

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2013-GC-40	Divers <i>Verschiedenes</i>	Assermentation <i>Vereidigung</i>				
3.	2019-GC-100	Motion <i>Motion</i>	Dispositions complémentaires concernant les sûretés fournies en droit du bail <i>Ergänzende Bestimmungen zu den im Mietrecht geleisteten Sicherheiten</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Grégoire Kubski Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
4.	2019-GC-123	Motion <i>Motion</i>	Mise en oeuvre de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes <i>Umsetzung des Gesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Grégoire Kubski Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2019-GC-67	Motion <i>Motion</i>	Ajustement des taux d'imposition et des barèmes de l'impôt sur les personnes physiques pour soulager les revenus moyens et les familles fribourgeoises <i>Anpassung der Steuersätze und Steuertarife für die natürlichen Personen zur Entlastung der mittleren Einkommen und der Freiburger Familien</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Benoît Piller Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Pierre Mauron Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2019-GC-121	Motion <i>Motion</i>	Baisse d'impôts pour la classe moyenne, les familles et les retraités <i>Steuersenkung für den Mittelstand, die Familien und die Pensionierten</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Emanuel Waeber Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Stéphane Peiry Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2019-GC-136	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur les impôts cantonaux (LICD) <i>Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern (DStG)</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Claude Brodard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Nadine Gobet Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

N°	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
8.	2019-GC-152	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur les impôts cantonaux (LICD) : Diminution de la charge fiscale sur la classe moyenne et soutien fiscal aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables <i>Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern (DStG): Steuersenkung für den Mittelstand und steuerliche Entlastung für das Energiesparen und die erneuerbaren Energien</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Hubert Dafflon Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Francine Defferrard Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2019-GC-109	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi sur le contrôle des habitants RSF 114.21.1 <i>Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle SGF 114.21.1</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Dominique Butty Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Katharina Thalmann-Bolz Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Maurice Ropraz Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
10.	2013-GC-41	Divers <i>Verschiedenes</i>	Clôture de la session et remise des clés de l'Hôtel cantonal <i>Schluss der Session und Aushändigung der Schlüssel zum Rathaus</i>				



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Kubski Grégoire / Mauron Pierre

2019-GC-100

Ergänzende Bestimmungen zu den im Mietrecht geleisteten Sicherheiten

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 7. Juni 2019 eingereichten und gleichentags begründeten Motion schlagen deren Urheber vor, ein neues kantonales Gesetz zu erlassen, das den Titel *Gesetz zum Schutz der von Mieterinnen und Mietern geleisteten Sicherheiten* tragen könnte, oder im bestehenden Gesetz zu diesem Bereich ein neues Kapitel einzufügen. Mit den neuen Bestimmungen wäre die Garantie, die von Mieterinnen und Mietern oder von einer Drittperson geleistet wird, nur noch in Geld oder Wertsachen zulässig, und bei Mieten zu Wohnzwecken wäre auch die einfache Bürgschaft auf Wunsch der Mieterin oder des Mieters ausgeschlossen. Bei Mieten ausschliesslich zu Gewerbe- zwecken könnte die einfache oder solidarische Bürgschaft hingegen zugelassen werden. Mit der Einführung solcher Bestimmungen liessen sich den Motionsurhebern zufolge die Situation klären und die Zahl der Streitigkeiten über Sicherheiten im Mietrecht reduzieren, was sowohl den Vermieterinnen und Vermietern wie auch den Mieterinnen und Mietern zugute käme.

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend möchte der Staatsrat in Erinnerung rufen, was das Bundesrecht (1) und einige kantonale Regelungen (2) zu den Sicherheitsleistungen im Mietrecht vorsehen.

1. Bundesrecht

Die Überlassung der Sache ist für die Vermieterin oder den Vermieter nicht ohne Risiko, besonders wenn die Miete nicht im Voraus bezahlt wird¹. Da die Überlassung zudem für eine relativ lange Dauer erfolgt, kann die Sache Beschädigungen erleiden, die erst bei Mietende festgestellt werden. Namentlich aus diesen Gründen kann die Vermieterin oder der Vermieter bei Vertragsabschluss «flüssige» Sicherheiten verlangen. Da es dabei zu Missbrauch kommen könnte, enthält Artikel 257e des Obligationenrechts (OR) einige Regeln, die ausschliesslich für die Sicherheiten in Zusammenhang mit Wohn- oder Geschäftsräumen gelten. Zudem gibt der Artikel den Kantonen die Kompetenz, ergänzende Bestimmungen zu erlassen (Art. 257e Abs. 4 OR). In Artikel 257e OR ist ausschliesslich von jenen Sicherheiten die Rede, die in Geld oder Wertpapieren geleistet werden. Es steht den Parteien jedoch frei, andere Arten von «Sicherheiten» zu vereinbaren. So können die Parteien eine kumulative Schuldübernahme (Art. 143 OR), eine Bürgschaft (Art. 492 ff. OR), einen

¹ Pierre Tercier, *Les contrats spéciaux*, Zürich, Basel, Genf 2003, 3. Ausgabe, S. 292 f., Nr. 2030 ff.; David Lachat, Pierre Stastny, in: Grobet/Thorens/Rubli/Stastny, *Editions de l'ASLOCA romande, Le bail à loyer*, Lausanne 2019, S. 444 ff.

Vertrag zu Lasten eines Dritten (Art. 111 OR), eine Bankgarantie oder eine Patronatserklärung² vereinbaren.

2. Kantonale Regelungen

Die kantonalen Regelungen zu den Sicherheitsleistungen im Mietrecht fallen unterschiedlich aus. So haben manche Kantone wie Genf oder die Waadt von Artikel 257e Abs. 4 OR Gebrauch gemacht und ein Gesetz für diesen Bereich erlassen, während andere (Uri, Tessin, Wallis) sich wie Freiburg damit begnügt haben, eine entsprechende Bestimmung in ein bereits bestehendes Gesetz einzufügen. Manche Kantone wiederum haben diesen Aspekt gar nicht gesetzlich geregelt.

Im Kanton Genf behandelt Artikel 1 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz der von Mieterinnen und Mietern geleisteten Sicherheiten vom 18. April 1975 (LGFL; RS GE I 4 10) die Leistung einer Garantie in Geld oder Wertsachen durch die Mieterin bzw. den Mieter oder durch eine Drittperson zugunsten einer Mieterin bzw. eines Mieters an den Vermieter. Absatz 2 dieser Bestimmung erlaubt bei Mieten zu Wohnzwecken die Vereinbarung einer einfachen Bürgschaft nur auf Wunsch der Mieterin oder des Mieters. Absatz 3 schliesslich erlaubt die einfache oder solidarische Bürgschaft bei Mieten ausschliesslich zu Gewerbebezwecken. Das Waadtländer Gesetz über die Sicherheiten im Mietrecht vom 15. September 1971 (LGBL; RS VD 221.307) enthält ähnliche Bestimmungen.

Im Wallis kann die Garantie gemäss Artikel 191 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 24. März 1998 (RS VS 211.1) bei Wohnungsmietverträgen unter Strafe der Nichtigkeit nicht in Form einer Solidarbürgschaft geleistet werden. Andere Formen von Sicherheiten werden nicht geregelt. Artikel 2 des Urner Reglements zum Miet- und Pachtrecht im Obligationenrecht vom 25. Juni 1990 (SR UR 9.4222) erlaubt der Mieterin oder dem Mieter die Leistung der Sicherheit nur in Geld oder in Wertpapieren. Artikel 6 des Tessiner Gesetzes zur Einführung der Bundesgesetzgebung über die Miete zu Wohn- oder Gewerbebezwecken vom 24. Juni 2010 (RS TI 222.100) erwähnt, dass abgesehen von Garantien in Geld oder in Wertsachen auch alle anderen Formen von Sicherheiten zugelassen sind.

Artikel 26 des Freiburger Ausführungsgesetzes vom 9. Mai 1996 über den Mietvertrag und den nichtlandwirtschaftlichen Pachtvertrag (MPVG; SGF 222.3.1) sieht bei den von der Mieterin oder vom Mieter geleisteten Sicherheiten keine Einschränkung vor. Auch die Gesetzgebungen der Kantone Jura, Neuenburg, Bern, Zürich und St. Gallen scheinen die Art der zugelassenen Garantien nicht einzuschränken.

3. Fazit

Ganz allgemein liegt die von den Motionsurhebern vorgeschlagene Einführung von gesetzlichen Bestimmungen, welche die Art der Sicherheiten im Mietrecht einschränken, weder im Interesse der Mieterinnen und Mieter noch in jenem der Vermieterinnen und Vermieter. Genauer gesagt könnte namentlich das Verbot der Solidarraftung (kumulative Schuldübernahme) dazu führen, dass die – im Kanton Freiburg zahlreich vertretenen – Studierenden keine Wohnung mehr erhalten, weil beispielsweise ihre Eltern keine ausreichenden Sicherheiten leisten können. Dies gilt auch für Arbeitnehmende, die in die Schweiz kommen und einen Mietvertrag abschliessen möchten. Mit der

² Sylvain Marchand, in: François Bohnet/Marino Montini [Hrsg.], *Droit du bail à loyer*, Basel 2010, S. 255 f.; Lachat, Stastny, *op. cit.*, S. 429 ff., Nr. 1.2 ff.

gewünschten Regelung könnten ihre Arbeitgeber sie nicht mehr optimal unterstützen. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Zahl der Streitfälle in diesem Bereich nicht sehr hoch ist.

Aufgrund dieser Ausführungen hält es der Staatsrat nicht für angebracht, die von den Motionsurhebern vorgeschlagenen Bestimmungen einzuführen. Demzufolge empfiehlt er dem Grossen Rat, die Motion abzulehnen.

18. November 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Kubski Grégoire / Mauron Pierre

2019-GC-100

Dispositions complémentaires concernant les sûretés fournies en droit du bail

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 7 juin 2019, les motionnaires proposent d'introduire une nouvelle loi cantonale pouvant être intitulée *Loi protégeant les garanties fournies par les locataires*, ou un nouveau chapitre dans une loi existante traitant de cette matière. Ces nouvelles dispositions excluraient toute forme de garantie donnée par le locataire lui-même ou par une tierce personne autre que les garanties en espèces ou en valeurs fournies par le locataire lui-même ou par une tierce personne, ainsi que le recours au cautionnement simple sur demande du locataire pour les baux à usage d'habitation. Le recours au cautionnement simple ou solidaire pourrait en outre être autorisé pour les baux à usage exclusivement commercial. L'introduction de telles dispositions permettrait, selon les motionnaires, de clarifier la situation et réduire le nombre de litiges portant sur les sûretés en droit du bail, tant au détriment des bailleurs que des locataires.

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite rappeler ce que prévoient la réglementation fédérale (1) et certaines réglementations cantonales (2) s'agissant de la fourniture de sûretés en droit du bail.

1. Réglementation fédérale

La cession de l'usage de la chose n'est pas sans risques pour le bailleur, surtout lorsque le loyer n'est pas payé d'avance¹. La cession intervenant en outre pour une durée relativement longue, la chose peut subir des détériorations qui ne seront constatées qu'en fin de bail. Pour ces motifs notamment, le bailleur peut exiger des sûretés « liquides » au moment de la conclusion du contrat. Comme il pourrait y avoir abus, l'art. 257e du code des obligations (CO) contient quelques règles applicables exclusivement aux sûretés fournies en relation avec les baux d'habitations et de locaux commerciaux. Il réserve en outre la compétence des cantons d'édicter des dispositions complémentaires (art. 257e al. 4 CO). Les sûretés visées par l'art. 257e CO sont uniquement celles qui sont fournies en espèces ou sous forme de papiers-valeurs. Rien n'empêche toutefois les parties de prévoir d'autres types de « sûretés ». Les parties peuvent ainsi avoir recours à la reprise cumulative

¹ Pierre Tercier, *Les contrats spéciaux*, Zurich, Bâle, Genève 2003, 3^{ème} édition, p. 292 s., n° 2030 ss ; David Lachat, Pierre Stastny, in : Grobet/Thorens/Rubli/Stastny, *Editions de l'ASLOCA romande, Le bail à loyer*, Lausanne 2019, p. 444 ss.

de dette (art. 143 CO), au cautionnement (art. 492ss CO), au porte-fort (art. 111 CO), à la garantie bancaire, à la déclaration de patronage².

2. Réglementations cantonales

Les réglementations cantonales portant sur la fourniture de sûretés en droit du bail divergent. Ainsi, certains cantons, comme ceux de Genève et de Vaud ont fait usage de l'art. 257e al. 4 CO, en adoptant une loi en cette matière, tandis que d'autres (Uri, Tessin, Valais), à l'instar de Fribourg, se sont limités à introduire une disposition légale dans une loi déjà existante. D'autres cantons encore n'ont pas légiféré sur ce point.

Dans le canton de Genève, l'art. 1 al. 1 de la loi protégeant les garanties fournies par les locataires du 18 avril 1975 (LGFL ; RS GE I 4 10) traite de la forme de la garantie en espèces ou en valeurs fournie en faveur du bailleur par un locataire ou une tierce personne au profit d'un locataire. L'alinéa 2 de cette disposition n'autorise le recours au cautionnement simple pour les baux à usage d'habitation qu'à la demande du locataire. Et son alinéa 3 permet le recours au cautionnement simple ou solidaire pour les baux à usage exclusivement commercial. La loi vaudoise sur les garanties en matière de baux à loyer du 15 septembre 1971 (LGBL ; RS VD 221.307) contient des dispositions similaires.

