

Date de dépôt : 27 février 2019

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 172 « Zéro pertes : Garantir les ressources publiques, les prestations et la création d'emplois »

- | | |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 2 novembre 2018 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 2 mars 2019 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 2 mars 2019 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 2 novembre 2019 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 2 novembre 2020 |

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Par arrêté du 31 octobre 2018, le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative 172 (ci-après : IN 172) intitulée « Zéro pertes : garantir les ressources publiques, les prestations et la création d'emplois ».

Cet arrêté prévoit les délais de traitement de l'initiative, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission ad hoc, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 2 mars 2019.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a estimé que l'IN 172 respectait l'ensemble des conditions de validité d'une initiative populaire cantonale. Il l'a donc déclarée valide.

En ce qui concerne la prise en considération de l'initiative, le Conseil d'Etat abordera, dans le présent rapport, plus particulièrement les points suivants :

1. Dispositions prévues par l'IN 172;
2. Contexte de la réforme fiscale des entreprises;
3. Grandes étapes;
4. Cadre fédéral;
5. Mise en œuvre du projet de réforme fiscale et de financement de l'AVS (RFFA) sur le plan cantonal;
6. Analyse du projet cantonal de mise en œuvre par rapport aux dispositions constitutionnelles proposées dans l'IN 172;
7. Position du Conseil d'Etat sur l'IN 172.

C'est sur cette base qu'il exprimera ensuite au Grand Conseil sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

1. Dispositions prévues par l'IN 172

L'IN 172 intitulée « Zéro pertes : garantir les ressources publiques, les prestations et la création d'emplois » prévoit de modifier la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; A 2 00) en ajoutant des dispositions à l'article 155 sur la fiscalité. Selon les initiants, le but est de créer des emplois locaux, de garantir le financement des prestations publiques et de faire en sorte que la réforme de l'imposition des entreprises profite à l'ensemble des Genevois-es. Les initiants indiquent que l'initiative vise à fixer un cadre à la réforme de l'imposition des bénéfices des entreprises.

Les modifications prévues sont l'ajout à l'article 155 Cst-GE des alinéas 4 (l'alinéa 4 ancien devenant l'alinéa 5) et 6 :

⁴ *L'Etat agit en faveur de la réduction de la concurrence fiscale intercantonale.*

⁶ *La mise en œuvre cantonale des réformes fédérales sur la fiscalité obéit aux principes suivants :*

- a) *préservation du financement des services publics et des prestations à la population;*
- b) *maintien du niveau des recettes fiscales cantonales et communales;*
- c) *renforcement de la progressivité de l'impôt.*

Le Conseil d'Etat constate que le texte de l'initiative traite de la mise en œuvre cantonale des réformes fédérales sur la fiscalité, alors que l'exposé des motifs se concentre uniquement sur la RFFA. Par conséquent, dans le présent rapport, le Conseil d'Etat entend expliquer comment, dans le cadre de la RFFA et de sa mise en œuvre au plan cantonal, les mesures proposées dans l'IN 172 ont été prises en considération.

2. Contexte de la réforme fiscale des entreprises

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Groupe des vingt (G20) ont lancé leur projet commun Base Erosion and Profit Shifting, ou érosion de la base d'imposition et transfert des bénéfices (BEPS), en 2013 pour lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéfices des entreprises. Le rapport final sur BEPS comprend une série d'actions qui ont pour but d'établir l'imposition sur le lieu d'activité économique et d'éviter la double non-imposition des bénéfices. Dans ce cadre, le droit fiscal suisse en vigueur est critiqué, car il permet un traitement fiscal différencié des revenus de source suisse et de source étrangère et il est accusé de provoquer une concurrence fiscale dommageable.

En parallèle, dans une déclaration commune qui date de juillet 2014, la Suisse et l'Union européenne (UE) ont mis fin à la controverse sur la fiscalité

des entreprises. La Suisse s'est engagée à abolir les régimes fiscaux qui ne sont plus acceptés sur le plan international, et l'UE à supprimer les mesures de rétorsion à l'encontre de la Suisse dès que les régimes fiscaux incriminés auront été supprimés.

C'est donc pour se conformer aux exigences internationales que la Suisse doit abolir les statuts spéciaux accordés à certaines sociétés.

