

Date de dépôt : 15 décembre 2021

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 179 « Contre le virus des inégalités... Résistons ! Supprimons les privilèges fiscaux des gros actionnaires »

- | | |
|--|--------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 10 septembre 2021 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 10 janvier 2022 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 10 janvier 2022 |
| 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 | 10 septembre 2022 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 10 septembre 2023 |

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 179 « CONTRE LE VIRUS DES INÉGALITÉS... RÉSISTONS ! SUPPRIMONS LES PRIVILÈGES FISCAUX DES GROS ACTIONNAIRES » (ci-après : IN 179) par un arrêté du 8 septembre 2021, publié dans la Feuille d'avis officielle le 10 septembre 2021. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits politiques. 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; rs/GE B 1 01). En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 10 janvier 2022.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a estimé que l'IN 179 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 du texte de l'initiative, le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

1. Brève synthèse des propositions de l'initiative

L'IN 179 a pour objectif de modifier les articles 19B, alinéa 1, et 22, alinéa 2, de la loi sur l'imposition des personnes physiques, du 27 septembre 2009 (LIPP – rs/GE D 3 08). Actuellement les distributions aux sociétaires sont imposées à hauteur d'un certain pourcentage afin d'atténuer la double imposition économique entre la société et le sociétaire. Avec cette modification ces distributions seront imposées à hauteur de 100%.

2. La double imposition économique

La fortune mobilière peut être constituée de participations du contribuable au capital de sociétés de capitaux (sociétés anonymes, sociétés en commandites par actions, sociétés à responsabilité limitée) ou de sociétés coopératives. Selon le système classique suisse de la double imposition économique, les profits générés par la société sont frappés de l'impôt sur le bénéfice une première fois auprès de cette dernière, puis une seconde fois

lors de la distribution au sociétaire au titre de l'impôt sur le revenu, la société et le sociétaire étant chacun des contribuables distincts.

En vue d'atténuer la double imposition économique, la Confédération et les cantons n'imposent que partiellement les distributions aux sociétaires. La participation à la société doit cependant atteindre un certain pourcentage.

3. Distinction terminologique entre « distribution » et « rendement » provenant de participations

Les gains en capital découlant de la vente de participations appartenant à la fortune privée sont en principe exonérés d'impôts. Les bénéfices en capital découlant de la vente de participations appartenant à la fortune commerciale sont imposables. Toutefois, ils peuvent bénéficier, à certaines conditions, d'une imposition partielle.

Compte tenu de ce qui précède, pour une participation détenue dans la fortune privée, en cas de distribution au sociétaire, on utilisera le terme « distribution » alors que, pour une participation détenue dans la fortune commerciale, en cas de distribution au sociétaire ou en cas de bénéfice en capital découlant de la vente de participation, on utilisera le terme « rendement ».

4. Le cadre légal fédéral

1^{er} janvier 2009

Dès le 1^{er} janvier 2009, dans le cadre de la réforme de l'imposition des entreprises II, le législateur a introduit, dans le droit fiscal fédéral harmonisé, l'imposition partielle des distributions aux sociétaires (FF 2005 4469; RO 2008 2893).

Pour l'impôt fédéral direct, pour un seuil de détention de 10% dans la fortune privée, les distributions étaient imposables à hauteur de **60%** (art. 20, al. 1bis, de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct, du 14 décembre 1990 (LIFD; RS 642.111)). Pour un seuil de détention de 10% dans la fortune commerciale, les rendements étaient imposables à hauteur de **50%** (art. 18b LIFD).

Pour l'impôt cantonal et communal, le système était comparable mais les cantons étaient libres de fixer le pourcentage de l'imposition partielle (art. 7, al. 1 in fine, de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, du 14 décembre 1990 (LHID; RS 6412.14)).

1^{er} janvier 2020

Dès le 1^{er} janvier 2020, dans le cadre de la loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS, du 28 septembre 2018 (RFFA), le législateur a modifié l'imposition partielle des distributions aux sociétaires (FF 2018 6077; RO 2019 2413).

Pour l'impôt fédéral direct, pour un seuil de détention de 10% dans la fortune privée, les distributions sont imposables à hauteur de **70%** (art. 20, al. 1bis LIFD). Il en est de même pour les rendements, pour un seuil de détention de 10%, dans la fortune commerciale (art. 18b LIFD).