En valais, selon l'art. 191 de la loi d'application du code civil suisse du 24 mars 1998 (RS VS 211.1), en matière de baux à loyer d'habitations, la garantie ne peut pas être fournie sous forme de cautionnement solidaire sous peine de nullité. La réglementation ne dit rien quant aux autres types de sûretés. L'art. 2 du règlement du canton d'Uri sur le droit des baux à loyer et à ferme en droit des obligations du 25 juin 1990 (RS UR 9.4222) n'autorise le locataire à garantir son loyer qu'en espèces ou en titres. En revanche, l'art. 6 de la loi tessinoise d'application de la réglementation fédérale en matière de baux à usage d'habitation ou commercial du 24 juin 2010 (RS TI 222.100) indique que tous les autres types de garanties autres que celles en espèces et en valeurs sont autorisés.

L'art. 26 de la loi fribourgeoise d'application relative au bail à loyer et au bail à ferme non agricole du 9 mai 1996 (LABLF ; RSF 222.3.1) ne prévoit aucune limitation quant au type de sûretés fournies par le locataire. Les réglementations des cantons du Jura, de Neuchâtel, Berne, Zürich, St-Gall ne semblent pas avoir non plus limité le type de garanties pouvant être fournies.

3. Conclusion

De manière générale, l'introduction de dispositions légales limitant le type de sûretés pouvant être fournies en droit du bail, comme le préconisent les motionnaires, ne semble être dans l'intérêt ni des locataires, ni des bailleurs. Plus précisément, la suppression notamment de l'engagement solidaire (reprise cumulative de dette) pourrait avoir pour conséquence que les étudiants – nombreux dans le canton de Fribourg – ne puissent accéder à un logement, faute de garanties suffisantes fournies par exemple par leurs parents. Il en va de même du collaborateur qui arrive en Suisse et qui souhaite conclure un contrat de bail. Son employeur ne pourrait plus le soutenir de façon optimale dans cette démarche. Il convient au demeurant de relever que le nombre de litiges à ce sujet ne paraît pas important.

² Sylvain Marchand, in : François Bohnet/Marino Montini [édit.], Droit du bail à loyer, Bâle 2010, p. 255 s. ; Lachat, Stastny, op. cit., p. 429 ss, n° 1.2 ss.

Au vu des éléments exposés ci-dessus, le Conseil d'Etat n'estime pas opportun d'introduire les dispositions proposées par les motionnaires. Il propose dès lors de rejeter cette motion.

18 novembre 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Mauron Pierre / Kubski Grégoire

2019-GC-123

Umsetzung des Gesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 25. Juni 2019 eingereichten und gleichentags begründeten Motion ersuchen die Motionsurheber den Staatsrat darum, im Justizgesetz einen neuen Artikel einzuführen, um bei den Gerichten des Kantons eine bessere Umsetzung des Gesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann sicherzustellen. Gemäss dem vorgeschlagenen Text sollte in Fällen, in denen eine Forderung (Hauptklage oder Wiederklage) aus dem Zuständigkeitsbereich des Arbeitsgerichts mit einer Forderung auf der Grundlage des Gleichstellungsgesetzes einhergeht, die Schlichtungsstelle für Gleichstellungsfragen für die Behandlung des gesamten Falles zuständig sein.

II. Antwort des Staatsrats

Nachdem der Staatsrat die Motion den Arbeitsgerichten und dem Kantonsgericht vorgelegt hat, schliesst er sich im Einverständnis mit den befragten Behörden den Argumenten der Motionsurheber an.

Die Zahl der vor Gericht gebrachten Fälle, die – zumindest teilweise – mit Streitigkeiten aus dem Anwendungsbereich des Gleichstellungsgesetzes in Zusammenhang stehen, ist in unserem Kanton heute sehr begrenzt. Es ist unklar, ob dies darauf zurückzuführen ist, dass die Möglichkeiten des Gleichstellungsgesetzes zu wenig bekannt sind, oder darauf, dass Klageberechtigte befürchten, den Sachverhalt, auf deren Grundlage sie ihre Forderungen vor Gericht geltend machen würden, nicht beweisen zu können.

Es wäre deshalb sinnvoll, die Kompetenzattraktion der Schlichtungsstelle für Gleichstellungsfragen bei Arbeitsverhältnissen zu optimieren. Dies nicht nur, um den Zugang zur Justiz für die Rechtsuchenden zu erleichtern, sondern auch damit der genannten Kommission Fälle, die eine Gleichstellungsfrage betreffen und die deshalb in ihren Kompetenzbereich fallen, häufiger übertragen werden.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher, die Motion anzunehmen. Er wird dem Grossen Rat innert der gesetzlichen Frist einen Entwurf zur Änderung des Justizgesetzes unterbreiten.

18. November 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Mauron Pierre / Kubschi Grégoire

2019-GC-123

Mise en œuvre de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes

I. Résumé de la motion

Par motion, formulée sous une forme rédigée, déposée et développée le 25 juin 2019, les motionnaires demandent au Conseil d'Etat d'introduire un nouvel article dans la loi sur la justice, afin d'assurer une meilleure mise en œuvre de la loi sur l'égalité entre femmes et hommes au sein des tribunaux du canton. Selon le texte proposé, lorsqu'une prétention (demande principale ou demande reconventionnelle) ressortant de la compétence du tribunal des prud'hommes est cumulée à une prétention fondée sur la loi sur l'égalité, la Commission de conciliation en matière d'égalité devrait être compétente pour traiter de l'entier du litige.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Après avoir soumis le texte de la motion aux tribunaux des prud'hommes ainsi qu'au Tribunal cantonal, le Conseil d'Etat, en accord avec les autorités consultées, fait siens les arguments développés par les motionnaires.

Actuellement, le nombre d'affaires portées en justice qui ont trait – même partiellement – à des litiges ressortant de la loi sur l'égalité est extrêmement restreint dans notre canton. L'on ignore si cela est dû à une méconnaissance des possibilités qu'offre la loi sur l'égalité ou à la crainte d'échouer à prouver les faits à la base des prétentions que fait valoir une partie en justice.

C'est pourquoi il serait judicieux d'optimiser l'attraction de compétence de la Commission de conciliation en matière d'égalité entre femmes et hommes dans les rapports de travail, non seulement pour faciliter l'accès à la justice pour les justiciables, mais aussi pour permettre à ladite Commission de se voir attribuer plus souvent les dossiers touchant à une question d'égalité qui devraient lui être attribués au vu de sa spécificité.

Dès lors, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter cette motion. Il soumettra au Grand Conseil, dans le délai légal, un projet de modification de la loi sur la justice.

18 novembre 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Mauron Pierre / Piller Benoît

2019-GC-67

Anpassung der Steuersätze und Steuertarife für die natürlichen Personen zur Entlastung der mittleren Einkommen und der Freiburger Familien

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 21. Mai 2019 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Motionäre eine flachere Steuersatzprogression für die Kantonssteuer der natürlichen Personen mit einem steuerbaren Einkommen zwischen 50 000 Franken und 130 000 / 150 000 Franken. Weiter soll der Steuersatz über ein steuerbares Einkommen von 203 900 Franken (Alleinstehende) bis 400 000 Franken (Alleinstehende) und über ein steuerbares Einkommen von 407 800 Franken bis 600 000 Franken (Verheiratete) weiter ansteigen. Hauptzweck dieser Massnahme ist eine stärkere Besteuerung der höchsten und eine Entlastung der niedrigen Einkommen und der Freiburger Familien. Diese Änderung soll keine Steuereinnahmen, sondern eher Mehreinnahmen bringen. Die Motionäre veranschaulichen ihr Begehren mit einer linearen Progressionskurve, in deren Richtung es gehen soll.

II. Antwort des Staatsrates

Einleitend hält der Staatsrat fest, dass der Steuersatz im Freiburger Steuertarif pro zusätzlichem steuerbarem Einkommen von 100 Franken progressiv ist. Er ist gedeckelt bei 13,5 % auf dem gesamten steuerbaren Einkommen ab 203 900 Franken für Alleinstehende und ab 407 800 Franken für Verheiratete aufgrund des Splitting zu 50 %.

Die Motionäre stellen einen direkten Vergleich an zwischen dem Höchstsatz des Freiburger Steuertarifs und den Höchstsätzen der Steuertarife in den Kantonen Genf (19 %), Waadt (15,5 %) und Neuenburg (14 %). Dieser Vergleich stimmt zwar mit dem Kanton Neuenburg, muss aber mit den Kantonen Genf und Waadt relativiert werden. Zum einen werden die Sätze dieser Steuertarife mit einem Steuerfuss von 100 % verglichen, der nicht in allen Kantonen gilt. Zum andern wird der in diesen Kantonen geltende Steuertarif nach Einkommensstufen berechnet. Die höchste Stufe wird zu 19 % bzw. 15,5 % besteuert. Diese Steuersätze gelten aber nicht für das gesamte steuerbare Einkommen (wie in Freiburg), sondern nur für die betreffende Steuerstufe (sogenannte Grenzsteuerbelastung). Konkret heisst das, dass ledige Steuerpflichtige für ein steuerbares Einkommen von 600 000 Franken im Kanton Genf zu einem effektiven Steuersatz von 16,7 % und im Kanton Waadt zu 13,9 % besteuert werden. Ausserdem geht die Steuerprogression in den Kantonen Genf und Waadt bis zur letzten Steuerstufe weiter, also bis 19 % und 15,5 %.

Weiter gibt der Staatsrat zu bedenken, dass nach den amtlichen Statistiken des Jahres 2016, die per 30. Juni 2018 aufgestellt wurden, 96,6 % der Freiburger Steuerpflichtigen, das sind 165 415 Steuerpflichtige, ein steuerbares Einkommen von weniger als 150 000 Franken haben (94,7 % haben ein

steuerbares Einkommen von unter 130 000 Franken, das sind 162 161 Steuerpflichtige). 39,7 % der Freiburger Steuerpflichtigen haben ein Einkommen zwischen 50 000 und 150 000 Franken und zahlen 60,1 % der Einkommenssteuer (rund 450 Millionen Franken) (37,8 % zwischen 50 000 und 130 000 Franken für 54,1 % der Einkommenssteuer). 6000 Steuerpflichtige (9070 Steuerpflichtige) verfügen über ein höheres steuerbares Einkommen und nur 0,1 % der Steuerpflichtigen (251 Steuerpflichtige) über ein steuerpflichtiges Einkommen von über 500 000 Franken.

Um die Steuerprogression für die Kategorie von Steuerpflichtigen mit einem Einkommen von unter 150 000 Franken (*130 000 Franken*) zu begrenzen, und zwar ohne Einbussen - oder sogar mit Steuermehreinnahmen, muss die Steuerlast auf die Steuerpflichtigen mit einem steuerbaren Einkommen von über 150 000 Franken (*130 000 Franken*) überwältzt werden, also auf weniger als 6000 Steuerpflichtige (*rund 9100 Steuerpflichtige*).

Um die Forderung der Motionäre in Zahlen zu fassen und beurteilen zu können, musste die Kantonale Steuerverwaltung von mehreren im Folgenden beschriebenen Arbeitshypothesen ausgehen.