3. Grandes étapes

Vous trouverez ci-dessous les grandes étapes du projet de réforme fiscale des entreprises. Le lancement de l'IN 172 s'insère dans cette chronologie à un moment bien particulier, suite au refus du projet de troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) par le peuple et au vote de principe de la majorité de la commission fiscale sur un taux de 13,49%. Cette feuille de route permet de comprendre l'évolution du projet depuis le lancement de l'IN 172, d'abord avec la révision du projet par le Conseil d'Etat en automne 2018 et, ensuite, avec son adoption, avec des amendements, par le Grand Conseil en janvier 2019.

- 17 juin 2016 : adoption par les Chambres fédérales du projet RIE III;
- 16 novembre 2016 : adoption par le Conseil d'Etat genevois d'un train de projets de loi à l'attention du Grand Conseil, concrétisant ainsi sa stratégie pour la mise en œuvre cantonale de la RIE III;
- 12 février 2017 : refus du projet fédéral RIE III en votation populaire. Les projets de mise en œuvre cantonale sont suspendus en commission fiscale du Grand Conseil;
- Mi à fin 2017 : élaboration du nouveau projet fédéral projet fiscal 17 (PF17);
- Janvier 2018 : reprise des travaux sur le projet cantonal par la commission fiscale;
- 23 janvier 2018 : la commission fiscale vote en faveur d'un taux de 13,49% comme base de travail pour mener ses travaux sur le projet fiscal 17, en particulier sur les mesures d'accompagnement;
- 21 mars 2018 : message du Conseil fédéral sur PF17;
- 22 mars 2018 : lancement de l'IN 172 (publication dans la FAO). Les initiants estiment que le Conseil d'Etat maintient le même cap et que les pertes fiscales avoisinent toujours 365 millions de francs, malgré le refus par le peuple de RIE III;

- 7 juin 2018 : le Conseil des Etats lie le projet PF17 à la réforme de l'AVS. Le projet est renommé « loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS » (RFFA);
- 28 septembre 2018 : adoption de la RFFA par le Parlement fédéral;
- 17 octobre 2018 : présentation par le Conseil d'Etat du projet cantonal de mise en œuvre de la RFFA. Pour des raisons liées au calendrier, le Conseil d'Etat a décidé d'amender le projet de loi fiscal (PL 12006), celui sur la modification du frein au déficit (PL 12007), celui sur la mesure d'accompagnement en faveur de la petite enfance (PL 12009), celui sur la répartition entre le canton et les communes (PL 12013) et de retirer les autres projets de lois qui faisaient partie du train de lois sur RIE III;
- 11 décembre 2018 : vote du projet amendé par la commission fiscale;
- 17 janvier 2019 : aboutissement du référendum au niveau fédéral;
- 31 janvier 2019 : vote par le Grand Conseil.

4. Cadre fédéral de la RFFA

La suppression des régimes fiscaux cantonaux qui ne correspondent plus aux normes internationales, la définition des mesures fiscales et de leurs limites ainsi que la compensation verticale rétrocédée par la Confédération aux cantons sont définies dans le cadre fédéral.

Au cours des débats parlementaires, le projet du Conseil fédéral a fait l'objet de diverses modifications. Point déterminant, il a été couplé à la réforme de l'AVS et a été renommé « loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS ». Ainsi, l'autre volet de la réforme des entreprises prévu par la RFFA est une amélioration partielle de la situation financière de l'AVS. Le fonds AVS recevra un montant identique, à savoir que chaque franc d'impôt perdu par la Confédération, les cantons ou les communes via l'imposition des entreprises sera « compensé » par un franc au profit de l'AVS. Celui-ci sera notamment financé par l'augmentation des cotisations AVS des salariés et des employeurs (+0,15% chacun) et par l'attribution aux retraites de la totalité des recettes provenant du relèvement des taux de TVA qui avait été introduit pour faire face au défi démographique.

Description des mesures fiscales

La mise en place d'une *patent box* obligatoire au niveau des cantons est maintenue. Cette mesure prévoit que le bénéfice net imputable aux brevets et aux droits comparables est imposé, sur demande désormais, en proportion des dépenses de recherche et de développement, avec une réduction de maximum 90%. La RFFA prévoit la définition des droits éligibles

contrairement à la RIE III. La possibilité de considérer les logiciels ainsi que les inventions non brevetées des PME comme des droits comparables n'a pas été reprise dans la RFFA.