Pour l'impôt cantonal et communal, le système est comparable mais les cantons sont libres de fixer le pourcentage d'imposition partielle. Toutefois, ce pourcentage doit être au minimum de 50% (art. 7, al. 1 in fine LHID et art. 8, al. 2quinquies LHID).

5. Situation dans le canton de Genève

1^{er} janvier 2010

Dès le 1^{er} janvier 2010, dans le cadre de l'adaptation du droit cantonal à la réforme de l'imposition des entreprises II et du regroupement de cinq lois en une seule loi sur l'imposition des personnes physiques, le législateur a introduit l'imposition partielle des distributions aux sociétaires (loi 10199, art. 74 souligné).

Pour un seuil de détention de 10% dans la fortune privée, les distributions étaient imposables à hauteur de **60%** (art. 22, al. 2 LIPP). Pour un seuil de détention de 10% dans la fortune commerciale, les rendements étaient imposables à hauteur de **50%** (art. 19B, al. 1 LIPP).

1^{er} janvier 2020

Dès le 1^{er} janvier 2020, dans le cadre de l'adaptation du droit cantonal à RFFA, le législateur a modifié l'imposition partielle des distributions aux sociétaires (loi 12006).

Pour un seuil de détention de 10% dans la fortune privée, les distributions sont imposables à hauteur de **70%** (art. 22, al. 2 LIPP). Pour un seuil de détention de 10% dans la fortune commerciale, les rendements sont imposables à hauteur de **60%** (art. 19B, al. 1 LIPP).

6. Situation dans les autres cantons

Tous les cantons atténuent la double imposition économique. Le tableau ci-dessous indique l'atténuation de la double imposition dans les autres cantons¹ :

Canton	Limite de participation	Fortune privée	Fortune commerciale
Zurich	10%	50%	50%
Berne	10%	50%	50%
Lucerne	10%	60%	50%
Uri	10%	50%	50%
Schwytz	10%	50%	50%
Obwald	10%	50%	50%
Nidwald	10%	50%	50%
Glaris	10%	70%	70%
Zoug	10%	50%	50%
Fribourg	10%	70%	70%
Soleure	10%	60%	50%
Bâle-Ville	10%	80%	80%
Bâle-Campagne	10%	60%	60%
Schaffhouse	10%	60%	60%
Appenzell Rhodes-Extérieures	10%	60%	60%
Appenzell Rhodes-Intérieures	10%	50%	50%
Saint-Gall	10%	70%	70%
Grisons	10%	50%	50%
Argovie	10%	50%	50%
Thurgovie	10%	60%	60%
Tessin	10%	70%	70%

¹ Cf. Administration fédérale des contributions, Brochures fiscales pour la période fiscale 2020, Imposition partielle des rendements provenant de participations détenues dans la fortune privée et dans la fortune commerciale.

Vaud	10%	70%	60%
Valais	10%	60%	50%
Neuchâtel	10%	60%	60%
Jura	10%	70%	70%

7. Impact financier

Il n'est pas possible de déterminer avec précision le montant des recettes supplémentaires pour le canton qui seraient générées par l'acceptation de l'IN 179.

En effet, l'impact fiscal est intimement lié aux montants des dividendes versés, représentant des participations qualifiées privées ou commerciales pour les contribuables concernés. Or, ceux-ci peuvent être très variables dans le temps.

Si l'on se réfère aux années 2015 à 2019, on peut toutefois établir les chiffres suivants (situation à fin septembre 2021), toutes choses égales par ailleurs :

- Impact minimum : +79 millions de francs
- Impact médian : +96 millions de francs
- Impact moyen : +106 millions de francs
- Impact maximum : +157 millions de francs

Il s'agit de l'impact sur l'impôt cantonal sur le revenu. Celui-ci ne tient pas compte des effets sur les communes genevoises. De manière générale, on peut considérer que l'impact sur les communes représente $\frac{1}{3}$ de l'impact cantonal.

8. Position du Conseil d'Etat : une initiative à rejeter

Le Conseil d'Etat prône le rejet de l'initiative pour les raisons suivantes :

8.1 L'atténuation de la double imposition économique a été acceptée en votation populaire

Lors de la votation populaire du 19 mai 2019, la loi d'adaptation du droit cantonal à RFFA (loi 12006), qui prévoyait notamment la modification de l'imposition partielle des distributions aux sociétaires, a été acceptée par 58,21% des voix.