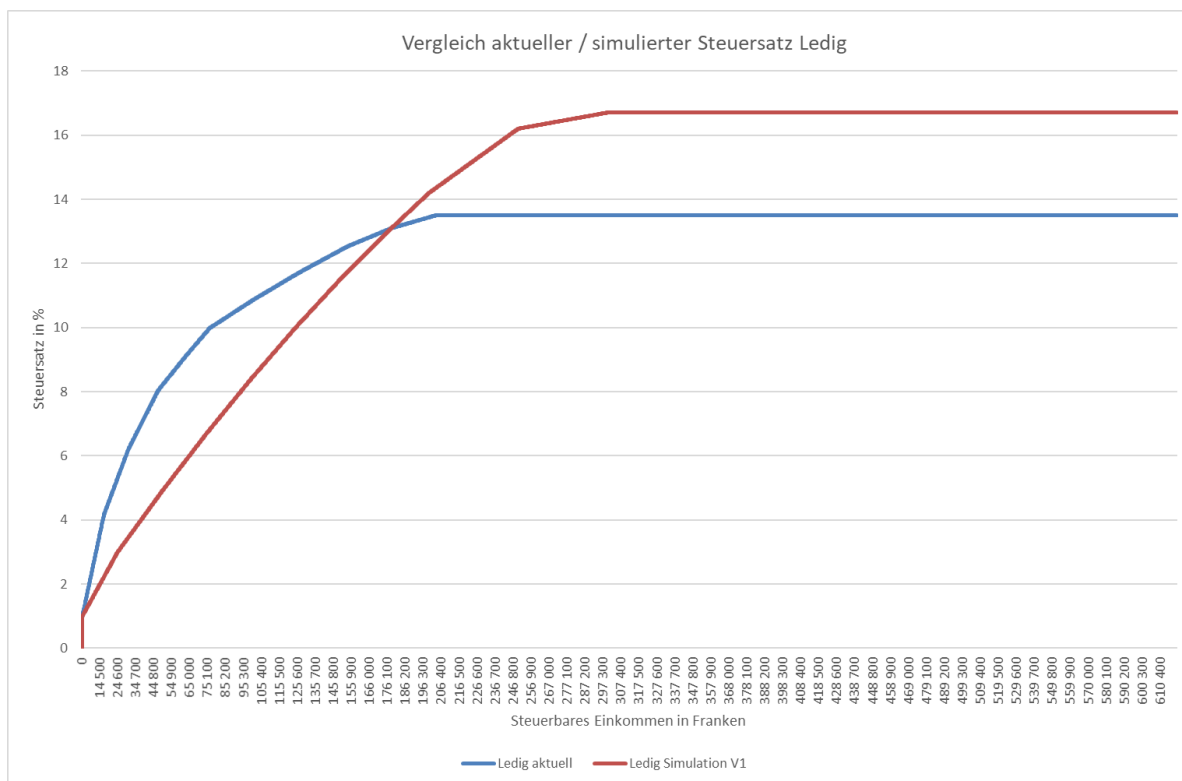
- > Es ist unklar, für welche Kategorie von Steuerpflichtigen die Motionäre eine Steuertarifkorrektur wollen. Sie sprechen einerseits von Steuerpflichtigen mit einem steuerbaren Einkommen zwischen 50 000 und 130 000 Franken, andererseits von Steuerpflichtigen mit einem steuerbaren Einkommen zwischen 50 000 und 150 000 Franken. Die finanziellen Auswirkungen sind also unter Berücksichtigung der grösseren Spanne von 50 000 bis 150 000 Franken für unverheiratete Steuerpflichtige berechnet worden. Die finanziellen Auswirkungen für Einkommen bis zu 130 000 Franken sind zur Information kursiv in Klammern angegeben.
- > Ausserdem gibt es im Kanton Freiburg keine nach Alleinstehenden und Verheirateten getrennten Steuertarife. Die Steuersatzkorrektur erfolgt über das Vollsplitting. Aus diesem Grund muss die Progressionsgrenze für Verheiratete zwangsläufig doppelt so hoch wie für Alleinstehende sein. So kann die Progressionsgrenze nicht auf 400 000 Franken für Alleinstehende und 600 000 Franken für Verheiratete begrenzt werden. Daher ist die Grenze von 600 000 Franken für Verheiratete berücksichtigt worden und damit ein Höchstsatz bei 300 000 Franken für Alleinstehende.
- > Schliesslich scheint es ein Anliegen der Motion zu sein, dass die Progression ab einem gewissen steuerbaren Einkommen enden soll, wie es heute beim Freiburger Steuertarif schon der Fall ist. Der Genfer Steuertarif bleibt hingegen progressiv bis zum Maximum von 19 %. Deshalb kann der Steuersatz von 19 %, der für die letzte Steuerstufe im Kanton Genf gilt, nicht einfach so berücksichtigt werden, sondern es wird auf den Höchstsatz von 16,7 % abgestellt, der dem Genfer Steuersatz für ein steuerbares Einkommen von 600 000 Franken entspricht.

Es ist auch festzuhalten, dass diese Steuerbeträge der einfachen Kantonssteuer entsprechen, zu der noch die Gemeinde- und die Kirchensteuer hinzuzurechnen sind, bis man auf den Gesamtgewinn / die Gesamtkosten für die Steuerpflichtigen kommt. Unabhängig von den Änderungen am kantonalen Steuertarif müssen die Steuerpflichtigen auch noch die direkte Bundessteuer entrichten.

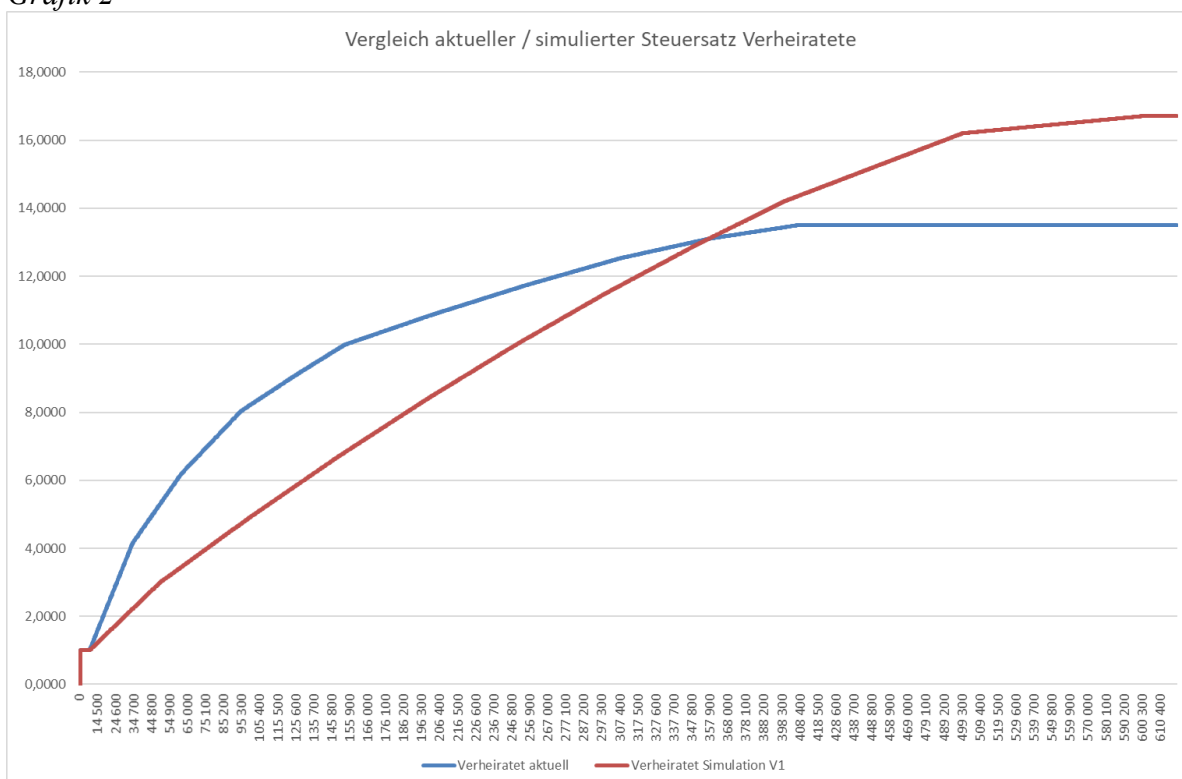
Eine erste Variante, wie in den nachstehenden Grafiken 1 (Ledige) und 2 (Verheiratete) aufgezeigt, ist geprüft worden. Sie besteht darin, die Progression im Sinne der Motionäre zu glätten, mit einem Höchstsatz von 16,7 %. Allerdings kostet sie den Kanton mit **225 Millionen Franken** sehr viel (**170 Millionen Franken**). In der von der Motion betroffenen Einkommensstufe würden die Ledigen steuerlich maximal 2466 Franken (*1710 Franken*) gewinnen, die Verheirateten 4935 Franken (*3420 Franken*).

Selbst mit einem Höchstsatz von 19 % sieht das Ergebnis kaum anders aus und führt zu Steuerausfällen von um die **218 Millionen Franken (163 Millionen Franken)**. Dies zeigt, dass die Mehreinnahmen aus der Anhebung des Höchstsatzes bei weitem nicht reichen, um die Einnahmenseinbußen aus der Senkung des Steuertarifs in der anvisierten Stufe wettzumachen.

Grafik 1



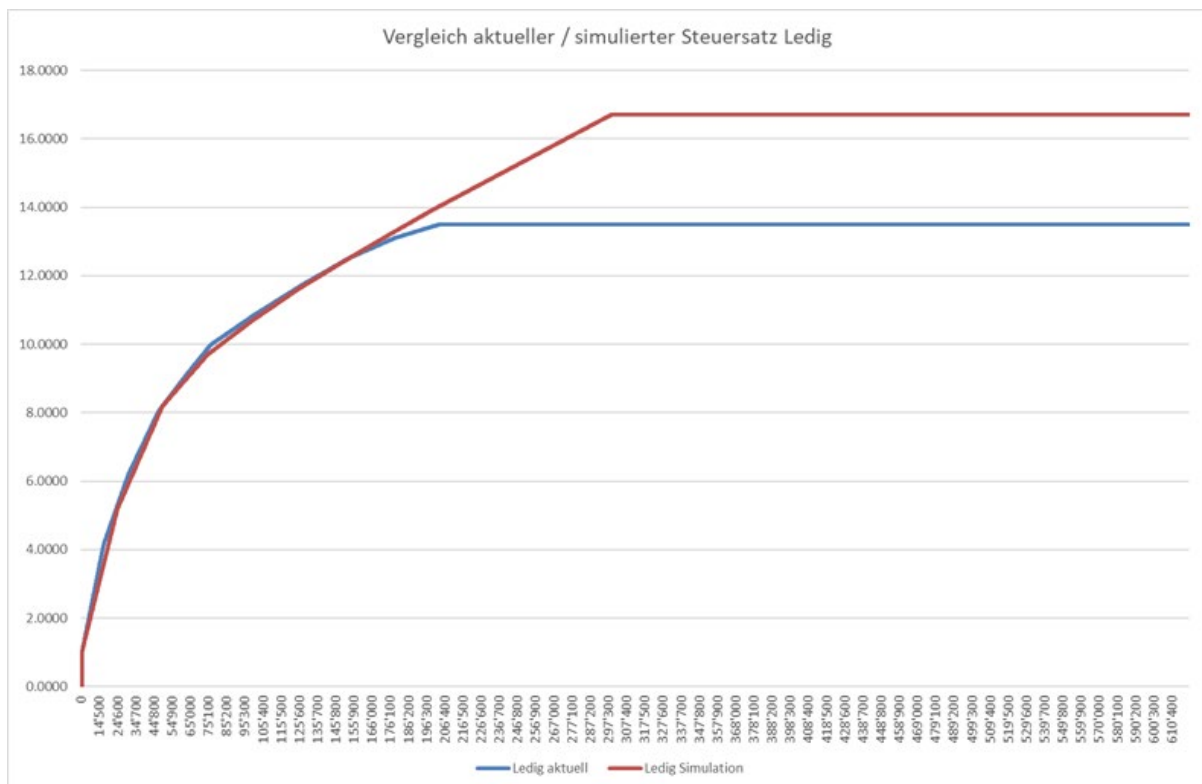
Grafik 2

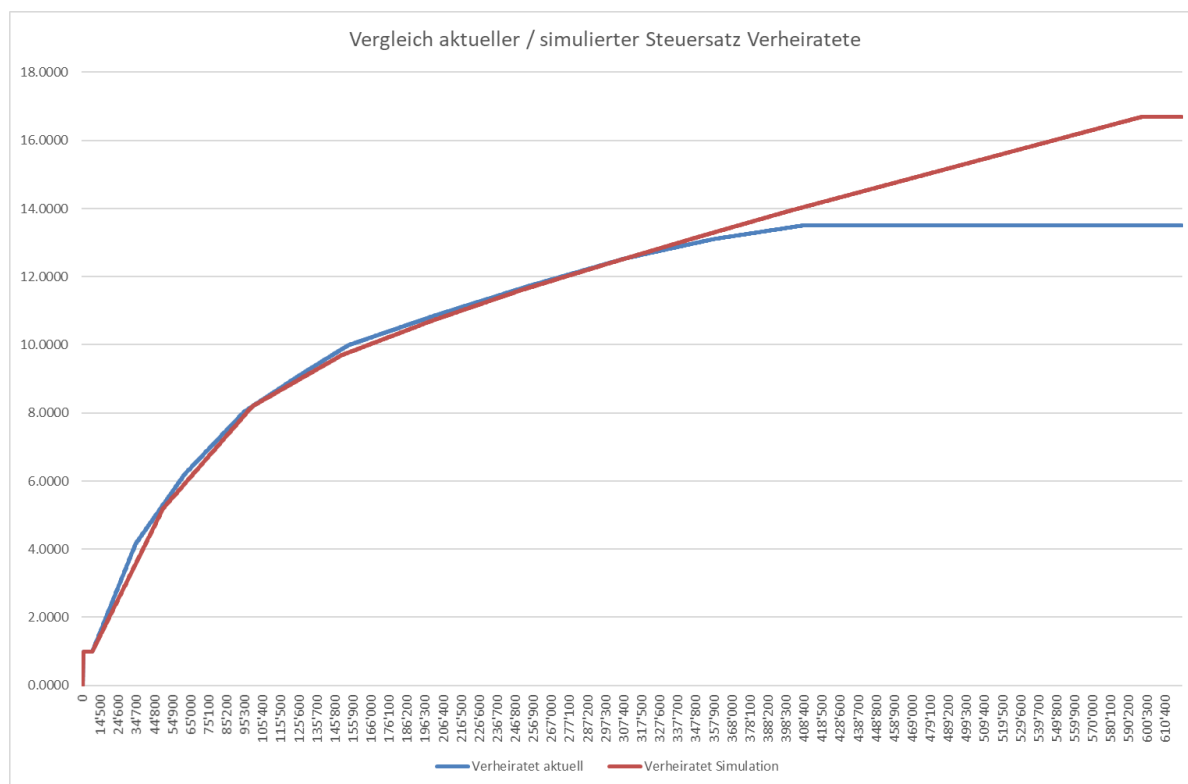


Im Hinblick auf die von den Motionären angestrebte Kostenneutralität der Tarifierpassung hat die KSTV geschätzt, mit welchen Steuereinnahmen dank der Anhebung des Höchstsatzes auf 16,7 % zu rechnen ist. Damit konnte das Steuersenkungspotenzial in der betreffenden Einkommensstufe (50 000.- bis 150 000.-/300 000.- für Verheiratete) **auf rund 11,7 Millionen Franken** geschätzt werden (*gerundet ergibt sich mit der Anhebung ab 130 000 der gleiche Betrag*).

