièrement important, il ne sera pas possible de procéder à une ristourne d'impôt immédiate. En effet, le montant total de la ristourne devra être budgétisé. Cela ne pourra pas se faire dans le budget en cours déjà voté mais seulement dans le budget suivant, à savoir deux années après celle durant laquelle l'excellent résultat a été réalisé. A signaler aussi que, selon l'importance de la ristourne octroyée, la décision du Grand Conseil devra être exposée au referendum financier facultatif (si la ristourne excède sur la base des comptes 2006, le montant de 6,6 millions de francs) ou au referendum obligatoire (si la ristourne excède sur la base des comptes 2006, le montant de 26,6 millions de francs). La mise en œuvre de la mesure prendra dès lors du temps et les conditions économiques et financières pourraient avoir évolué entre-temps;
- en présence d'un excédent de revenus particulièrement important, il s'agira aussi de déterminer, cas échéant, la part à attribuer à la ristourne et celle correspondant à un excédent de revenus «normal». Cette distinction pourrait être sujette à controverse.

3.7 Solution alternative

L'initiative étant formulée en termes généraux, il n'est pas possible de lui opposer un contre-projet.

Toutefois, dans le but de faire un pas dans le sens souhaité par les auteurs de l'initiative, le Conseil d'Etat a étudié une solution qui astreint ce dernier à présenter, sous certaines conditions, un rapport au Grand Conseil lorsque le compte de fonctionnement, selon le décret arrêté par le Grand Conseil, présente un excédent de revenus particulièrement important. Cette disposition légale a été élaborée dans le même esprit que les articles 40 et 62a LICD qui traitent de la progression à froid. Elle invite en effet le Conseil d'Etat à faire des propositions lorsque certaines conditions sont remplies, à savoir lorsque le compte de fonctionnement et le produit de la fiscalité cantonale présentent, par rapport au budget, un excédent de revenus important. La proposition de disposition légale est la suivante:

Art. 42a de loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat

b) *Excédent important du compte de fonctionnement et du produit de la fiscalité*

¹ *Lorsque le résultat du compte de fonctionnement et le produit de la fiscalité cantonale présentent, par rapport au budget, un excédent de revenus particulièrement important, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil, à la session de mai, un rapport proposant des baisses fiscales, notamment en ce qui concerne la fiscalité des familles.*

² *L'excédent de revenus du compte de fonctionnement est qualifié de particulièrement important s'il équivaut au moins à 5% des dépenses. L'excédent du produit de la fiscalité cantonale est qualifié de particulièrement important lorsqu'il est supérieur d'au moins 8% au montant prévu au budget. Le produit de la fiscalité cantonale correspond au total des impôts sur le re-*

venu et la fortune des personnes physiques, des impôts sur le bénéfice et le capital des personnes morales et de l'impôt à la source.

4. CONCLUSION

Vu les arguments qui précèdent, le Conseil d'Etat vous propose, au sens de l'article 126 LEDP, de soumettre l'initiative au peuple avec recommandation de rejet. Il vous propose toutefois une alternative qui a pour objectif qu'au moment où le Grand Conseil adopte des comptes avec un excédent particulièrement important, il examine en même temps si une baisse de la fiscalité, en particulier en faveur des familles, peut être mise en œuvre rapidement afin d'être prise en compte dans le budget en cours d'élaboration.

BOTSCHAFT Nr. 72

27. Mai 2008

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Gesetzesinitiative «Gerechte Steuerrückerstattung für alle» (Volksabstimmung)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Dekretsentwurf zur Gesetzesinitiative «Gerechte Steuerrückerstattung für alle».

1. EINLEITUNG

Diese Gesetzesinitiative, die am 16. April 2007 eingereicht wurde und in Form einer allgemeinen Anregung formuliert ist, lautet wie folgt:

Das Gesetz vom 6. Mai 2000 über die direkten Kantonssteuern (DStG) wird im folgenden Sinn geändert:

Weist die Erfolgsrechnung des Freiburger Staates einen ausgesprochen hohen Einnahmenüberschuss aus, spricht der Grosse Rat jedem im Kanton Freiburg wohnhaften Steuerzahlenden (natürliche Personen) eine Steuerrückerstattung zu.

Der Betrag dieser Rückerstattung ist für alle Steuerzahlenden gleich und wird für jede Person, deren Unterhalt vom Steuerzahlenden bestritten wird, um einen Pauschalbetrag erhöht.