8.2 Tous les cantons atténuent la double imposition économique

Tous les cantons atténuent la double imposition économique. Le canton de Genève serait le seul à ne pas le faire.

8.3 Cette initiative porte préjudice à l'activité entrepreneuriale

Sur le plan fiscal, cette initiative porte préjudice à l'activité entrepreneuriale exercée à travers une société de capitaux.

Plus précisément, pour l'impôt sur le revenu, l'IN 179 a pour effet d'accentuer la double imposition économique alors qu'il n'y a pas de double imposition économique pour une activité entrepreneuriale exercée en raison individuelle (ou par une société de personnes).

Par ailleurs, déjà actuellement pour l'impôt sur la fortune, une activité entrepreneuriale exercée à travers une société de capitaux conduit, en principe, à une taxation plus lourde qu'une activité entrepreneuriale exercée en raison individuelle (ou par une société de personnes). Dans le premier cas, la valeur de la société est fixée en prenant en compte la valeur réelle des fonds propres et la valeur de rendement alors que, dans le deuxième cas, la valeur de la raison individuelle (ou de la société de personnes) ne prend pas en compte la valeur de rendement et est fixée, pour les biens immatériels et la fortune mobilière, sur la valeur comptable des fonds propres.

8.4 Cette initiative détériore l'attractivité fiscale du canton de Genève

Le canton de Genève est l'un des cantons qui impose le plus les hauts revenus. En effet, pour un revenu brut égal à 1 million de francs, le canton de Genève se classe par rapport aux autres cantons – par ordre décroissant de la charge fiscale – soit premier, soit deuxième, en fonction de la composition familiale (cf. annexe 1).

Bien que l'impôt sur la fortune ne soit pas concerné, il faut rappeler que Genève est le canton qui impose le plus les grosses fortunes. En effet, pour une fortune nette avant déductions sociales égale à 5 millions de francs, le canton de Genève se classe par rapport aux autres cantons – par ordre décroissant de la charge fiscale – en premier (cf. annexe 2).

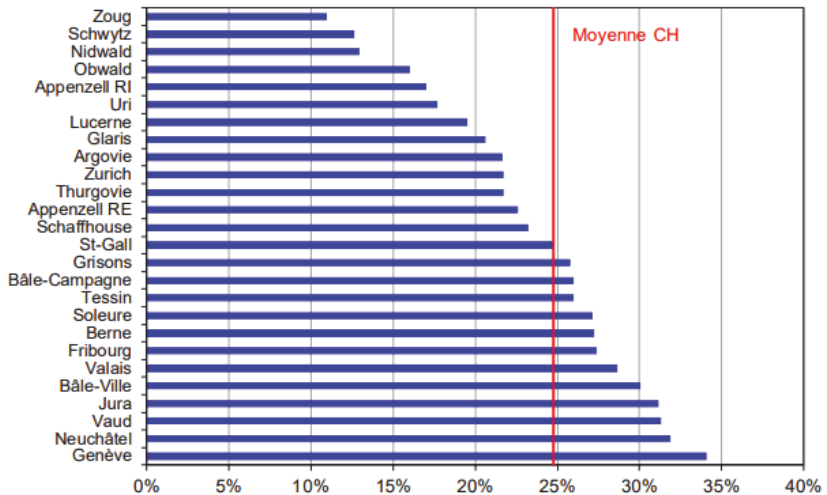
Pour les sociétaires qui ont des hauts revenus et de grosses fortunes, cette initiative détériore l'attractivité du canton de Genève alors qu'il ne figure pas, actuellement, à la meilleure place en comparaison avec les autres cantons.

8.5 En comparaison intercantonale, le canton de Genève est celui qui exploite le plus son potentiel fiscal

L'indice de l'exploitation du potentiel fiscal montre dans quelle mesure la capacité économique fiscalement exploitable d'un canton est, en moyenne, soumise à des redevances fiscales.

En comparaison intercantonale, le canton de Genève est celui qui exploite le plus son potentiel fiscal comme l'indique le tableau ci-dessous² :

Illustration 1: Exploitation, en 2021, du potentiel fiscal par canton en %



L'IN 179 détériore l'indice d'exploitation du potentiel fiscal du canton de Genève alors qu'actuellement il figure à la dernière place en comparaison avec les autres cantons.