Unter Berücksichtigung dieses neuen Parameters sieht die Kurve des neuen Tarifs folgendermassen aus (Grafiken 3 und 4):

Grafiken 3 und 4





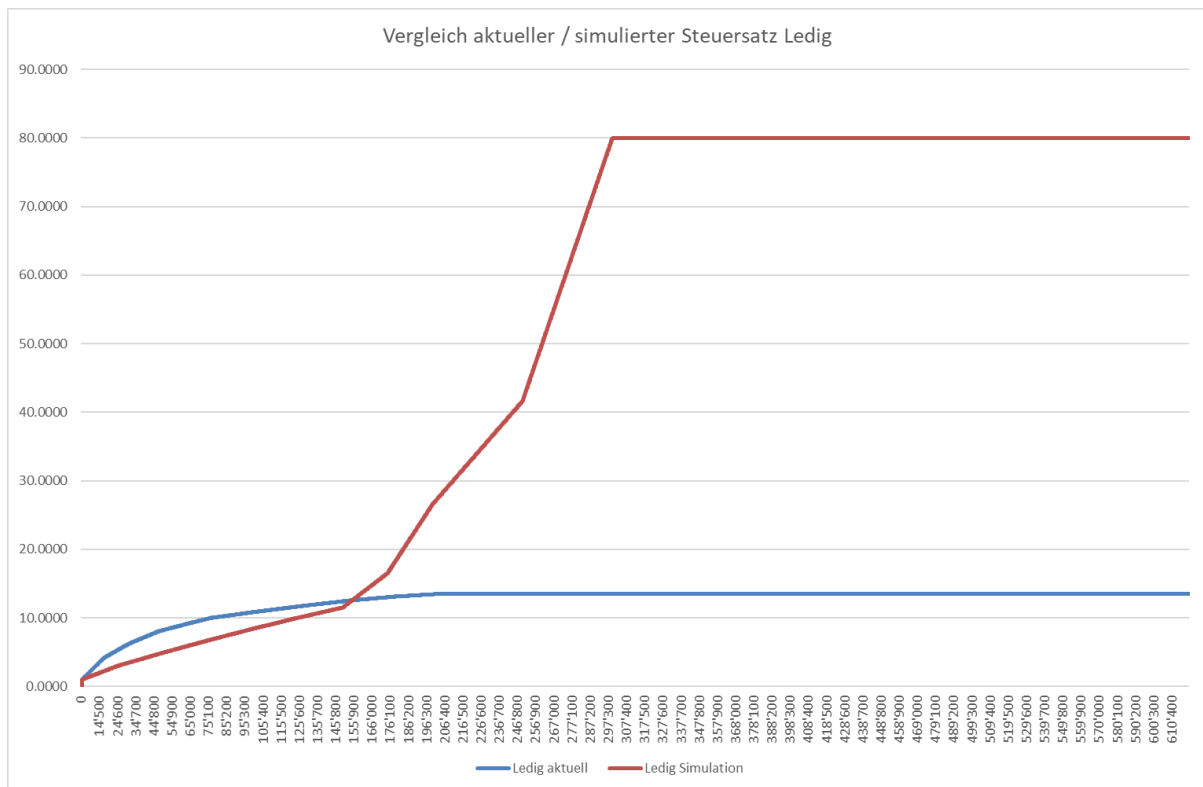
Diese Kurve ist für die von den Motionären anvisierte Einkommensstufe sehr ähnlich wie die aktuelle Kurve. Ledige würden maximal 166 Franken profitieren und Verheiratete maximal 332 Franken. Die steuerbaren Einkommen von über 150 000 Franken würden hingegen stark belastet, und zwar mit einer Steuererhöhung von 9600 Franken für Ledige mit einem steuerbaren Einkommen von 300 000 Franken und von 19 200 Franken für Verheiratete mit einem steuerbaren Einkommen von 600 000 Franken (*idem*).

Daraus ergibt sich, dass eine höhere Steuerbelastung der Personen mit einem steuerbaren Einkommen von über 130 000 / 150 000 Franken in gleichem Mass wie in den Welschen Kanton um uns herum ziemlich vernachlässigbare Steuereinnahmen generieren würde, mit denen keinesfalls die Steuersatzsenkung für die 95 % / 96 % der Bevölkerung, die die Motionäre entlasten wollen, finanziert werden könnte. Dies deshalb, weil die vorgeschlagene Massnahme sehr vielen Steuerpflichtigen zugutekommen müsste. Die Simulationen der KSTV zeigen, dass die nicht kompensierten Verluste selbst mit einem Höchstsatz von 50 % ab einem Einkommen von 600 000 Franken immer noch rund 180 Millionen Franken betragen würden.

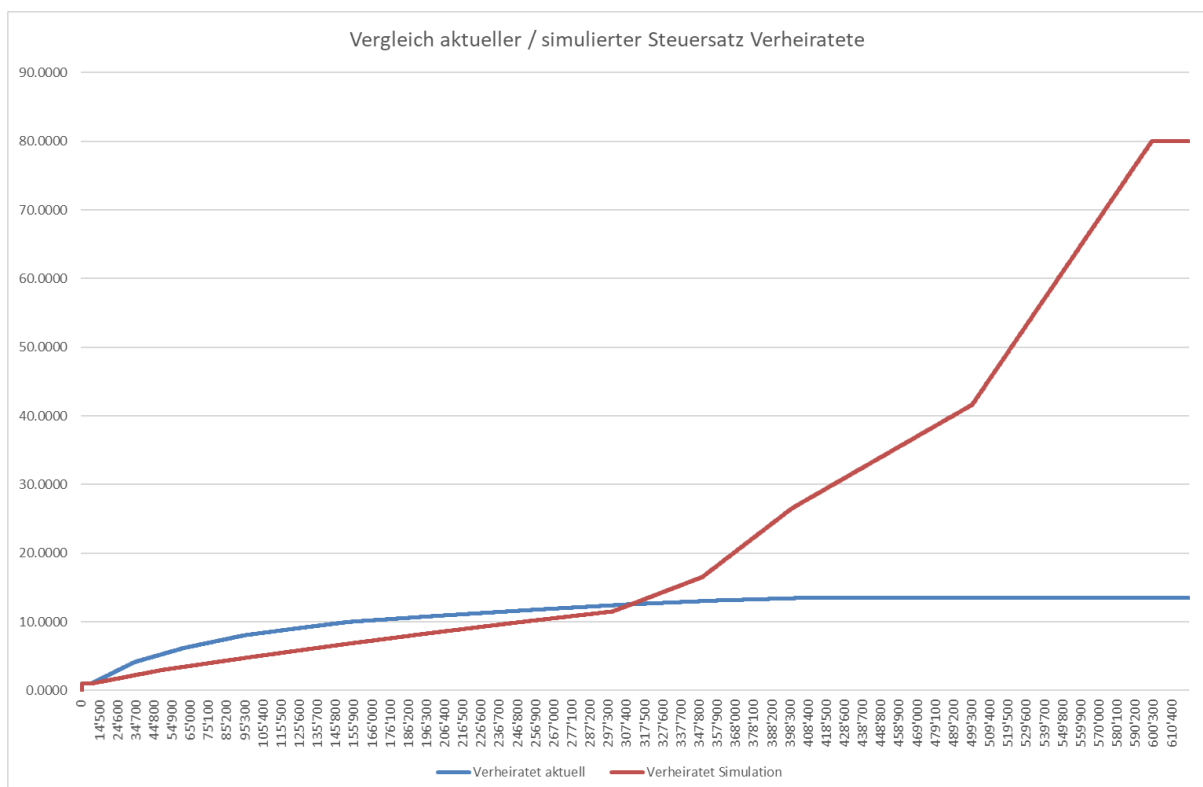
Damit die Senkung der Steuerbelastung der Steuerpflichtigen mit mittlerem Einkommen und der Familien ohne Änderung der heutigen Tarifstruktur um die oben angegebenen 225 Millionen Franken (*170 Millionen Franken*) finanziert werden kann, müsste der Steuersatz ab einem steuerbaren Einkommen von 150 000 Franken (*130 000 Franken*) bis zu einem Höchstsatz von 80 % (*61,5 %*) bei einem steuerbaren Einkommen von 300 000 Franken drastisch erhöht werden. Bei einem steuerbaren Einkommen von 300 000 Franken würde der Betrag der einfachen Kantonssteuer auf 240 000 Franken (*184 500 Franken*) steigen, das sind fast 200 000 Franken (*144 000 Franken*) mehr als heute. Bei einem steuerbaren Einkommen von 250 000 Franken würde der Steuersatz 41,7 % betragen und der Betrag der einfachen Kantonssteuer wäre um 70 000 Franken höher als heute. Ein solcher Steuertarif, wie in den nachstehenden Grafiken 5 und 6 illustriert, ist nicht realistisch, insbesondere deshalb, weil der Grenzsteuersatz für gewisse Einkommensstufen

von 100 Franken bei über 100 % läge, was bedeutet, dass die Steuerpflichtigen für einen Anstieg des steuerbaren Einkommens um 100 Franken über 100 Franken mehr Steuern zahlen müssten. Ausserdem käme der Gesamtsteuersatz für diese Steuerpflichtigen über 100 % zu liegen, da noch die Gemeindesteuer (ca. 75 % der Kantonssteuer), die DBSt und gegebenenfalls die Kirchensteuer hinzukämen. Ein solcher Steuertarif liesse sich also schlicht nicht umsetzen.

Grafik 5



Grafik 6



Obwohl also die Absicht der Motion lobenswert scheint, ist festzustellen, dass ihre Umsetzung massive Steuerausfälle für den Kanton zur Folge hätte, die von den verhältnismässig wenigen vermögenden Steuerpflichtigen in unserem Kanton nicht wettgemacht werden könnten. Selbst wenn die Steuerbelastung weniger stark zunehmen würde als im oben aufgezeigten, nicht umsetzbaren Szenario, wäre es illusorisch zu meinen, die vermögendsten Steuerpflichtigen in unserem Kanton seien bereit, massiv höhere Steuern zu bezahlen. Die Steuern, die sie heute zahlen, würden infolgedessen allen Gemeinwesen des Kantons verloren gehen.

Der Staatsrat beantragt deshalb die Ablehnung der Motion.

18. November 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Mauron Pierre / Piller Benoît

2019-GC-67

Ajustement des taux d'imposition et des barèmes de l'impôt sur les personnes physiques pour soulager les revenus moyens et les familles fribourgeoises

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 21 mai 2019, les motionnaires demandent que le taux d'impôt cantonal sur les personnes physiques augmente de manière plus lente pour la tranche de revenus (imposable) des personnes physiques se situant entre 50 000 et 130 000 / 150 000 francs. En outre la progressivité du taux doit continuer pour la tranche de revenus se situant entre 203 900 francs (personne seule), respectivement 407 800 francs (personne mariée), jusqu'à 400 000 francs (personnes seules) respectivement 600 000 francs (personnes mariées). L'objectif de cette mesure est de taxer plus les hauts revenus et de soulager les personnes à revenu modeste et les familles fribourgeoises. Ce changement ne doit pas générer des pertes de recettes fiscales mais doit plutôt les augmenter. La demande des motionnaires est illustrée par une courbe de progression linéaire vers laquelle ils souhaitent tendre.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat souhaite rappeler que le taux du barème fribourgeois est progressif pour chaque tranche de 100 francs de revenu imposable supplémentaire. Il est plafonné à un taux de 13.5 % appliqué sur la totalité du revenu imposable dès 203 900 francs pour les personnes seules et 407 800 francs pour les personnes mariées en raison du splitting à 50 %.

Les motionnaires comparent directement le taux maximum du barème fribourgeois, avec le taux maximum des barèmes genevois, vaudois et neuchâtelois, qui se situent, selon eux, à respectivement 19 %, 15.5 % et 14 %. Si la comparaison est correcte avec le canton de Neuchâtel, elle doit être nuancée avec les cantons de Genève et Vaud. D'une part, les taux de ces barèmes sont comparés avec un coefficient de 100 %, ce qui n'est pas le coefficient en vigueur dans tous les cantons. D'autre part, le barème appliqué dans ces cantons se calcule sur des tranches de revenu imposable. La tranche la plus élevée connaît un taux de 19 % respectivement de 15.5 %. Ces taux ne sont toutefois pas appliqués au revenu imposable total (comme à Fribourg), mais uniquement à la tranche concernée (charge fiscale dite marginale). Dans les faits, pour un montant imposable de 600 000 francs, le contribuable célibataire paiera un montant d'impôt calculé au taux effectif de 16.7 % dans le canton de Genève et de 13.9 % dans le canton de Vaud. Par souci d'exhaustivité on relèvera que la progressivité des barèmes des cantons de Genève et de Vaud ne s'arrête pas et tend vers le taux de la dernière tranche, soit 19 % et 15.5 %.