Die Steuerrückerstattung kann höchstens den Betrag erreichen, den der Steuerzahlende in der vergangenen Steuerperiode für die Kantonssteuer bezahlt hat. Der Staat kann diese Gutschrift mit allfälligen Steuerschulden kompensieren.

Übergangsbestimmung

Für die Legislaturperiode 2007–2011 bleiben der jährliche Steuerfuss (Art. 2 DStG) sowie der Steuersatz (Art. 37 DStG) auf dem Stand vom 31. Dezember 2006 (vorbehältlich der Auswirkungen der kalten Progression gemäss Art. 40 DStG sowie weiterer notwendiger Anpassungen).

Der Grosse Rat bestimmt für diese Periode die Verwendung der Überschüsse der Staatsrechnung. Erleichterungen der Steuerlast von natürlichen Personen

werden in der Form von jährlichen Steuerrückerstattungen vorgenommen.

Nachdem das Verfahren nach dem Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG) eingehalten wurde, ist die Initiative mit Dekret vom 2. April 2008 für gültig erklärt worden. Sie ist demnach in Anwendung der Bestimmungen von Artikel 126 PRG zu behandeln:

¹ Schliesst sich der Grosse Rat einer in der Form einer allgemeinen Anregung eingereichten Initiative an, so arbeitet er innert zwei Jahren ein entsprechendes Gesetz aus, das dem Referendum untersteht.

² Schliesst sich der Grosse Rat der Initiative nicht an, so wird diese innert 180 Tagen seit der Verabschiedung des Dekrets über ihre Gültigkeit dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

³ Nimmt das Volk die Initiative an, so arbeitet der Grosse Rat innert zwei Jahren ein entsprechendes Gesetz aus.

Handelt es sich also um eine Initiative in Form einer allgemeinen Anregung, so ist kein Gegenvorschlag möglich. Das PRG sieht nur bei Initiativen in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs einen Gegenvorschlag vor (Art. 127 PRG).

2. ZIELE DER INITIATIVE

Die Initiative will hauptsächlich, dass im Falle eines ausgesprochen hohen Ertragsüberschusses der Laufenden Rechnung alle im Kanton wohnhaften Steuerzahlenden (natürliche Personen) eine betragsmässig gleiche Steuerrückerstattung erhalten, die für jede Person, für deren Unterhalt die oder der Steuerzahlende aufkommt, um einen Pauschalbetrag erhöht wird.

Der jährliche Steuerfuss für die Kantonssteuern sowie der Satz der Einkommenssteuer sollen während der Legislaturperiode 2007–2001 unverändert bleiben.

3. BEGRÜNDUNG DER ABLEHNUNGSEMPFEHLUNG

3.1 Einhaltung der Kantonsverfassung (Art. 83 Abs. 3 KV)

Die Gesetzesinitiative «Gerechte Steuerrückerstattung für alle» könnte in gewissen Fällen in Widerspruch zu Artikel 83 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1) über den ausgeglichenen Haushalt stehen. Aus dem Blickwinkel des übergeordneten Rechts im Bereich der Kantonsfinanzen kann eine allfällige Steuerrückerstattung nicht systematisch gewährt werden. Artikel 83 Abs. 1 KV bestimmt nämlich: «Der Voranschlag der Laufenden Rechnung des Staates ist ausgeglichen». Von diesem Erfordernis kann nur im Falle einer markanten Konjunkturverschlechterung oder bei allfälligen ausserordentlichen Finanzbedürfnissen abgewichen werden. Konkret bedeutet dies, dass selbst im Falle eines ausserordentlich hohen Ertragsüberschusses der Laufenden Rechnung bei dem Staatsvoranschlag, in dem eine allfällige Steuerrückerstattung dann eingestellt wird, die Vorschrift des ausgeglichenen Haushalts eingehalten werden muss. Die Budgetlage könnte somit zur Folge haben, dass die mit der Initiative eingeführte Vor-

schrift nicht angewendet werden kann. Weiter muss auch Artikel 83 Abs. 3 KV eingehalten werden, wonach die in diesen Situationen entstandenen Verluste in den folgenden Jahren auszugleichen sind. Weist also die Laufende Rechnung einen ausserordentlich hohen Ertragsüberschuss aus, gehen ihr aber aufgrund der schlechten Konjunktur oder wegen ausserordentlicher Finanzbedürfnisse defizitäre Rechnungsjahre voraus (Art. 83 Abs. 2 KV), so müssen zuerst diese Verluste ausgeglichen werden, bevor die Steuerrückerstattungen nach Initiativtext gewährt werden können.