8.6 Le départ des sociétaires disposant de hauts revenus impacterait considérablement les finances publiques

Les contribuables disposant de hauts revenus paient actuellement une importante partie de l'impôt cantonal sur le revenu (cf. annexe 3) :

- les revenus imposables de 200 001 francs à 400 000 francs (3,0% des contribuables) paient 16,6% de l'impôt cantonal sur le revenu;

² Ce tableau se trouve en page 2 du document intitulé indice 2021 de l'exploitation du potentiel fiscal, disponible sur le site internet de l'administration fédérale des finances (Page d'accueil > Thèmes > Statistique financière > Évaluations spéciales).

- les revenus imposables de 400 001 francs à 1 000 000 francs (1% des contribuables) paient 13,7% de l'impôt cantonal sur le revenu;
- les revenus imposables de plus de 1 000 000 francs (0,2% des contribuables) paient 18,1% de l'impôt cantonal sur le revenu;
- **en définitive et au total, 4,2% des contribuables paient 48,4% de l'impôt cantonal sur le revenu.**

Les sociétaires qui verront leur charge fiscale augmenter suite à cette initiative seront incités à partir pour d'autres cantons plus attractifs. Le départ de sociétaires qui disposent de hauts revenus impacterait alors considérablement les finances publiques.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à refuser l'IN 179, sans lui opposer de contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Serge DAL BUSCO

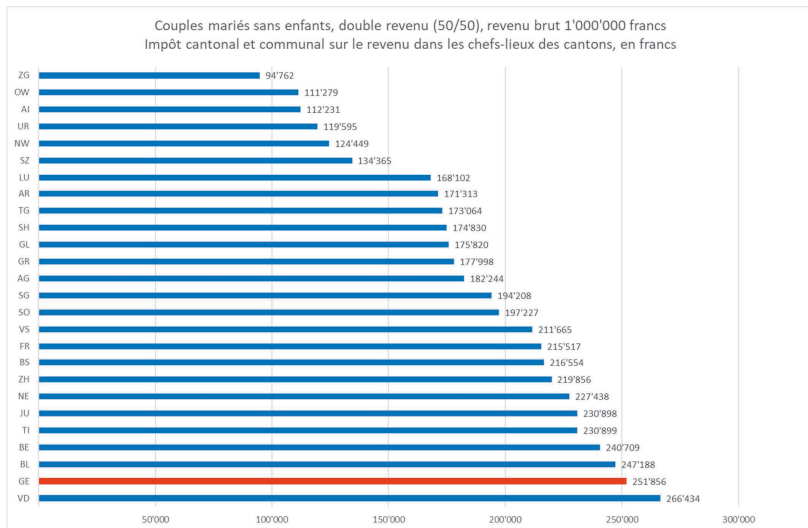
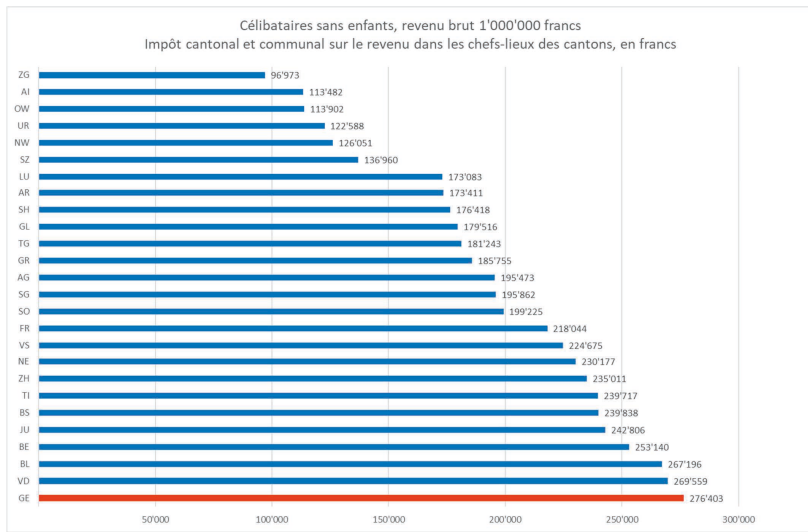
Annexes :