Ces éléments étant précisés, le Conseil d'Etat relève que, sur la base des statistiques officielles de l'année 2016 établies au 30.06.2018, 96.6 % des contribuables fribourgeois, soit 165 415 contribuables, ont un revenu imposable inférieur à 150 000 francs (*94.7 % ont un revenu inférieur à 130 000 francs, soit 162 161 contribuables*). 39.7 % ont un revenu compris entre 50 000 et 150 000 francs et paient 60.1 % de l'impôt sur le revenu (environ 450 millions de francs) (*37.8 % entre 50 000 et 130 000 francs pour 54.1 % de l'impôt sur le revenu*). 6000 contribuables (*9070 contribuables*) disposent d'un revenu imposable supérieur et seuls 0.1 % des contribuables (251 contribuables) disposent d'un revenu imposable supérieur à 500 000 francs.

Pour limiter la progressivité de l'impôt pour la catégorie de contribuables disposant d'un revenu inférieur à 150 000 francs (*130 000 francs*) sans impact financier – voire avec des recettes fiscales supplémentaires – il est nécessaire de reporter la charge sur les contribuables ayant un revenu imposable de plus de 150 000 francs (*130 000 francs*), soit sur moins de 6000 contribuables (*environ 9100 contribuables*).

Afin de chiffrer et de porter une appréciation sur la demande des motionnaires, le Service cantonal des contributions a dû retenir plusieurs hypothèses de travail qui sont décrites ci-après.

- > Les motionnaires sont imprécis sur la catégorie de contribuables dont ils souhaitent corriger le barème. Il est fait mention d'une part des contribuables avec un revenu imposable compris entre 50 000 et 130 000 francs, d'autre part des contribuables disposant d'un revenu imposable compris entre 50 000 et 150 000 francs. Les incidences financières ont donc été calculées en tenant compte de la fourchette large, soit de 50 000 à 150 000 francs pour un contribuable célibataire. Les incidences financières jusqu'à 130 000 francs sont mentionnées à titre indicatif en italique et entre parenthèses.
- > De plus, le canton de Fribourg ne dispose pas d'un barème distinct pour les personnes seules et les contribuables mariés. La correction du taux se fait en appliquant le splitting intégral. Pour cette raison, la limite de la progressivité pour les couples mariés doit forcément être le double de celle pour les personnes seules. Il n'est ainsi pas possible de limiter la progression à 400 000 francs pour les personnes seules et à 600 000 francs pour les couples mariés. Par conséquent, la limite de 600 000 francs pour les couples mariés a été retenue, soit un taux maximum atteint à 300 000 francs pour les personnes seules.
- > Enfin, il semble ressortir de la motion que la progressivité du taux doit s'arrêter à partir d'un certain revenu imposable, comme c'est le cas aujourd'hui dans le barème fribourgeois. Le barème genevois, quant à lui, continue de progresser jusqu'à tendre vers le taux maximum de 19 %. Par conséquent, le taux de 19 % appliqué sur la dernière tranche genevoise ne peut pas être retenu tel quel. Ainsi, le taux maximum de 16.7 %, qui correspond au taux genevois pour un revenu imposable de 600 000 francs est retenu comme plafond pour l'analyse.

Il faut également noter que les montants d'impôt évoqués ci-dessous représentent l'impôt cantonal de base auquel il faut ajouter l'impôt communal et paroissial afin d'obtenir le gain / coût total pour le contribuable. Indépendamment des modifications dans le barème de l'impôt cantonal, le contribuable devra encore s'acquitter de l'impôt fédéral direct.

Une première variante, qui figure dans les tableaux 1 (célibataires) et 2 (mariés) ci-après a été étudiée. Elle consiste à lisser la progression dans le sens demandé par les motionnaires, tout en retenant un taux maximum de 16.7 %. Son coût est toutefois très élevé pour le canton, **soit 225 millions de francs (170 millions de francs)**. Dans la tranche de revenus concernée par la

motion, le gain maximum d'impôt serait de 2466 francs (1710 francs) pour les célibataires et de 4935 francs (3420 francs) pour les couples mariés.

Même en retenant un taux maximum de 19 %, le résultat diffère peu et entraîne des pertes de recettes fiscales de l'ordre de **218 millions de francs (163 millions de francs)**. On constate ainsi que le gain obtenu par l'augmentation du taux maximum est largement insuffisant pour compenser la perte liée à la baisse du barème dans la tranche ciblée.

Tableau 1

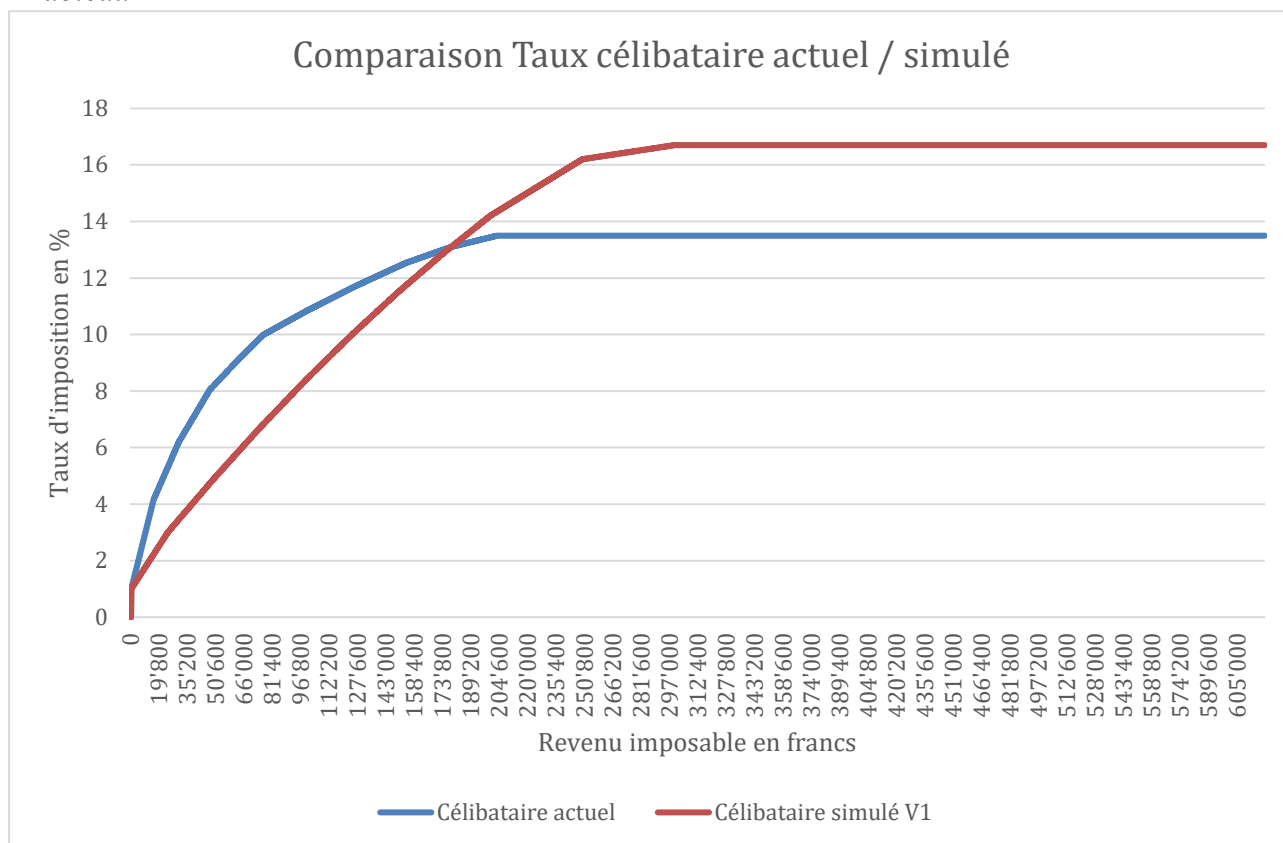
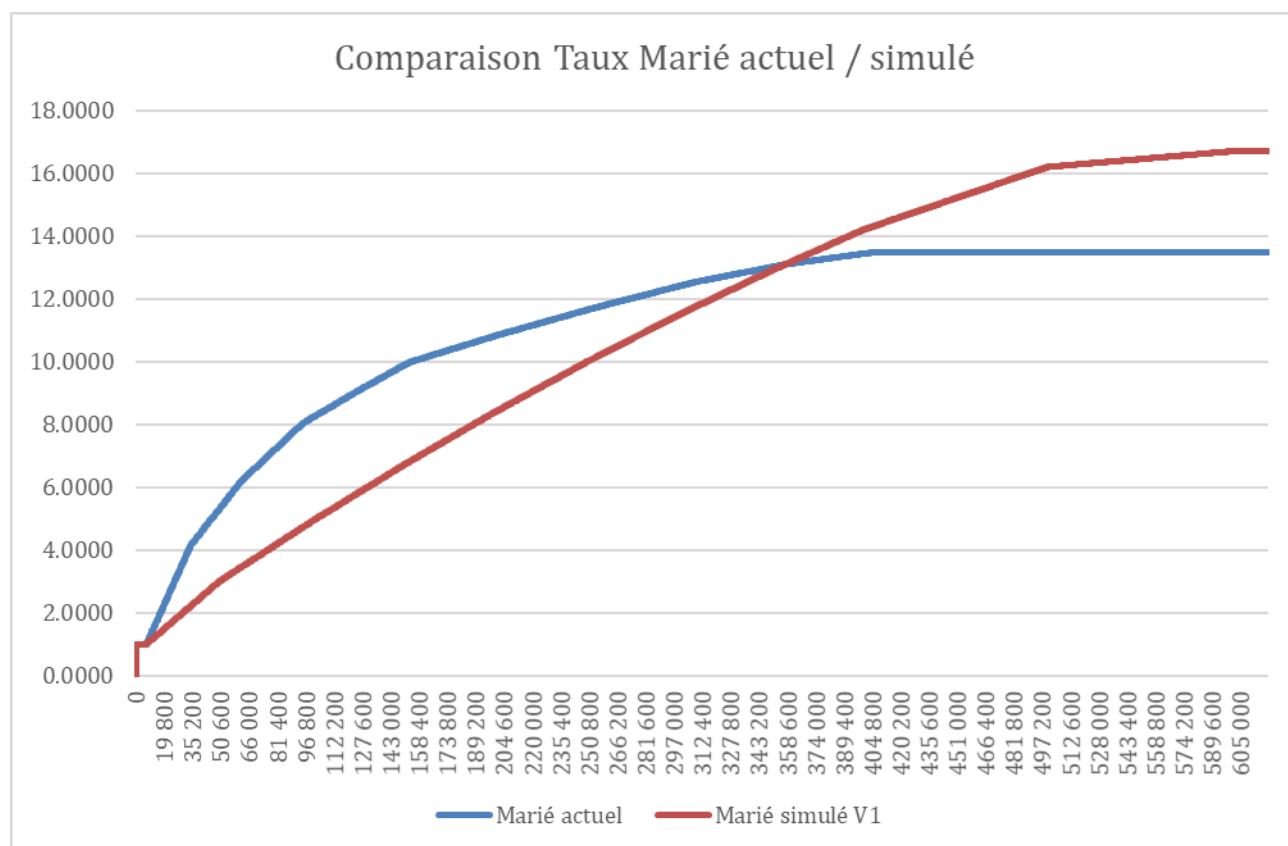