3.2 Problematik des Ergebnisses der Laufenden Rechnung

Nach dem Initiativtext soll eine Steuerrückerstattung gewährt werden, wenn die Laufende Rechnung des Staates einen ausgesprochen hohen Ertragsüberschuss ausweist. Diese Formulierung ist in verschiedener Hinsicht problematisch:

- Wie soll erstens der Begriff «ausgesprochen hoher Ertragsüberschuss» definiert werden?
- Zweitens sagt die Formulierung nichts über die Herkunft des Ertragsüberschusses aus, die aber nicht unwesentlich ist. Ist der Ertragsüberschuss das Ergebnis ausserordentlicher oder einmaliger Einkünfte (z.B. Erlös aus dem Verkauf des Nationalbankgolds, Aktienverkauf, Landverkauf usw.)? Ist der Überschuss das Ergebnis einer hervorragenden Konjunkturlage, bei der ungewiss ist, ob und wie lange sie andauert? Beruht das gute Ergebnis auf einer punktuellen Aufwandminderung aufgrund verzögerter Subventionszahlungen oder zurückgestellter Abschreibungen? In all diesen Fällen ist in den folgenden Rechnungsjahren nicht unbedingt mit besseren Rechnungsergebnissen zu rechnen. Die Gefahr ist also gross, dass im Voranschlag, in den die Steuerrückerstattung eingestellt werden sollte (im Prinzip der ein Jahr nach dem ausserordentlich hohen Einnahmenüberschuss aufgestellte Staatsvoranschlag), dies nur auf Kosten des ausgeglichenen Haushalts möglich ist. Damit würde sich dann die Frage stellen, ob die Steuerrückerstattung gewährt oder gewisse Leistungen in Frage gestellt werden sollen oder ob die Steuerrückerstattung gewährt und gleichzeitig Sparmassnahmen getroffen werden sollen.
- Ferner ist auch ein stagnierender oder rückläufiger Steuerertrag bei einem gleichzeitig sehr guten Ergebnis denkbar, das in keinem Zusammenhang mit einem höheren Steuerertrag steht. Schliesslich kann ein grosser Ertragsüberschuss auch vorwiegend auf höheren Kantonsanteilen an den Bundessteuereinnahmen oder konjunkturbedingten Mehreinnahmen bei den Steuern der juristischen Personen beruhen.

Wären in diesen Fällen Steuerrückerstattungen angezeigt und wenn ja, in welchem Umfang? Der Initiativtext geht auf diese wichtigen Fragen nicht ein und sieht diesbezüglich keinerlei Einschränkungen oder Vorbehalte vor.

3.3 Problematik des Kreises der Nutzniessenden der Steuerrückerstattung

Gemäss Initiativtext kommen nur die im Kanton wohnhaften natürlichen Personen in den Genuss solcher Rückerstattungen. Daraus ergibt sich insofern ein Gerechtigkeitsproblem, als die «überschüssigen» Steuereinnahmen mit den Steuern der juristischen Personen oder anderen

konjunkturabhängigen Einnahmen in Zusammenhang stehen können. So beruht beispielsweise die in der Staatsrechnung 2007 gegenüber dem Voranschlag verzeichnete Zunahme der Steuererträge hauptsächlich auf Mehreinnahmen bei den Steuern der juristischen Personen.