1) : *Graphiques impôt cantonal et communal sur le revenu*

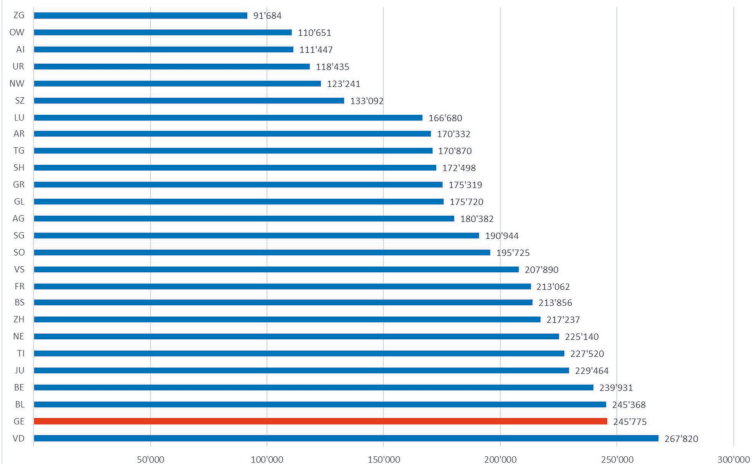
2) : *Graphiques impôt cantonal et communal sur la fortune*

3) : *Personnes physiques IBO par tranches de revenu imposable – année fiscale 2018*

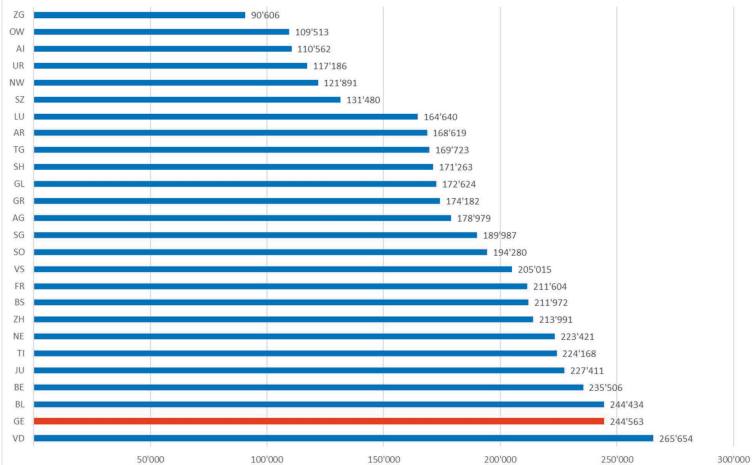
Annexe 1 : graphiques impôt cantonal et communal sur le revenu

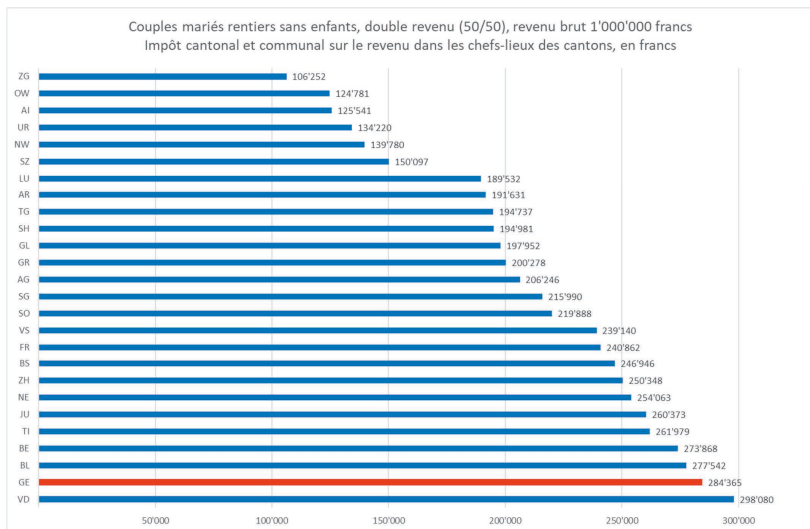


Couples mariés deux enfants, un seul revenu, revenu brut 1'000'000 francs
Impôt cantonal et communal sur le revenu dans les chefs-lieux des cantons, en francs



Couples mariés deux enfants, double revenu (50/50), revenu brut 1'000'000 francs
Impôt cantonal et communal sur le revenu dans les chefs-lieux des cantons, en francs