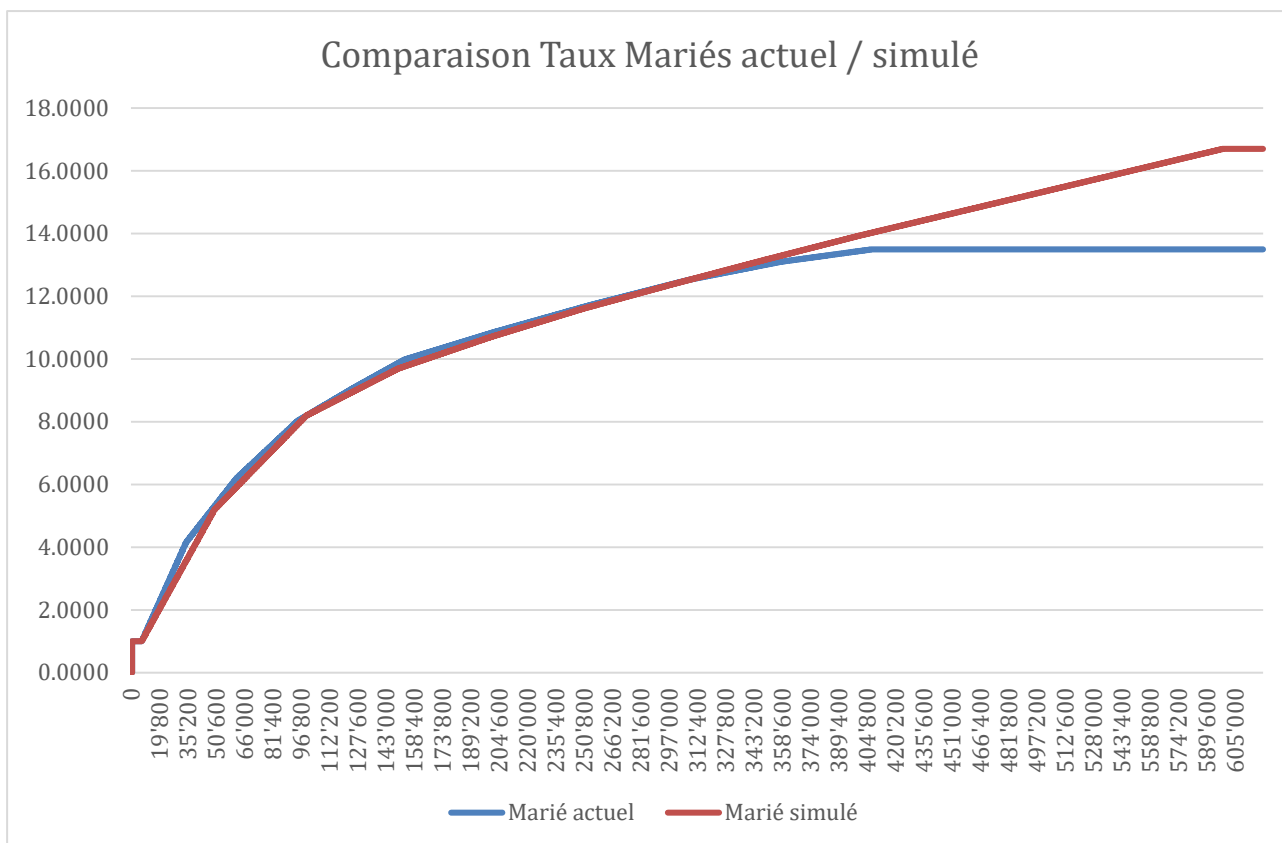
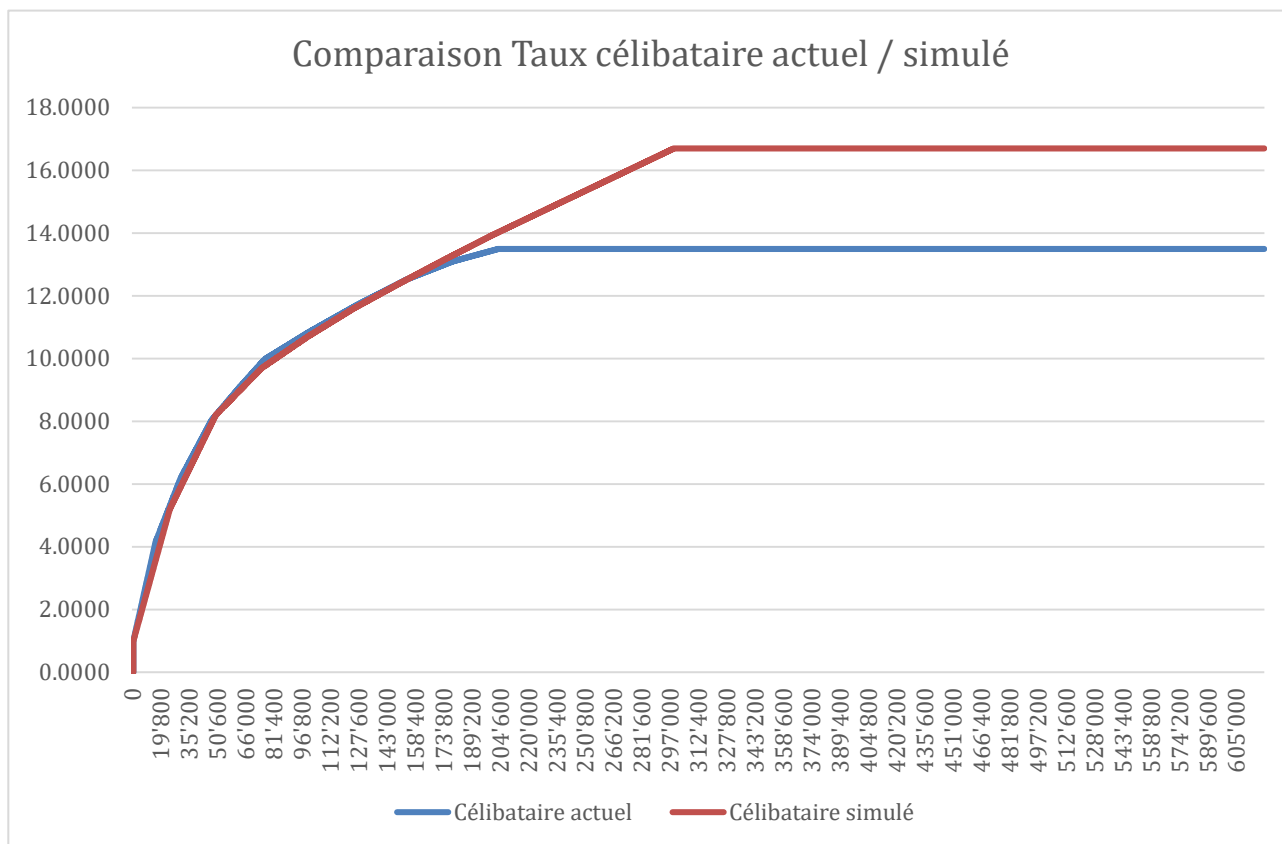
Tableau 2



Pour respecter la volonté des motionnaires, à savoir que le coût de l'adaptation du barème soit nul, le SCC a estimé les recettes fiscales pouvant être escomptées grâce à l'augmentation du taux maximum à 16.7 %. Cela a permis d'estimer le potentiel de baisse fiscale sur la tranche concernée (50 000 à 150 000 /300 000 francs pour les couples mariés), **à environ 11.7 millions** de francs (avec l'arrondi, le montant est identique si on augmente à partir de 130 000 francs).

En tenant compte de ce paramètre, la courbe du nouveau barème serait la suivante (cf. tableaux 3 et 4 ci-après):

Tableaux 3 et 4



La courbe observée est très similaire à la courbe actuelle pour la tranche ciblée par les motionnaires. Le gain maximum d'impôt serait de 166 francs pour les contribuables célibataires et de 332 francs pour les couples mariés. En revanche, les revenus imposables excédant 150 000 francs seraient fortement touchés puisque la hausse d'impôt serait de 9600 francs pour un contribuable célibataire avec un revenu imposable de 300 000 francs et de 19 200 francs pour un couple marié avec un revenu imposable de 600 000 francs (*idem*).

Il découle de ce qui précède qu'une augmentation de la charge fiscale des personnes disposant d'un revenu imposable supérieur à 130 000 francs / 150 000 francs dans la même mesure que les cantons romands qui nous entourent, générerait des recettes fiscales supplémentaires assez négligeables, qui ne permettraient en aucun cas de financer la baisse de taux pour les 95 % / 96 % de la population que les motionnaires veulent alléger. Ce constat s'explique par le nombre très important de contribuables qui devraient pouvoir profiter de la mesure préconisée. Les simulations effectuées par le SCC montrent qu'avec un taux maximum de 50 % à partir d'un revenu de 600 000 francs les pertes non compensées s'élèveraient encore à environ 180 millions de francs.

Afin de financer la diminution de la charge fiscale des contribuables qui disposent de revenus moyens et des familles à hauteur de 225 millions de francs (*170 millions de francs*) comme indiqué plus haut, et sans modification de la structure du barème que le canton de Fribourg connaît aujourd'hui, il y aurait lieu d'augmenter drastiquement le taux d'imposition à partir d'un revenu imposable de 150 000 francs (*130 000 francs*) avec un taux maximum de 80 % (*61.5 %*) dès 300 000 francs de revenu imposable; pour ce même revenu, la cote d'impôt cantonale de base passerait à 240 000 francs (*184 500 francs*), soit une augmentation de près de 200 000 francs (*144 000 francs*) par rapport à la situation actuelle (pour un revenu imposable de 250 000 francs, le taux d'impôt serait de 41.7 %, pour une augmentation de cote cantonale de base de plus de 70 000 francs par rapport à la situation actuelle). Ce barème, qui est illustré dans les tableaux 5 et 6 ci-après, n'est pas réaliste, particulièrement en raison du fait que le taux marginal serait supérieur à 100 % pour certaines tranches de revenu imposable de 100 francs, ce qui signifie que pour une augmentation de revenu imposable de 100 francs, le contribuable subirait une augmentation d'impôt supérieure à 100 francs. En outre, le taux global pour ces contribuables serait dans les faits supérieurs à 100 % car il faudrait encore ajouter l'impôt communal (env. 75 % de l'IC), l'IFD et, le cas échéant, l'impôt ecclésiastique. Un tel barème serait donc impossible à mettre en œuvre.

Tableau 5

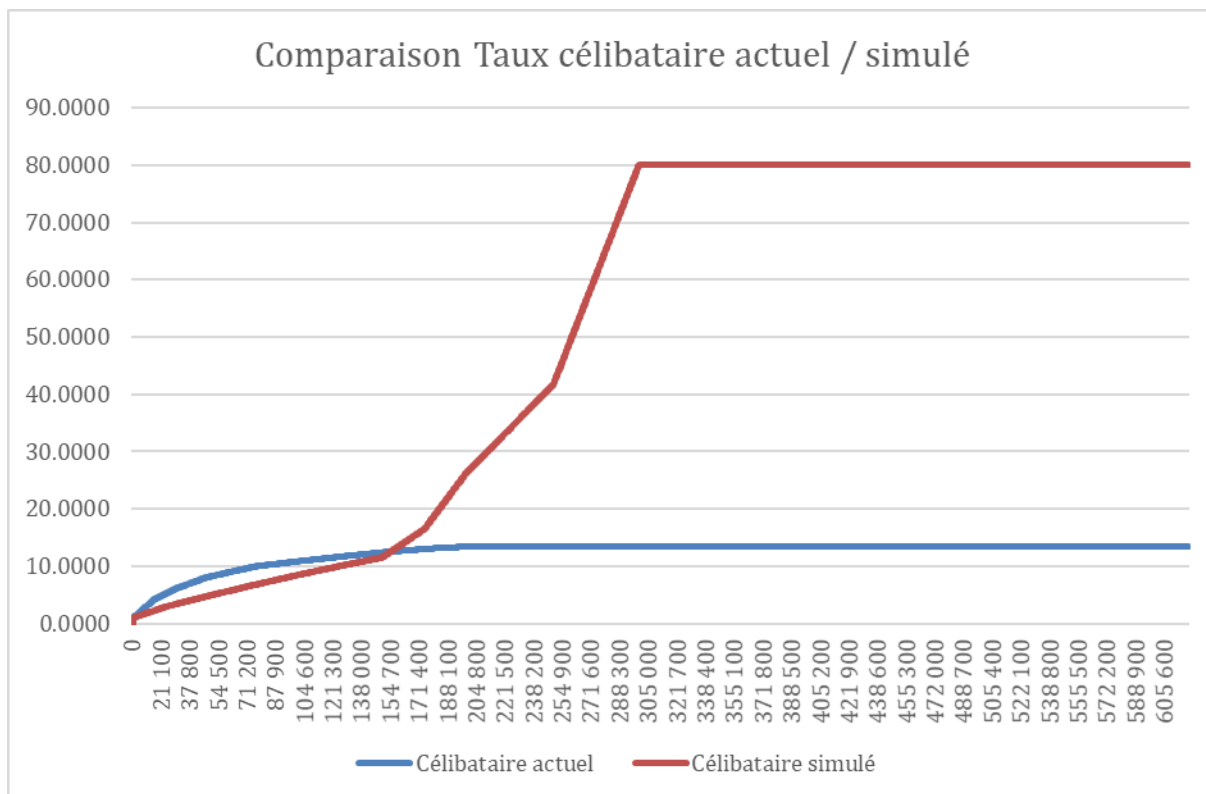
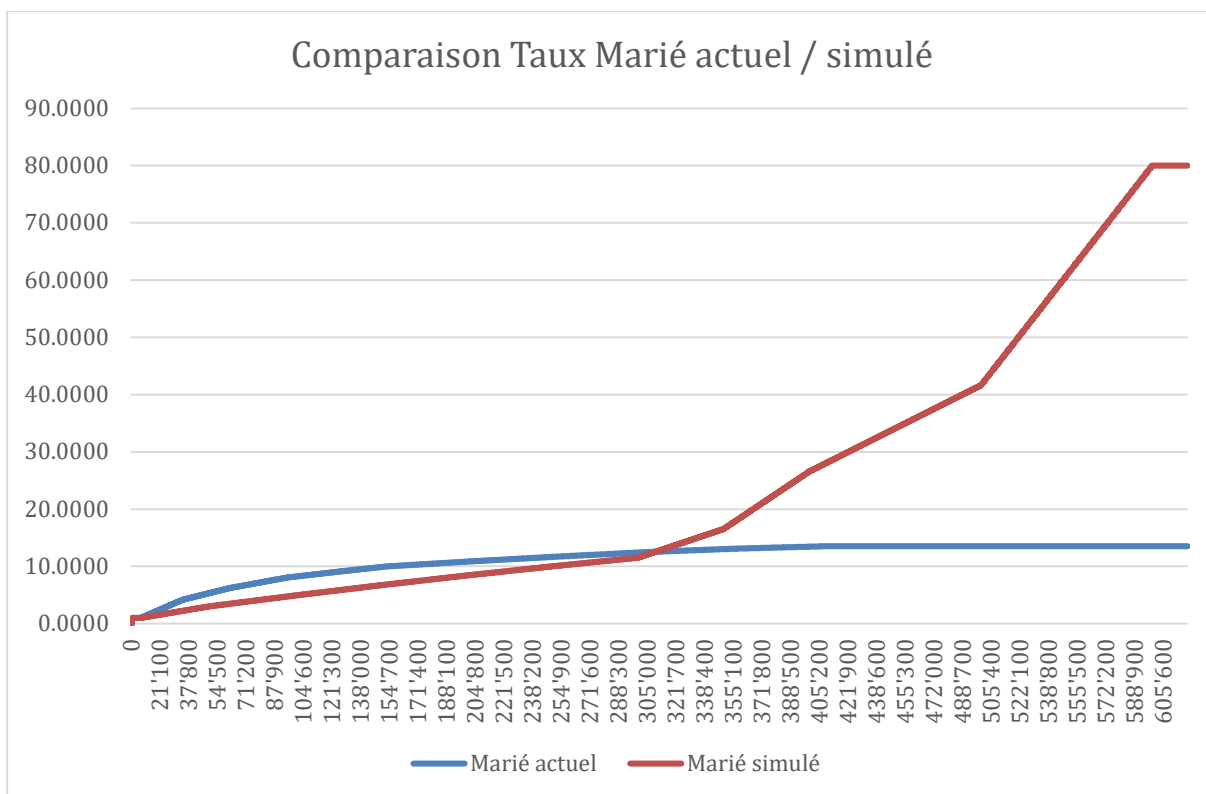


Tableau 6



Ainsi, même si l'objectif de la motion peut paraître louable, on constate que sa mise en œuvre entraînerait des pertes fiscales très importantes pour le canton qui ne pourraient pas être compensées par les contribuables – proportionnellement peu nombreux – plus fortunés du canton. Même si l'augmentation de la charge fiscale était moins importante que dans le scénario – inapplicable – développé ci-avant, il est en outre illusoire de penser que les contribuables les plus fortunés de notre canton seraient prêts à voir leur charge fiscale augmenter dans une mesure très importante. Les impôts qu'ils paient aujourd'hui seraient donc perdus pour toutes les collectivités publiques du canton.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion.