Aus dem Initiativtext geht ausserdem nicht eindeutig hervor, wer genau in den Genuss einer allfälligen Rückerstattung käme. Bei der Lektüre des Textes («... spricht der Grosse Rat jedem im Kanton Freiburg wohnhaften Steuerzahlenden (natürliche Personen)...») stellt sich die Frage, ob die bzw. der Steuerzahlende in dem Jahr in unserem Kanton wohnhaft sein muss, in dem der ausserordentlich hohe Ertragsüberschuss erzielt wird, oder in dem Jahr, in dem dieser Überschuss festgestellt oder rückerstattet wird, also im darauf folgenden Jahr oder zwei Jahre später. Im ersten Fall ergäbe sich ein Problem mit denjenigen Steuerzahlenden, die die Schweiz im Laufe des Jahres oder seit dem Jahr, in dem der Überschuss erzielt wurde, verlassen haben. Es ist nämlich gut möglich, dass die Steuerbehörde ihre Adresse im Ausland nicht kennt und diesen Personen somit die Rückerstattung nicht auszahlen kann. Im zweiten Fall haben alle, die in unserem Kanton Steuern gezahlt und so auf ihre Weise zum Überschuss beigetragen haben, unseren Kanton aber vor oder seit Ende des Jahres, in dem der Überschuss erzielt wurde, verlassen haben, keinen Anspruch auf eine Rückerstattung, da sie zum Zeitpunkt, in dem diese Rückerstattung erfolgt, nicht mehr im Kanton steuerpflichtig sind. Hingegen kann eine steuerpflichtige Person, die in dem Jahr, in dem eine Steuerrückerstattung gewährt werden kann, in unseren Kanton zieht, davon profitieren, ohne im Jahr, in dem der Überschuss erzielt wurde, in unserem Kanton Steuern gezahlt zu haben. In beiden Fällen führt die Initiative zu befremdlichen bis stossenden Auswirkungen, die für die durch ein solches System Benachteiligten kaum nachvollziehbar wären.

3.4 Problematik der Auszahlung der Steuerrückerstattung

Gemäss Initiativtext kann die Steuerrückerstattung höchstens den Betrag erreichen, den der Steuerzahlende in der vergangenen Steuerperiode für die Kantonssteuer bezahlt hat. Mit dem System der einjährigen Gegenwartbemessung werden die Steuern 2008 hauptsächlich im Jahr 2008 erhoben und bezogen. Die entsprechende Steuererklärung wird jedoch 2009 ausgefüllt, und die Veranlagung erfolgt zwischen 2009 und Frühjahr 2010. Ergäbe sich nun beim Rechnungsabschluss 2008 ein ausgesprochen hoher Ertragsüberschuss, so müssten die Steuerveranlagungen des fraglichen Jahres abgewartet werden, um die Steuerrückerstattung bis zum Betrag der bezahlten Steuer vornehmen zu können.

Was die der quellensteuerpflichtigen Personen betrifft, verkehrt die Kantonale Steuerverwaltung mit den Arbeitgebern, an die die Rückerstattungen somit ausbezahlt würden, was einen erheblichen administrativen Aufwand zur Folge hätte. In zahlreichen Fällen wird dem Arbeitgeber die Adresse seiner oder seines ehemaligen Angestellten nicht bekannt sein. Es ist rechtlich unzulässig, dass quellensteuerpflichtige Personen im Rahmen eines Steuerrückerstattungssystems benachteiligt werden. Es geht hier nämlich um die Einhaltung der Grundsätze der Gesetzmässigkeit und der Gleichbehandlung.

3.5 Festsetzung der jährlichen Steuerfüsse

Die Übergangsbestimmung des Initiativtextes sieht Folgendes vor: «Für die Legislaturperiode 2007–2011 bleiben der jährliche Steuerfuss (Art. 2 DStG) sowie der Steuersatz (Art. 37 DStG) auf dem Stand vom 31.12.2006 (vorbehältlich der Auswirkungen der kalten Progression gemäss Art. 40 DStG sowie weiterer notwendiger Anpassungen)».

Am 31. Dezember 2006 lag der jährliche Steuerfuss bei 100%. Als die Initiative am 16. April 2007 eingereicht wurde, hatten die Initianten Kenntnis von der Steuerverschiebung gemäss Gesetz vom 27. Juni 2006 über das Freiburger Spitalnetz (FSNG), dessen Inkrafttreten der Staatsrat schon am 22. August 2006 auf den 1. Januar 2007 festgesetzt hatte. Sie hatten ebenfalls Kenntnis vom Dekret vom 3. November 2006 über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2007, das den Steuerfuss der Kantonssteuer auf dem Einkommen der natürlichen Personen auf 106,6% und den Steuerfuss der Kantonssteuer auf dem Vermögen der natürlichen Personen auf 108,9% festsetzte. Die Änderungen in Zusammenhang mit dem FSN werden durch den Klammerzusatz im ersten Absatz der Übergangsbestimmung «(vorbehältlich der Auswirkungen der kalten Progression gemäss Art. 40 DStG sowie weiterer notwendiger Anpassungen)» keineswegs abgedeckt.