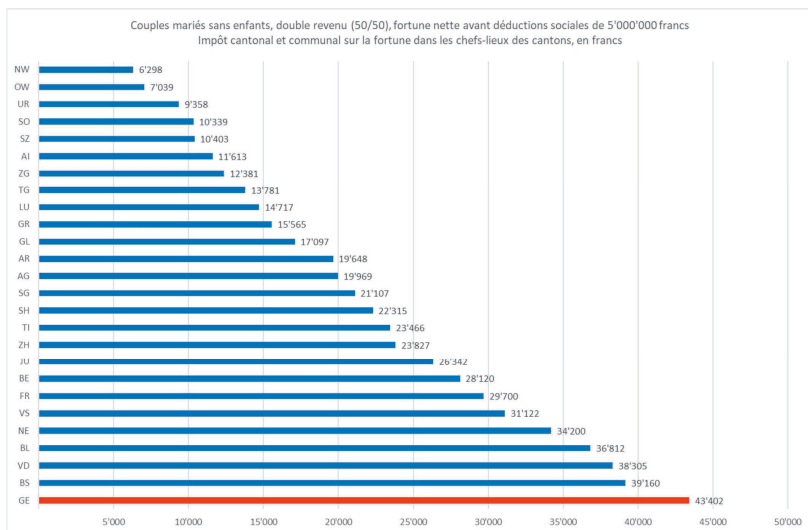
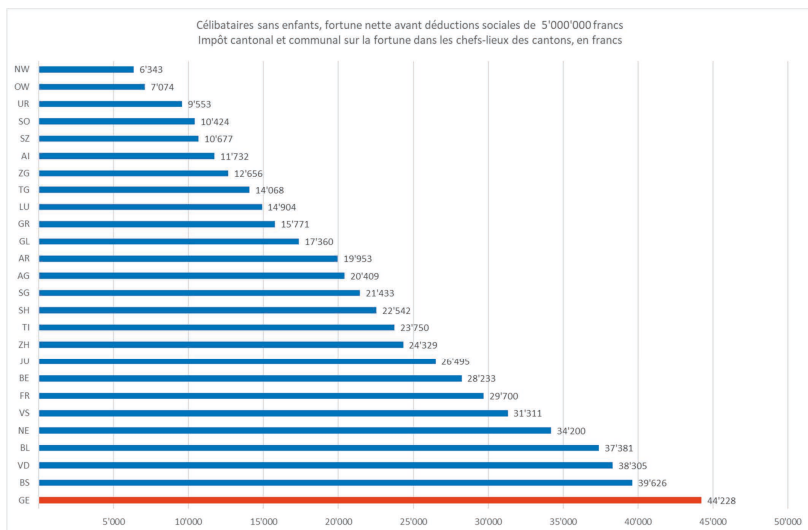


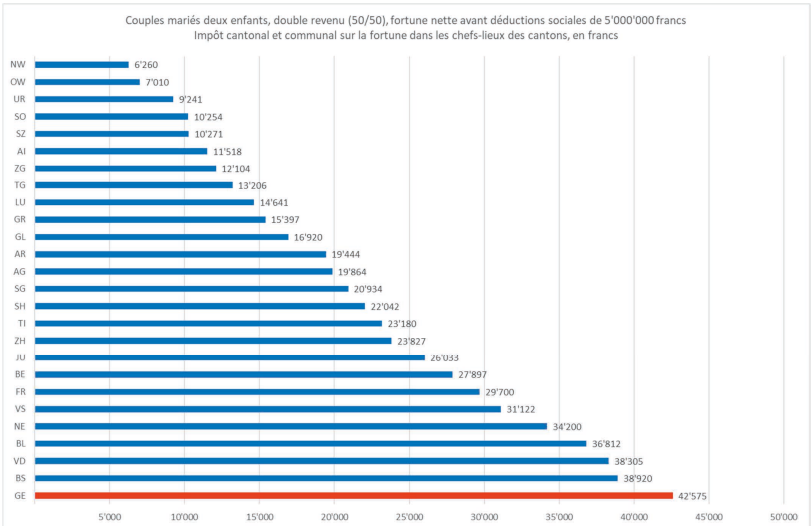
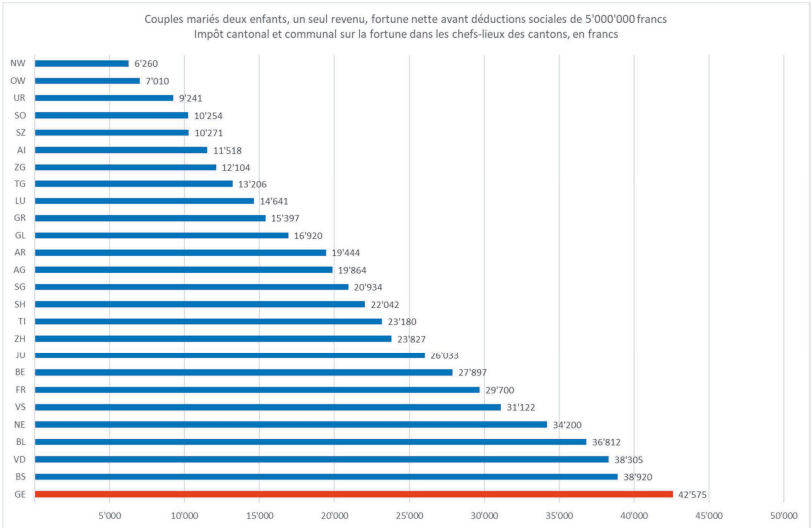
Source : ces graphiques ont été établis par l'AFC-Genève en novembre 2021 sur la base des données disponibles sur le site de l'administration fédérale des contributions : Administration fédérale des contributions AFC > L'AFC > Statistiques fiscales > Charge fiscale en Suisse « Générez votre propre charge fiscale »