18 novembre 2019



Antwort des Staatsrats auf mehrere parlamentarische Vorstösse

Motion Waeber Emanuel / Peiry Stéphane Steuersenkung für den Mittelstand, die Familien und die Pensionierten	2019-GC-121
Motion Brodard Claude / Gobet Nadine Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern (DStG)	2019-GC-136
Motion Dafflon Hubert / Defferrard Francine Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern (DStG): Steuersenkung für den Mittelstand und steuerliche Entlastung für das Energiesparen und die erneuerbaren Energien	2019-GC-152

I. Zusammenfassung der Motionen

Mit einer am 5. Juli 2019 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Waeber/Peiry deutlich höhere Sozialabzüge vom Einkommen, und zwar höhere Abzüge für minderjährige Kinder oder Kinder in Ausbildung, einschliesslich für Waisen, für unterstützungsbedürftige Personen, Personen im Rollstuhl und AHV/IV-Rentner/innen in bescheidenen Verhältnissen. Ebenfalls erhöht werden müsste ihnen zufolge der Abzug der Pauschalentschädigungsbeträge für die Pflege zu Hause. Ausserdem fordern sie auch eine Senkung des Einkommenssteuerfusses (98 %) und des Vermögenssteuerfusses (95 %).

Die Motionäre Brodard/Gobet haben ein ganzes Spektrum an Massnahmenvorschlägen zur Senkung der Steuern des Mittelstands. Sie fordern eine steuerliche Entlastung des Mittelstands mit höheren Sozialabzügen für Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen, die Nichtbesteuerung der Prämienverbilligungen und die Reduktion des Eigenmietwerts pensionierter Wohneigentümer um einen Drittel. Sie schlagen ausserdem vor, die Abbruchkosten zum Abzug zuzulassen und die Kosten für das Energiesparen auf zwei Steuerperioden übertragen zu können. Schliesslich verlangen sie eine Anpassung der Besteuerung getrennter oder geschiedener Paare mit Kindern insbesondere in Anwendung des Splittings auf beide geschiedenen Elternteile mit Sorgerecht für ihre Kinder und mit der Abzugsfähigkeit der Unterhaltsbeiträge für die volljährigen Kinder.

Die Motionäre Dafflon/Defferrard fordern ihrerseits die Wiederzulassung der Erhöhung der Pauschalabzüge für die Krankenversicherungsprämien gemäss Auftrag 2017-GC-94. Sie sind nämlich der Ansicht, dass sich die von den Freiburger Bürgerinnen und Bürgern seit den Struktur- und Sparmassnahmen erbrachten Anstrengungen nicht mehr rechtfertigen. Ausserdem verlangen sie die Aufhebung der im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen beschlossenen Erhöhung des Eigenmietwerts um 10 % sowie die Senkung der Steuer auf den Kapitaleistungen aus der Vorsorge auf gesamtschweizerischer Ebene. Schliesslich fordern sie auch eine steuerliche Entlastung für das Energiesparen und die erneuerbaren Energien, insbesondere für Isolationsarbeiten bei Renovierungen oder für den Einbau einer anderen Art von Heizung.

II. Antwort des Staatsrats

Diese Motionen enthalten ein breites Spektrum an diversen Massnahmenvorschlägen, die alle auf eine steuerliche Entlastung der natürlichen Personen abzielen. Obwohl es nicht möglich ist, sie alle umzusetzen, ist sich der Staatsrat bewusst, dass nach der Umsetzung der Steuerreform zugunsten der Unternehmen und den grossen Investitionen in die Pensionskasse des Staatspersonals die Steuerlast der natürlichen Personen gesenkt werden muss. Er schlägt deshalb vor, diese drei Motionen zusammen zu behandeln und die verschiedenen Anträge global zu analysieren, um ein kohärentes Massnahmenpaket zusammenzustellen, das den Besonderheiten und dem Handlungsbedarf unseres Kantons entspricht. In diesem Kontext hat der Staatsrat seine Strategie definiert, in Einhaltung des Bundesrechts (besonders StHG) und unter Berücksichtigung der Massnahmen, die er bereits umsetzen muss, einerseits in Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform und andererseits zur steuerlichen Entlastung der natürlichen Personen (Umsetzung der Motion Bapst/Rauber 2017-GC-96). Dass Handlungsbedarf besteht, hat sich insbesondere im Vergleich mit anderen Kantonen gezeigt. Zudem wurde der Rahmen für die berücksichtigten Steuersenkungen so festgelegt, dass der Finanzlage des Staates und den in seinem Finanzplan aufgezeigten Finanzperspektiven Rechnung getragen wird. Diesbezüglich weist der Staatsrat darauf hin, dass er im Hinblick auf das Erfordernis des ausgeglichenen Haushalts künftig bereit ist, bei den Ertragsschätzungen ein gewisses zusätzliches Risiko einzugehen, gleichzeitig aber an einer strikten Budgetpolitik festhält. Diese Risikobereitschaft beruht teilweise auf den beobachteten Schätzungsabweichungen namentlich bei den Steuererträgen (wiederholt zu tief geschätzte Erträge). Damit wird allerdings auch in Kauf genommen, dass künftige Rechnungsergebnisse je nach Differenz zwischen effektiven und geschätzten Einnahmen punktuell negativ ausfallen können.

Nach dieser einleitenden Erläuterung weist der Staatsrat zunächst darauf hin, dass die von den Grossräten Brodard/Gobet vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung der Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, schon im Rahmen Energiestrategie 2050 gebilligt worden sind. Die Umsetzung im kantonalen Steuerrecht wird in der Novembersession zur Genehmigung vor den Grossen Rat kommen. Anschliessend wird die Finanzdirektion die Ausführungsverordnung verabschieden. Diese Massnahmen werden gemäss Bundesrecht dann am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Nach Auffassung des Staatsrats erfüllen sie auch die von den Grossräten Dafflon/Defferrard geforderte Förderung des Energiesparens und der erneuerbaren Energien.

Einige Massnahmenvorschläge widersprechen dem harmonisierten Bundesrecht (StHG) und können nicht ohne vorherige Änderung des übergeordneten Rechts umgesetzt werden. Dies ist bei mehreren in der Motion Brodard/Gobet gestellten Forderungen der Fall: Nichtberücksichtigung der Prämienverbilligung bei der Einkommenssteuer, geringerer Eigenmietwert für AHV/IV-Rentner oder auch Abzugsfähigkeit der Unterhaltsbeiträge an erwachsene Kinder.

Dem Staatsrat liegt die Frage der Besteuerung geschiedener Eltern am Herzen, er hält es aber für verfrüht und unzweckmässig, auf kantonaler Ebene Massnahmen vorzuschlagen, während die Fragen der Familienbesteuerung und der Individualbesteuern auf eidgenössischer Ebene erneut thematisiert werden. Der Staatsrat meint dazu weiter, es wäre verfehlt – und würde den verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätzen sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung widersprechen – beiden geschiedenen Steuerpflichtigen das Splitting zu gewähren. Es sei daran erinnert, dass der Zweck des Splittings effektiv darin besteht, die Steuerprogressivität zu brechen, die sich dadurch ergibt, dass die Einkommen der verheirateten Steuerpflichtigen zusammengezählt

werden. Die beiden geschiedenen Steuerpflichtigen davon profitieren zu lassen, würde die verheirateten Steuerpflichtigen benachteiligen.

Schliesslich ist der Staatsrat der Auffassung, dass für einige Massnahmenvorschläge kein Handlungsbedarf besteht: Was die Aufhebung der Eigenmietwerterhöhung und die geringere Besteuerung der Kapitalleistungen aus Vorsorge betrifft, so ist nach Ansicht des Staatsrats die Argumentation in seiner Antwort auf die Motionen Dafflon/Sudan 2017-GC-113 und Bapst/Rauber 2017-GC-96 immer noch aktuell, weshalb er in diesen beiden Bereichen nichts unternehmen will. Die geforderte Erhöhung des Abzugs für das den pflegenden Angehörigen bezahlte Taggeld läuft ins Leere: Heute beträgt das maximale Taggeld 25 Franken und lässt sich also mit dem im DStG vorgesehenen Abzug von 9000 Franken vollständig neutralisieren.

Hinsichtlich der weiteren Massnahmen hat der Staatsrat einen interkantonalen Vergleich der steuerlichen Belastung der verschiedenen Haushalte in die Wege geleitet, um zu ermitteln, bei welchen Kategorien von Steuerpflichtigen in Freiburg Handlungsbedarf besteht. Gestützt auf die Publikation der Eidgenössischen Steuerverwaltung¹ tragen Rentenempfänger/innen, ob ledig oder verheiratet, eine vergleichsweise geringe Steuerbelastung. Aus diesem Grund will der Staatsrat die Sozialabzüge für diese Kategorie von Steuerpflichtigen auch nicht anpassen. Hingegen ist festzustellen, dass die Steuerpflichtigen in bescheidenen Verhältnissen eine vergleichsweise erheblich höhere Steuerbelastung tragen. Deshalb schlägt der Staatsrat vor, etwas für diese Kategorie von Steuerpflichtigen zu tun und den Abzug für Alleinstehende mit bescheidenem Einkommen anzupassen. Heute ist dieser degressive Abzug viel weniger hoch als für die anderen Kategorien von Steuerpflichtigen. Er wird Alleinstehenden bis zu einem Einkommen von 24 000 Franken gewährt; für ein Einkommen bis zu 12 000 Franken beträgt er 2500 Franken. Zum Vergleich: Alleinstehenden AHV/IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger wird der Abzug bis zu einem Einkommen von 53 000 Franken gewährt. Der Unterschied zwischen diesen Kategorien von Steuerpflichtigen ist sehr gross. Um die aktiven alleinstehenden Steuerpflichtigen des Mittelstands steuerlich zu entlasten, schlägt der Staatsrat vor, den Abzug bis zu einem Einkommen von 39 000 Franken zu gewähren und ihn für tiefere Einkommen auf 4000 Franken zu erhöhen, wie in Tabelle 1 dargestellt. Diese Änderung muss im Gesetz über die direkten Kantonssteuern verankert werden und wird Kosten in Höhe von **3,3 Millionen Franken** nach sich ziehen. Für die Gemeinden wären es 2,6 Millionen Franken und für die Pfarreien und Kirchgemeinden 0,3 Millionen Franken.