Dieser Teil der Übergangsbestimmung ist demzufolge nicht anwendbar. Ausserdem soll damit rückwirkend auf die jährlichen Steuerfüsse Einfluss genommen werden. Hier sei an das Gesetz vom 15. November 2007 über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2008 erinnert, das alle jährlichen Steuerfüsse für die direkten Kantonssteuern für die Steuerperiode 2008 bei 103% festsetzt.

3.6 Sonstige praktische Probleme

Die Umsetzung der Initiative ist mit weiteren praktischen Problemen verbunden:

- Im Falle eines Rechnungsjahres, das einen ausgesprochen hohen Ertragsüberschuss ausweist, kann keine sofortige Steuerrückerstattung erfolgen. Der Gesamtbetrag der Steuerrückerstattung muss nämlich veranschlagt werden, was im laufenden, bereits genehmigten Voranschlag nicht mehr möglich ist, sondern erst im darauf folgenden Voranschlag, das heisst zwei Jahre nachdem das ausserordentliche Ergebnis erzielt wurde. Je nach Umfang der gewährten Steuerrückerstattung muss der Beschluss des Grossen Rates dem fakultativen Finanzreferendum (Rückerstattung über 6,6 Millionen Franken bei zugrunde gelegter Staatsrechnung 2006) oder dem obligatorischen Finanzreferendum (Rückerstattung über 26,6 Millionen Franken bei zugrunde gelegter Staatsrechnung 2006) unterstellt werden. Die Umsetzung der Massnahme wird also eine gewisse Zeit beanspruchen, in der sich die wirtschaftlichen und finanziellen Voraussetzungen ändern können.
- Im Falle eines ausgesprochen hohen Ertragsüberschusses wird auch zu bestimmen sein, welcher Anteil davon für die Steuerrückerstattung vorgesehen werden soll und welcher Anteil einem «normalen» Ertragsüberschuss entspricht. Diese Unterscheidung dürfte Anlass zu Kontroversen geben.

3.7 Alternativlösung

Da die Initiative in Form einer allgemeinen Anregung formuliert ist, kann kein Gegenvorschlag gemacht werden.

Um jedoch den Initianten entgegenzukommen, hat der Staatsrat eine Alternativlösung geprüft, die ihn zwingt, unter gewissen Voraussetzungen dem Grossen Rat einen Bericht zu unterbreiten, wenn die Laufende Rechnung gemäss dem vom Grossen Rat verabschiedeten Dekret einen ausgesprochen hohen Ertragsüberschuss ausweist. Dieser Gesetzesbestimmung liegt die gleiche Idee zugrunde wie den Artikeln 40 und 62a DStG über die kalte Progression, nämlich dass es Aufgabe des Staatsrats ist, Vorschläge zu formulieren, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind, das heisst, wenn sowohl die Laufende Rechnung als auch der Kantonssteuerertrag gegenüber dem Voranschlag einen hohen Ertragsüberschuss ausweisen. Die vorgeschlagene Gesetzesbestimmung hat folgenden Wortlaut:

Art. 42a des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates

b) Hoher Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung und des Kantonssteuerertrags

¹ *Weisen sowohl die Laufende Rechnung als auch der Kantonssteuerertrag gegenüber dem Voranschlag einen ausgesprochen hohen Ertragsüberschuss aus, so unterbreitet der Staatsrat dem Grossen Rat in der*

Maisession einen Bericht mit Vorschlägen für Steuersenkungen, insbesondere bei der Familienbesteuerung.

² *Ein ausgesprochen hoher Ertragsüberschuss der Laufenden Rechnung muss mindestens 5% der Ausgaben entsprechen. Ein ausgesprochen hoher Überschuss beim Kantonssteuerertrag muss mindestens 8% über dem veranschlagten Steuerertrag liegen. Der Kantonssteuerertrag setzt sich aus den Erträgen der Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen, der Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen und der Quellensteuer zusammen.*

4. SCHLUSS

In diesem Sinne beantragt Ihnen der Staatsrat, die Initiative im Sinne von Artikel 126 PRG dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, sie abzulehnen. Er schlägt Ihnen aber eine Alternativlösung vor, die darauf abzielt, dass der Grosse Rat dann, wenn er eine Staatsrechnung mit einem ausgesprochen hohen Ertragsüberschuss genehmigt, gleichzeitig prüft, ob eine rasche Steuersenkung, insbesondere zur Entlastung der Familien, umgesetzt und somit noch im in Ausarbeitung befindlichen Voranschlag berücksichtigt werden kann.