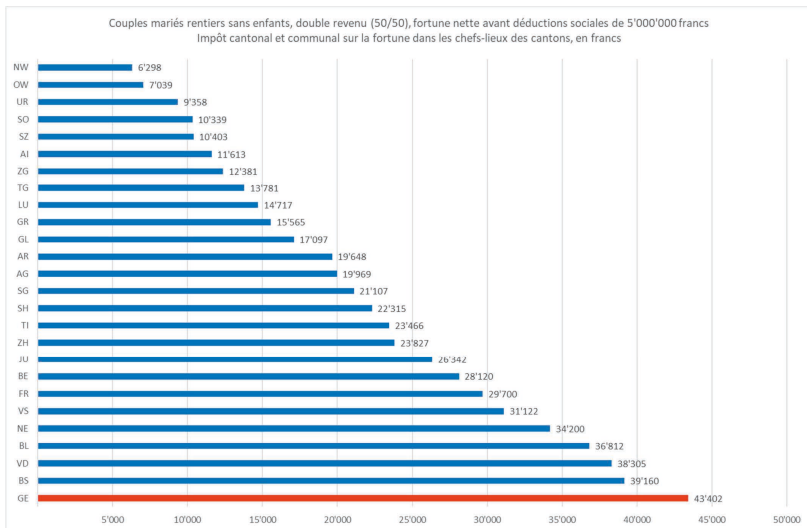
[Statistiques de la charge fiscale liée à l'impôt sur le revenu et la fortune \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/statistiques-de-la-charge-fiscale-liee-a-l-impot-sur-le-revenu-et-la-fortune)

Annexe 2 : graphiques impôt cantonal et communal sur la fortune

ANNEXE 2







Source : ces graphiques ont été établis par l'AFC-Genève en novembre 2021 sur la base des données disponibles sur le site de l'administration fédérale des contributions : Administration fédérale des contributions AFC > L'AFC > Statistiques fiscales > Charge fiscale en Suisse « Générez votre propre charge fiscale »

[Statistiques de la charge fiscale liée à l'impôt sur le revenu et la fortune \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/statistiques-fiscales)

ANNEXE 3

Annexe 3

Personnes physiques IBO par tranches de revenu imposable - année fiscale 2018*Situation à fin mars 2021*

Tranches de revenu imposable en francs	Nombre de contribuables			Impôt cantonal sur le revenu		
	Nombre	En %	En % cumulé	En millions de francs	En %	En % cumulé
Sans impôt sur le revenu	110'401	36.1%	36.1%	-	0.0%	0.0%
Revenu imposable de 1 à 50'000	74'361	24.3%	60.5%	142	5.6%	5.6%
Revenu imposable de 50'001 à 100'000	74'134	24.3%	84.8%	544	21.3%	26.8%
Revenu imposable de 100'001 à 200'000	33'688	11.0%	95.8%	631	24.7%	51.5%
Revenu imposable de 200'001 à 400'000	9'158	3.0%	98.8%	424	16.6%	68.1%
Revenu imposable de 400'001 à 1'000'000	3'021	1.0%	99.8%	351	13.7%	81.9%
Revenu imposable de plus de 1'000'000	711	0.2%	100.0%	464	18.1%	100.0%
Total	305'474	100.0%		2'556	100.0%	

Source : Administration fiscale cantonale