La RFFA maintient la faculté pour les cantons d'instaurer une déduction supplémentaire de 50% au maximum de ces dépenses de recherche et développement (R&D). La définition de la notion de « recherche et développement » correspond à celles de la « recherche scientifique » et de l'« innovation fondée sur la science » figurant à l'article 2 de la loi fédérale du sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation, du 14 décembre 2012 (LERI; RS 420.1). Cette définition englobe les activités de R&D au sens large car le terme comprend la recherche fondamentale, la recherche orientée vers les applications et l'innovation fondée sur la science.

Cette large définition est contrebalancée par une définition très restrictive des dépenses éligibles. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990 (LHID; RS 642.14) prévoit de limiter cette déduction aux charges de personnel directement imputables à la recherche et au développement, majorée d'un supplément forfaitaire de 35% au titre des autres dépenses liées à la R&D. Cette déduction ne vise que les dépenses engagées en Suisse. En cas de recherche sur mandat, les déductions sont attribuées au mandant, mais à concurrence de 80% de la R&D facturée par des tiers. Cette déduction est octroyée à titre définitif, sous réserve d'entrée dans la *patent box*.

La RFFA prévoit par ailleurs certains mécanismes pour garantir un meilleur équilibre de la réforme, avec notamment la limitation de la réduction fiscale maximale pour l'impôt sur le bénéfice, qui passe de 80% selon l'ancien projet à 70%. Enfin, bien que le projet initial du Conseil fédéral ne reprenne pas la mesure controversée relative à la déduction des intérêts notionnels (NID), cette dernière a été rajoutée dans le cadre des débats parlementaires sur le plan cantonal uniquement. Cette faculté n'est ouverte que lorsque le taux de l'impôt sur le bénéfice cantonal et communal du chef-lieu se monte à 13,5% au moins, ce qui ne sera pas le cas à Genève. En effet, le taux statutaire d'au moins 13,5% entraîne un taux effectif d'au moins 18,03%. Seul le canton de Zurich devrait atteindre ces taux.

A noter que, dans le cadre de la réforme RFFA, les mesures fiscales suivantes sont également prévues :

- modalités d'imposition des réserves latentes en cas de début ou de fin d'assujettissement en Suisse;
- modalités d'imposition séparée des réserves latentes dans les 5 ans qui suivent la fin des statuts fiscaux;

- possibilité pour les cantons d'instaurer une réduction d'impôt pour le capital propre afférent à certains droits de participation, aux brevets et droits comparables, ainsi qu'aux prêts consentis à des sociétés du groupe;
- extension de l'imputation forfaitaire d'impôt.

La présente réforme a fait l'objet, dans le cadre des débats parlementaires, d'amendements qui impactent l'imposition des personnes physiques détenant des participations.

L'imposition des revenus de droits de participations qualifiées est relevée à hauteur de 70% au niveau de l'impôt fédéral direct. Actuellement, ce pourcentage s'élève à 50% pour les participations qualifiées détenues dans la fortune commerciale et à 60% pour la fortune privée. Un seuil minimal d'imposition est ancré dans la LHID à hauteur de 50% au niveau de l'impôt cantonal et communal.

Il y a également des mesures additionnelles sur lesquelles aucune marge de manœuvre n'a été laissée au législateur cantonal. Il s'agit des modifications sur le traitement de la transposition (mécanisme consistant à vendre ou apporter une participation à une société dominée par le vendeur), et également sur le remboursement d'apports, d'agios et de réserves issues d'apports de capital.

Compensation verticale

Le Conseil fédéral a pris en compte la nécessité pour certains cantons d'abaisser fortement leur taux d'imposition sur le bénéfice. Afin de participer aux coûts de maintien de la compétitivité fiscale, le Conseil fédéral a prévu une augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct de 17 à 21,2%. Les cantons sont soumis à l'obligation fixée dans la loi de tenir compte de manière appropriée des conséquences de la réforme pour les communes.

Adaptation de la péréquation intercantonale

Enfin, les principes de la péréquation financière sont adaptés afin de tenir compte de l'abolition des régimes fiscaux cantonaux.

5. Mise en œuvre de la RFFA sur le plan cantonal

En raison du tissu économique très diversifié de notre canton, le Conseil d'Etat a fait le choix d'agir prioritairement par la réduction du taux d'imposition ordinaire sur le bénéfice. Compte tenu de leurs activités, les sièges de multinationales ainsi que les sociétés de négoce présents à Genève ne pourront effectivement pas profiter des effets de la *patent box* et de la déduction accrue des dépenses de R&D. Pour mémoire, le projet initial RIE III prévoyait un taux de 13,49%, un usage très limité des mesures fiscales et une imputation totale de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital. Des mesures

d'accompagnement budgétaire et financières, récurrentes (financées par un prélèvement sur la masse salariale plafonnée de 0,22%) et non récurrentes (financées par une part additionnelle et temporaire de l'impôt sur le bénéfice de 0,3%), complétaient la réforme.