Décret

du

concernant l'initiative législative «Ristourne d'impôt équitable pour tous» (votation populaire)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 126 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques;
Vu l'initiative législative «Ristourne d'impôt équitable pour tous» déposée le 16 avril 2007;
Vu le décret du 2 avril 2008 validant ladite initiative;
Vu le message du Conseil d'Etat du 27 mai 2008;
Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

Art. 1

¹ L'initiative législative «Ristourne d'impôt équitable pour tous» est soumise au vote du peuple.

² L'initiative demande que la loi du 6 juin 2000 sur les impôts cantonaux directs (RSF 631.1) soit modifiée dans le sens suivant:

Lorsque le compte de fonctionnement de l'Etat de Fribourg présente un excédent de revenus particulièrement important, le Grand Conseil alloue à chaque contribuable (personne physique) domicilié dans le canton une ristourne d'impôt.

Le montant de cette ristourne est égal pour chaque contribuable et augmenté d'un montant forfaitaire pour chaque personne à charge.

Dekret

vom

über die Gesetzesinitiative «Gerechte Steuerrückerstattung für alle» (Volksabstimmung)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf den Artikel 126 des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte;
gestützt auf die am 16. April 2007 eingereichte Gesetzesinitiative «Gerechte Steuerrückerstattung für alle»;
gestützt auf das Dekret vom 2. April 2008 über die Gültigerklärung der genannten Gesetzesinitiative;
nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrates vom 27. Mai 2008;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

Art. 1

¹ Die Gesetzesinitiative «Gerechte Steuerrückerstattung für alle» wird dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

² Die Initiative verlangt eine Änderung des Gesetzes vom 6. Juni 2000 über die direkten Kantonssteuern (SGF 631.1) in folgendem Sinn:

Weist die Erfolgsrechnung des Freiburger Staates einen ausgesprochen hohen Einnahmenüberschuss aus, spricht der Grosse Rat jedem im Kanton Freiburg wohnhaften Steuerzahlenden (natürliche Personen) eine Steuerrückerstattung zu.

Der Betrag dieser Rückerstattung ist für alle Steuerzahlenden gleich und wird für jede Person, deren Unterhalt vom Steuerzahlenden bestritten wird, um einen Pauschalbetrag erhöht.

Cette ristourne correspond au maximum au total des impôts cantonaux versés par le contribuable au cours de l'exercice écoulé. L'Etat peut compenser cette créance avec d'éventuelles dettes d'impôt.

Disposition transitoire

Pour la législature 2007–2011, le coefficient annuel des impôts cantonaux directs (art. 2 LICD) et le taux de l'impôt (art. 37 LICD) demeurent inchangés (situation au 31 décembre 2006), sous réserve de la compensation des effets de la progression à froid (art. 40 LICD) et d'autres adaptations nécessaires.

Le Grand Conseil détermine pour cette période l'utilisation des excédents du compte de fonctionnement. Les allègements de la charge fiscale des personnes physiques s'effectuent sous la forme de ristournes d'impôt annuelles.

Art. 2

Le Grand Conseil recommande au peuple de rejeter l'initiative.

Art. 3

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret.

Die Steuerrückerstattung kann höchstens den Betrag erreichen, den der Steuerzahlende in der vergangenen Steuerperiode für die Kantonssteuer bezahlt hat. Der Staat kann diese Gutschrift mit allfälligen Steuerschulden kompensieren.

Übergangsbestimmung

Für die Legislaturperiode 2007–2011 bleiben der jährliche Steuerfuss (Art. 2 DStG) sowie der Steuersatz (Art. 37 DStG) auf dem Stand vom 31. Dezember 2006 (vorbehältlich der Auswirkungen der kalten Progression gemäss Art. 40 DStG sowie weiterer notwendiger Anpassungen).

Der Grosse Rat bestimmt für diese Periode die Verwendung der Überschüsse der Staatsrechnung. Erleichterungen der Steuerlast von natürlichen Personen werden in der Form von jährlichen Steuerrückerstattungen vorgenommen.

Art. 2

Der Grosse Rat empfiehlt dem Volk, diese Initiative abzulehnen.

Art. 3

Der Staatsrat wird mit dem Vollzug dieses Dekrets beauftragt.