Après la décision du Conseil des Etats du 7 juin 2018 de lier la réforme fiscale des entreprises avec le financement de l'AVS, il est rapidement apparu que le cumul de la cotisation employeur supplémentaire de 0,15% en faveur de l'AVS et du prélèvement de 0,22% sur la masse salariale plafonnée renchérisait exagérément le coût du travail. Le Conseil d'Etat a décidé de capitaliser sur le travail déjà effectué lors de RIE III et de conduire des consultations auprès des entreprises, des partis politiques et des acteurs de l'économie pour évaluer les pistes de travail qui se dégagent. Les questions ont porté sur le taux d'imposition, les mesures d'accompagnement et la recherche de solutions pour limiter la baisse des rentrées fiscales.

Tenant compte de l'évolution du droit fiscal harmonisé (LHID), de la volonté que ce projet demeure supportable pour les finances publiques ainsi que des résultats des consultations, le Conseil d'Etat a décidé d'adopter les axes suivants par rapport au projet initial sur RIE III :

- un taux effectif d'imposition du bénéfice fixé à 13,79% en lieu et place d'un taux de 13,49% pour toutes les personnes morales;
- maintien de la réduction de l'imposition du produit net en lien avec la *patent box* limitée à 10%, ainsi que maintien de la déduction supplémentaire de 50% pour les dépenses de R&D;
- maintien de la limitation de la réduction fiscale maximale à 9% compte tenu d'une diminution significative du taux d'impôt sur le bénéfice à 13,79%. Cette limitation a pour conséquence un taux d'imposition effectif ICC et IFD minimum (taux plancher) de 13,29% en lieu et place de 13,01% avec le taux à 13,49%;
- maintien d'un taux effectif de 0,4% pour l'impôt sur le capital ainsi que d'une imposition réduite du capital propre imposable à un taux effectif de 0,001% applicable aux participations, brevets et prêts intragroupe;
- imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital limitée à 50% pendant 5 ans, puis de 100% en lieu et place du 100% immédiat;
- maintien de l'imposition partielle des dividendes à hauteur de 60% pour les participations détenues dans la fortune commerciale et de 70% pour celles détenues dans la fortune privée. Pour rappel la loi actuelle prévoit une imposition à hauteur de respectivement 50% et 60%;

- maintien uniquement de la mesure sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour (PL 12009), financée par un prélèvement de 0,07% sur la masse salariale (plafonnée). Toutes les autres mesures d'accompagnement sont supprimées;
- soutien par le Conseil d'Etat au contreprojet à l'IN 170 « Pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage ! »;
- augmentation de la rétrocession aux communes à hauteur de 20% de la part cantonale additionnelle à l'IFD qui est passée de 17% à 21,2%;
- maintien de la modification du frein au déficit.

Le 31 janvier 2019, le Grand Conseil a voté le projet du Conseil d'Etat en y apportant les amendements suivants :

- augmentation du taux d'imposition sur le bénéfice des entreprises à 13,99%;
- imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital plafonné à 8 500 francs, puis imputation totale après 5 ans par paliers (N plafond à 8'500, N+1 à 25%, N+2 à 50%, N+3 à 75%, dès N+4 imputation totale);
- modification du frein au déficit pendant 8 ans, avec un déficit de 372 millions francs en 2020. Ce montant sera graduellement réduite de 23,25 millions de francs par année jusqu'en 2027 y compris. Le budget 2028 ne devra pas présenter d'excédent de charges;
- mesures en faveur de la petite enfance financée sur la base de la masse salariale non plafonnée grâce à un prélèvement de 0,07% sur la masse salariale, avec une production estimée à environ 20 millions de francs;
- contreprojet à l'IN 170, en faveur d'une enveloppe financière de 186 millions de francs.

Enfin, les deux tiers des députés ayant accepté la clause du référendum obligatoire, la loi fiscale sera soumise au vote populaire le 19 mai 2019, en même temps que le référendum sur le projet fédéral.

6. Analyse du projet cantonal de mise en œuvre de la RFFA par rapport aux dispositions constitutionnelles proposées dans l'IN 172

Dans cette section, le Conseil d'Etat entend montrer que les principes qui ont gouverné à l'élaboration du projet de mise en œuvre cantonale de la RFFA rejoignent les objectifs des initiants.

Action en faveur de la réduction de la sous-enchère fiscale

La Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999 (Cst-féd; RS 101) accorde aux cantons la souveraineté sur les barèmes et les taux (art. 129, al. 2 Cst-féd). Les cantons sont limités par les restrictions qu'impose l'harmonisation fiscale.

En 2009, le Conseil fédéral rejetait sans formuler de contreprojet l'initiative « pour des impôts équitables ». Dans son message¹, il refusait de limiter l'autonomie fiscale des cantons, car il jugeait la concurrence fiscale profitable dans la mesure où « elle exerce une pression permanente sur les collectivités au niveau de l'efficacité et de la concurrence, pression qui diminuerait si la concurrence fiscale s'affaiblissait ». Il relevait toutefois que la concurrence fiscale s'exerce en Suisse dans un cadre limité par la péréquation financière et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la forte progressivité de l'impôt fédéral direct, l'harmonisation fiscale formelle, les principes d'imposition édictés dans la Constitution fédérale (universalité, égalité de traitement et capacité économique), ainsi que par les décisions du Tribunal fédéral.

Le Conseil d'Etat partage l'avis du Conseil fédéral sur les bénéfices de la compétitivité fiscale intercantonale.

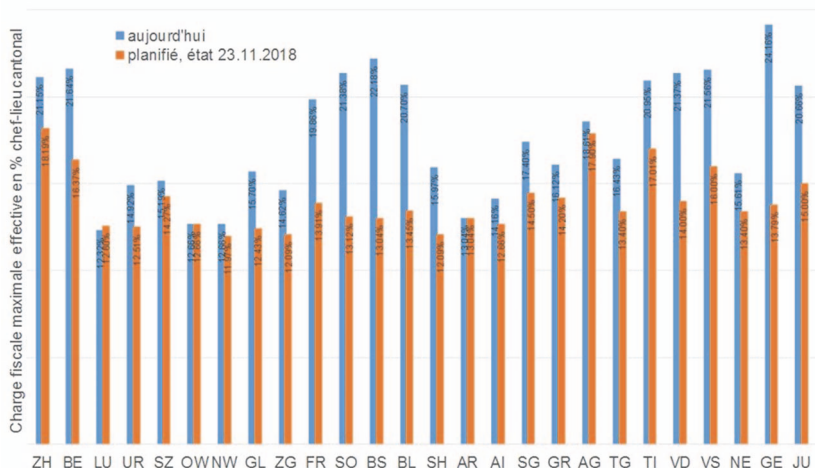
S'il fallait malgré tout agir en faveur de la réduction de la sous-enchère fiscale intercantonale, le seul moyen d'action à disposition serait de ne pas fixer un taux d'imposition parmi les plus bas de Suisse. L'examen des projets annoncés par les autres cantons montre que le projet de notre canton ne participe pas à la sous-enchère fiscale intercantonale.

Le graphique ci-dessous illustre les baisses de taux d'imposition du bénéficiaire prévues par rapport à ceux en vigueur dans les différents cantons. Pour Genève, le taux mentionné est celui du projet du Conseil d'Etat fixé à 13,79%. Il ne tient pas compte du taux de 13,99% voté par le Grand Conseil.

Le Conseil d'Etat constate que 15 cantons, en tenant compte du canton de Vaud qui applique depuis le 1^{er} janvier 2019 un taux de 13,79%, prévoient de fixer un taux d'imposition inférieur à 13,99%.

¹ 09.031 – Message concernant l'initiative populaire « pour des impôts équitables. Stop aux abus de la concurrence fiscale (Initiative pour des impôts équitables) », 6 mars 2009.

Abaissment des taux cantonaux d'imposition (source CDF)



De plus, comme indiqué, Genève fera un usage très modéré des mesures fiscales et le taux minimal d'imposition, tel qu'il ressort après le vote du Grand Conseil, sera de 13,48%. D'autres cantons utiliseront davantage cette possibilité de réduire la charge fiscale. A Zurich, par exemple, le taux d'imposition est fixé à 18,19%, mais, grâce aux mesures fiscales, le taux minimal sera finalement de 11,21%. Selon les projets cantonaux annoncés, il n'y a que le canton du Tessin qui aura un taux minimal d'imposition supérieur à celui de Genève.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que le projet de réforme fiscale qu'il a présenté en octobre 2018, et a fortiori la loi fiscale votée par le Parlement, ne favorisent pas la sous-enchère fiscale intercantonale.

Préservation du financement des services publics et des prestations à la population

Dans le projet de mise en œuvre cantonale de la RFFA, le Conseil d'Etat a proposé de modifier le frein au déficit et également d'accorder une marge de manœuvre supplémentaire aux communes dans le but d'atténuer les impacts de la réforme fiscale sur les budgets des collectivités publiques. La loi votée prévoit ainsi une levée du frein au déficit sur 8 ans, à hauteur de 372 millions de francs en 2020, montant qui sera graduellement réduit jusqu'en 2027.

Le Conseil d'Etat rappelle aussi qu'en complément du volet social sur le plan fédéral avec le financement de l'AVS, la mise en œuvre cantonale de la

RFFA comporte deux mesures importantes en faveur de la population. Il s'agit :

- de la proposition d'un contreprojet à l'IN 170 « pour des primes d'assurance-maladie plafonnées à 10% du revenu du ménage ! » qui, grâce à une enveloppe de 186 millions de francs, a pour but de soulager la classe moyenne dans un contexte de pression constante sur les charges qu'elle doit supporter. Au total, 125 000 personnes, au lieu de 53 000 actuellement, toucheront des subsides d'assurances maladie. L'enveloppe prévue correspond aux pertes estimées pour le canton en 2020. Le principe qui prévoit, au niveau fédéral, que chaque franc perdu au niveau des recettes fiscales est compensé par un franc en faveur de la population est appliqué également au niveau cantonal;
- d'une mesure en faveur de la petite enfance qui sera financée par les employeurs à travers un prélèvement de 0,07% sur la masse salariale. Celle-ci permettra de diminuer le manque de places d'accueil pour la petite enfance et de répondre aux besoins des familles tout en facilitant l'intégration des femmes sur le marché du travail et le recrutement de personnel qualifié pour les entreprises.

Ainsi, sur un modèle comparable à ce qui est proposé au niveau fédéral, chaque franc de baisse d'impôt est compensé par un franc attribué à une mesure sociale garantissant ainsi un maintien global des prestations sociales. Compte tenu des mesures budgétaires et sociales contenues dans la RFFA, le Conseil d'Etat est convaincu que les exigences des initiants en matière de financement des services publics et de maintien des prestations à la population sont remplies.

Maintien du niveau des recettes fiscales cantonales et communales

L'enjeu de cette réforme est de trouver un compromis permettant de conserver les sociétés à statut dans notre canton, de maintenir les emplois et de minimiser la charge sur les finances publiques.

Pour mémoire, les sociétés au bénéfice d'un statut fiscal représentent² :

- 22'000 emplois directs;
- 40'000 emplois indirects et induits;
- soit un total de 62'000 emplois (ce qui représente 22,2% des emplois);
- 23% des recettes fiscales des personnes morales du canton, 27% avec la part IFD (impôt sur le bénéfice et sur le capital).

² « Sociétés auxiliaires et sociétés liées, impacts direct, indirect et induit sur l'économie genevoise, résultats 2011 et évolution 2008-2011 », Créa, Délia Nilles, janvier 2015.

De plus, ces sociétés et leurs employé-e-s direct-e-s génèrent 1,1 milliard d'impôts cantonaux et communaux.

La détermination des différents paramètres fiscaux est évidemment un délicat exercice d'équilibre. Il convient de rappeler que le taux en vigueur d'imposition du bénéfice effectif des sociétés à statut est de 11,6% par rapport à 24,2% pour les sociétés ordinaires. Avec le taux fixé à 13,99%, la loi votée par le Grand Conseil entraîne une augmentation d'impôts conséquente pour les sociétés à statuts qui, en 2020, paieront 344,6 millions de francs d'impôt supplémentaire sur le bénéfice. Le Conseil d'Etat estime toutefois que la stratégie adoptée permet à notre canton de rester compétitif aussi bien au niveau international qu'intercantonal et de préserver ainsi les emplois.

Du point de vue des collectivités publiques, la réforme fiscale entraîne une baisse de recettes. Le tableau ci-dessous compare les baisses de revenus statiques estimées au niveau du canton et des communes, dans les différentes versions du projet.

	RIE III	RIE III	RFFA	RFFA
	13,49%	13,49%	13,79%	Loi votée 13,99%
Moyenne	2010-2013	2012-2016	2012-2016	2012-2016
Impact avec un taux de 13,49%	-569,8	-653,2	-653,2	-653,2
Effet du maintien des holdings				49,6
Augmentation du taux d'impôt			43,0	70,9
Limitation de l'imputation			41,7	166,0
Imposition des dividendes	17,6	23,4	23,4	23,4
Rétrocession IFD	112,0	111,0	111,0	111,0
Manque à gagner	-440,2	-518,8	-434,1	-232,3
Différence		-78,6	+84,7	+286,5

Sur le projet initial RIE III, le Conseil d'Etat avait annoncé des baisses statiques de revenus fiscaux à hauteur de 440,2 millions de francs pour le canton et les communes, sur la base des données des années 2010-2013.

Depuis, les données ont été actualisées et couvrent la période 2012 à 2016. Le tableau montre que la simple mise à jour des données pour RIE III augmente le coût du projet à 518,8 millions de francs pour le canton et les communes, soit une charge supplémentaire de 78,6 millions de francs.

Le tableau met également en évidence que la charge pour les collectivités publiques, à données comparables (2012-2016), est réduite avec le projet RFFA du Conseil d'Etat par rapport à son projet initial RIE III. En comparaison avec le projet initial, estimé à 518,8 millions de francs, le nouveau projet RFFA réduit le coût à 434,1 millions de francs avec un taux à 13,79%, soit une diminution de 84,7 millions de francs.

Comme on le voit, dans le projet du Conseil d'Etat sur RFFA, l'effet négatif de l'actualisation des données est plus que compensé par la réduction du coût du nouveau projet pour les collectivités publiques.

La dernière colonne du tableau présente l'impact estimé de la loi votée par le Grand Conseil sur les collectivités publiques pour l'année 2020. Au cours de ses travaux, la commission fiscale a décidé de prendre en considération dans les chiffrages le maintien des holdings et des sociétés financières pour les raisons suivantes : d'une part, l'administration fiscale cantonale a évalué que la réduction de l'imposition sur le capital devrait permettre de conserver ces sociétés ou au moins une partie d'entre elles; d'autre part, la commission fiscale a estimé que l'hypothèse d'un départ de ces sociétés était en contradiction avec la méthode de simulation statique adoptée. En conclusion, la loi votée réduit le coût pour les collectivités publiques à 232,3 millions de francs pour 2020, soit une amélioration de 286,5 millions de francs par rapport au projet initial de RIE III.

L'augmentation graduelle sur 4 ans de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital, prévue dans la loi votée par le Grand Conseil, provoque une baisse de recettes, toutes choses étant égales par ailleurs :

Limitation de l'imputation	8500 fr.	25%	50%	75%	100%
Recettes fiscales produites	166,0	79,7	41,1	16,5	–

A court terme, la RFFA a un coût pour les collectivités publiques. Les entreprises ordinaires qui font des bénéfices paieront moins d'impôts, mais cette diminution de la charge fiscale favorisera les investissements, les créations d'emplois et la distribution des bénéfices. Ces effets dynamiques ont été bien documentés dans une étude de la Haute école de gestion de Genève

consacrée à une revue de la littérature³ et également dans une étude du Département fédéral des finances (DFF) qui met en évidence les conséquences positives à plus long terme du projet de réforme sur les recettes fiscales de la Confédération et des cantons⁴. Par ailleurs, la sécurité juridique permettra aux entreprises internationales de se projeter dans l'avenir et de poursuivre leur développement dans notre canton. A contrario, l'absence de réforme ou la fixation d'un taux ou d'une assiette trop élevés sont plus coûteuses et ne résultent pas en « Zéro perte », en raison du risque de départ des entreprises ou d'érosion fiscale importante.

S'agissant de la situation des communes, il convient de rappeler que le projet RIE III posait déjà le principe d'un partage de la rétrocession supplémentaire de l'IFD par la Confédération entre le canton et les communes en proportion des pertes de recettes fiscales, soit 80% en faveur du canton et 20% en faveur des communes. Comme il était tenu compte de l'ensemble des mesures d'accompagnement, la part des communes à la rétrocession supplémentaire IFD avait ainsi été fixée à 13%. Au cours des travaux sur la RFFA, le Conseil d'Etat a proposé d'augmenter le montant de la rétrocession supplémentaire de l'IFD à 20%. Il en résulte que la situation des communes est nettement améliorée grâce à la hausse du taux d'imposition sur le bénéfice, l'introduction temporaire de l'imputation partielle de l'impôt sur le capital à l'impôt sur le bénéfice et l'augmentation de la part à la rétrocession IFD. D'autre part, la taxe professionnelle communale est maintenue.

Renforcement de la progressivité de l'impôt

A Genève, la notion de progressivité de l'impôt ne s'applique pas aux personnes morales, comme d'ailleurs dans la majorité des cantons suisses. L'impôt sur le bénéfice et sur le capital est fixé selon un tarif proportionnel, c'est-à-dire un taux fixe.

Dans le contexte de la RFFA, le Conseil d'Etat n'est pas entré en matière sur un renforcement de la progressivité de l'impôt sur le bénéfice ou le capital. Une telle mesure aurait impliqué un taux d'imposition plus élevé pour les sociétés les plus importantes, parmi lesquelles figurent celles qui sont concernées par l'abolition des statuts et qui voient déjà leurs impôts augmenter fortement avec le taux d'imposition du bénéfice fixé à 13,99%, réduisant ainsi

³ « Estimation des impacts économiques de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) dans le canton ». Revue de la littérature, Haute école de gestion de Genève, D^r David Maradan et Prof. Giovanni Ferro Luzzi, 17 juin 2016.

⁴ « Estimation dynamique des conséquences du projet fiscal 17 sur les recettes fiscales », DFF, Martin Daepf et David Staubli, 19 mars 2018.

la probabilité de conserver ces sociétés et leurs emplois dans le canton. Alternativement, la progressivité aurait pu être instaurée en fixant un taux d'imposition sur le bénéfice inférieur à 13,99% pour les sociétés réalisant les bénéfices les plus bas, aggravant ainsi les pertes fiscales par rapport au projet RFFA.

La disposition proposée par les initiants sur le renforcement de la progressivité concerne également les personnes physiques. Le Conseil d'Etat rappelle qu'un barème fortement progressif⁵, en comparaison intercantonale, est appliqué dans notre canton sur le revenu des personnes physiques, à partir de 20 000 francs. En dessous de ce seuil, le barème est dégressif. Cela est dû au prélèvement d'un montant fixe d'impôt par contribuable (l'impôt personnel).

7. Position du Conseil d'Etat sur l'IN 172

Bien que sa formulation soit plus large, selon l'exposé des motifs, l'IN 172 a pour but de fixer un cadre pour la mise en œuvre de la RFFA. Les initiants ont lancé l'initiative dans un contexte particulier, car ils craignaient que le refus du peuple sur RIE III ne soit pas pris en compte dans l'élaboration du nouveau projet de réforme fiscale. Or le projet proposé par le Conseil d'Etat en octobre 2018, puis amendé et voté par le Grand Conseil, a fortement évolué par rapport au projet initial RIE III. Les pertes fiscales sont minimisées, les prestations à la population sont préservées grâce à la modification du frein au déficit et renforcées avec le contreprojet à l'IN 170 et les mesures en faveur de la petite enfance. De plus, le projet est compétitif sur le plan international et intercantonal, sans pour autant intensifier la concurrence fiscale intercantonale. Au contraire, le Conseil d'Etat a recherché la cohérence lémanique dans la fixation de sa stratégie.

Cette réforme, sur laquelle le peuple aura l'occasion de se prononcer le 19 mai prochain, représente une contribution décisive à la compétitivité de la place économique genevoise et donc à la création de valeur et d'emplois ainsi qu'au maintien des prestations.

De façon plus générale le Conseil d'Etat ne peut pas soutenir les limitations qu'impose l'IN 172 sur la politique fiscale en tant qu'instrument de politique conjoncturelle ou concurrentielle. Il rappelle également que le peuple a pratiquement toujours le dernier mot en matière fiscale, puisque les lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou qui portent sur la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt existant sont soumises au corps électoral si le référendum

⁵ «La progressivité de l'impôt sur les revenus en Suisse : une comparaison intercantonale ». Une analyse de la charge fiscale 2011 des personnes physiques, DFF, Rudi Peters, 11 juin 2013.

facultatif « facilité » est demandé par 500 titulaires des droits politiques (cf. art. 67, al. 2, lettre a, Cst-GE).

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à refuser l'initiative 172 sans lui opposer de contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Antonio HODGERS