¹ Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössische Steuerverwaltung, «Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte – Kantonszahlen 2018», online:
<https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerbelastungen/steuerbelastung-in-den-kantonshauptorten-2018.html>

Tabelle 1

UNVERÄNDERT			UNVERÄNDERT			GELTENDER STEUERTARIF			VORGESCHLAGENER STEUERTARIF			UNVERÄNDERT		
Alleinstehende AHV/IV-Rentenbezieher ohne Kinderunterhaltspflicht			Verheiratete oder alleinstehende AHV/IV-Rentenbezieher mit Kinderunterhaltspflicht			Alleinstehende ohne Kinderunterhaltspflicht			Alleinstehende ohne Kinderunterhaltspflicht			Verheiratete oder Alleinstehende mit Kinderunterhaltspflicht		
Ausgangswerte	24'000	9'000	Ausgangswerte	30'000	11'000	Ausgangswerte	12'000	2'500	Ausgangswerte	20'000	4'000	Ausgangswerte	24'000	5'000
Stufe	1'000	-300	Stufe	1'000	-400	Stufe	1'000	-200	Stufe	1'000	-200	Stufe	1'000	-200
Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge		
von:	bis		von:	bis		von:	bis		von:	bis		von:	bis	
0	24'000	9'000	0	30'000	11'000	0	12'000	2'500	0	20'000	4'000	0	24'000	5'000
24'001	25'000	8'700	30'001	31'000	10'600	12'001	13'000	2'300	20'001	21'000	3'800	24'001	25'000	4'800
25'001	26'000	8'400	31'001	32'000	10'200	13'001	14'000	2'100	21'001	22'000	3'600	25'001	26'000	4'600
26'001	27'000	8'100	32'001	33'000	9'800	14'001	15'000	1'900	22'001	23'000	3'400	26'001	27'000	4'400
27'001	28'000	7'800	33'001	34'000	9'400	15'001	16'000	1'700	23'001	24'000	3'200	27'001	28'000	4'200
28'001	29'000	7'500	34'001	35'000	9'000	16'001	17'000	1'500	24'001	25'000	3'000	28'001	29'000	4'000
29'001	30'000	7'200	35'001	36'000	8'600	17'001	18'000	1'300	25'001	26'000	2'800	29'001	30'000	3'800
30'001	31'000	6'900	36'001	37'000	8'200	18'001	19'000	1'100	26'001	27'000	2'600	30'001	31'000	3'600
31'001	32'000	6'600	37'001	38'000	7'800	19'001	20'000	900	27'001	28'000	2'400	31'001	32'000	3'400
32'001	33'000	6'300	38'001	39'000	7'400	20'001	21'000	700	28'001	29'000	2'200	32'001	33'000	3'200
33'001	34'000	6'000	39'001	40'000	7'000	21'001	22'000	500	29'001	30'000	2'000	33'001	34'000	3'000
34'001	35'000	5'700	40'001	41'000	6'600	22'001	23'000	300	30'001	31'000	1'800	34'001	35'000	2'800
35'001	36'000	5'400	41'001	42'000	6'200	23'001	24'000	100	31'001	32'000	1'600	35'001	36'000	2'600
36'001	37'000	5'100	42'001	43'000	5'800	24'001		0	32'001	33'000	1'400	36'001	37'000	2'400
37'001	38'000	4'800	43'001	44'000	5'400				33'001	34'000	1'200	37'001	38'000	2'200
38'001	39'000	4'500	44'001	45'000	5'000				34'001	35'000	1'000	38'001	39'000	2'000
39'001	40'000	4'200	45'001	46'000	4'600				35'001	36'000	800	39'001	40'000	1'800
40'001	41'000	3'900	46'001	47'000	4'200				36'001	37'000	600	40'001	41'000	1'600
41'001	42'000	3'600	47'001	48'000	3'800				37'001	38'000	400	41'001	42'000	1'400
42'001	43'000	3'300	48'001	49'000	3'400				38'001	39'000	200	42'001	43'000	1'200
43'001	44'000	3'000	49'001	50'000	3'000				39'001		0	43'001	44'000	1'000
44'001	45'000	2'700	50'001	51'000	2'600							44'001	45'000	800
45'001	46'000	2'400	51'001	52'000	2'200							45'001	46'000	600
46'001	47'000	2'100	52'001	53'000	1'800							46'001	47'000	400
47'001	48'000	1'800	53'001	54'000	1'400							47'001	48'000	200
48'001	49'000	1'500	54'001	55'000	1'000							48'001		0
49'001	50'000	1'200	55'001	56'000	600									
50'001	51'000	900	56'001	57'000	200									
51'001	52'000	600	57'001		0									
52'001	53'000	300												
53'001		0												

Die Motion Dafflon/Defferrard verlangt die Wiederzulassung der Erhöhung der Steuerabzüge für die Krankenkassenprämien. Dazu ist zu sagen, dass das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ab 2018 die Definition des Begriffs der kantonalen Durchschnittsprämie geändert hat. Vorher fusste diese auf der Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung einer Person mit 300 Franken Franchise, mit Unfalldeckung. Neu wird diese Prämie als «Standardprämie» bezeichnet. Angesichts der Vielzahl der heutigen Prämienmodelle berechnet das BAG neu anhand verschiedener Durchschnitte die «Mittlere Prämie», um das Ganze überschaubar zu machen. Es verwendet damit neu als Kennzahl diese mittlere Prämie, bei der es sich um den gewichteten Durchschnitt über alle rund 250 000 existierenden Prämien (je nach Franchise und gewählttem Modell) handelt. Gemäss BAG ist diese mittlere Prämie repräsentativer in Bezug auf die effektive Höhe der Kosten. Sie ist allerdings niedriger als die nach der alten Methode berechnete Standardprämie. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass für die Berechnung der Ergänzungsleistungen die Standardprämie massgebend bleibt.

Bis 2013 wurde der Betrag des steuerlich zulässigen Abzugs für die Krankenkassenprämien auf der Basis der kantonalen Durchschnittsprämie mit Minimalfranchise (einschliesslich Unfallversicherung) (neu = Standardprämie) festgelegt, wodurch der Betrag jedes Jahr gestiegen ist. In seinem Struktur- und Massnahmenprogramm 2013-2016 hat der Staatsrat diesen Abzug auf dem Betrag der kantonalen Durchschnittsprämie 2013 (Standardprämie) eingefroren. Auch wenn die Feststellungen in der Antwort auf den Auftrag Defferrard 2017-GC-94 ihre Gültigkeit behalten, stellt der Staatsrat

dennoch fest, dass die Prämien für Erwachsene seit 2013 um 25 % gestiegen sind, wenn man die Entwicklung der Standardprämien vergleicht. Zwar sind die Prämien in diesem Jahr nicht stark gestiegen, dennoch ist der Prämienanstieg im Kanton Freiburg aufgrund des Nachholbedarfs aus den Vorjahren höher als in den anderen Kantonen. In Anbetracht dieser Entwicklung, der eingetretenen Änderungen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Kanton Freiburg zu den Kantonen gehört, die einen hohen Krankenkassenprämienabzug gewähren, schlägt der Staatsrat eine teilweise Wiederzulassung höherer Krankenkassenprämienabzüge von 10 % vorzusehen. Da die Prämien für junge Leute in Ausbildung seit 2013 um lediglich 4,2 % gestiegen sind, werden sie nicht über die kantonale Standardprämie 2020 von 4210 Franken hinaus erhöht. Demnach sollen die Abzüge wie folgt erhöht werden:

- > Abzug Erwachsene: 4380 Franken auf 4810 Franken
- > Abzug Jugendliche: 4040 Franken auf Fr. 4210 Franken
- > Abzug Kinder: 1040 Franken auf 1140 Franken

Diese höheren Abzüge werden für den Kanton Steuerausfälle in Höhe von rund **10,8 Millionen Franken** zur Folge haben. Die Gemeinden müssen mit Steuerausfällen in Höhe von 8,1 Millionen Franken und die Pfarreien und Kirchgemeinden mit Steuerausfällen in Höhe von 1,06 Millionen Franken rechnen. Für die Umsetzung braucht es keine Gesetzesänderung. Der Staatsrat wird diese Anpassung im September 2020 mit Inkrafttreten 2021 auf dem Verordnungsweg vornehmen.

Die Motion Brodard/Gobet will unter anderem, dass der Staatsrat die Höhe der Abzüge für die Kosten der Kinderbetreuung durch Dritte prüft. Ein höherer Maximalabzug könnte dazu führen, dass mehr Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ihren Beschäftigungsgrad erhöhen und so dem drohenden Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt begegnet werden kann. Der Staatsrat ist dem gegenüber sehr aufgeschlossen und sich der geplanten Änderungen auf eidgenössischer Ebene bewusst. Aus diesem Grund schlägt er vor, den Maximalabzug für diese Fremdbetreuungskosten (für die Kantonssteuer) von 6000 auf 8000 Franken zu erhöhen. Wie sich dies steuerlich auswirkt, ist allerdings schwierig abzuschätzen, da sich aus der Datenbank der Kantonalen Steuerverwaltung nicht ermitteln lässt, inwieweit die Steuerpflichtigen betroffen wären. Die Kosten lassen sich jedoch mit 300 000 bis 500 000 Franken veranschlagen.

Was die Forderung nach einer Steuerfussenkung betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 41 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1) die Steuerfüsse der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen jedes Jahr vom Grossen Rat nach Massgabe des *Voranschlagsergebnisses* festgesetzt werden. Aus diesem Grund wird über das Gesetz über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern auch immer zur selben Zeit wie über den Voranschlag des nächsten Jahres beraten. Nach Artikel 41 Abs. 2 kann zudem der Grosse Rat den Steuerfuss der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen, der Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen sowie der Minimalsteuer um höchstens 20 % erhöhen oder senken. In Anbetracht der vom Staatsrat am 9. Oktober 2019 präsentierten Budgetlage 2020, wonach der Haushalt ausgeglichen ist mit einer gleichmässigen Zunahme auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite trotz vollumfänglichem Einbezug der Steuerreform, hält es der Staatsrat für denkbar, den Einkommenssteuerfuss für die Steuerperiode 2021 zu senken und schlägt eine Senkung des Steuerfusses auf 98 % für die Einkommenssteuer 2021 vor. Dies hätte Steuerausfälle in Höhe von rund **16 Millionen Franken** zur Folge. Der Staatsrat will hingegen den Vermögenssteuerfuss nicht anpassen, da der Vermögenssteuertarif im Rahmen der Umsetzung der Motion Bapst/Rauber (2017-GC-96) angepasst werden soll. Die Steuerfussanpassung muss im Gesetz über

den Steuerfuss für die Steuerperiode 2021 vorgesehen werden. Eine Änderung des kantonalen Steuerfusses hat keine Auswirkungen für die Gemeinden sowie die Pfarreien und Kirchgemeinden.

Zusammenfassung

Zur steuerlichen Entlastung der natürlichen Personen schlägt der Staatsrat eine Aufteilung der Motionen mit Berücksichtigung folgender Massnahmen vor:

- > Motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry: Senkung des kantonalen Einkommenssteuerfusses um 2 %, mit Kosten von 16 Millionen Franken. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;
- > Motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry und Motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet: Abzug für alleinstehende Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen, mit Kosten von 3,3 Millionen Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;
- > 2019-GC-136 Motion Brodard/Gobet: Abzug der Kosten für die Kinderbetreuung durch Dritte, mit Kosten von schätzungsweise 300 000 bis 500 000 Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;
- > Motion 2019-GC-152 Dafflon/Defferrard: Wiedermehrzulassung von um 15 % höherer Krankenkassenprämienabzüge, mit Kosten von 10,8 Millionen Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion.

Die Gesamtkosten dieser Massnahmen belaufen sich auf 30,4 Millionen Franken für den Kanton, wozu noch die Beträge für die Umsetzung der Motion Bapst/Rauber 2017-GC-96 kommen, wonach der Vermögenssteuertarif geändert und die Besteuerung nicht börsenkotierter Wertschriften gelockert werden soll.

Der Staatsrat geht davon aus, damit dem Anliegen der verschiedenen Motionäre, die natürlichen Personen aus dem Mittelstand steuerlich insgesamt zu entlasten, zu entsprechen.

18. November 2019



Réponse du Conseil d'Etat à plusieurs instruments parlementaires

Motion Waeber Emanuel / Peiry Stéphane	2019-GC-121
Baisse d'impôt pour la classe moyenne, les familles et les retraités	
Motion Brodard Claude / Gobet Nadine	2019-GC-136
Modification de la loi sur les impôts cantonaux (LICD)	
Motion Dafflon Hubert / Defferrard Francine	2019-GC-152
Modification de la loi sur les impôts cantonaux (LICD) : Diminution de la charge fiscale sur la classe moyenne et soutien fiscal aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables	

I. Résumé des motions

Par motion déposée et développée le 5 juillet 2019, les motionnaires Waeber/Peiry demandent une augmentation importante des déductions sociales accordées sur le revenu, à savoir de la déduction pour enfants mineurs ou en formation, y.c. pour les orphelins, pour les personnes nécessiteuses, les personnes en fauteuil roulant, et les rentiers AVS-AI de condition modeste. La déduction accordée sur les indemnités forfaitaires octroyées au titre des soins à domicile devrait également être augmentée. Enfin, une diminution du coefficient d'impôt sur le revenu (98 %) et la fortune (95 %) est demandée.

Les motionnaires Brodard/Gobet proposent un large éventail de mesures en vue d'alléger la charge fiscale payée par la classe moyenne. Ils demandent de réduire l'impôt pour la classe moyenne en augmentant la déduction sociale pour les contribuables à revenu modeste, de ne pas imposer les subventions LAMAL et de réduire la valeur locative des propriétaires retraités d'un tiers. Ils proposent en outre de permettre la déduction des frais de démolition et le report des frais engagés en vue d'économiser l'énergie sur deux périodes fiscales. Enfin ils demandent de procéder à un ajustement de l'imposition des couples séparés ou divorcés avec enfants, en appliquant notamment le splitting aux deux parents divorcés qui ont la garde de leurs enfants et en admettant la déduction des contributions d'entretien pour les enfants majeurs.

Les motionnaires Dafflon/Defferrard requièrent quant à eux le dégel des déductions fiscales forfaitaires pour les primes d'assurance-maladie selon le mandat 2017-GC-94. Ils considèrent en effet que l'effort consenti par les concitoyen-ne-s fribourgeois depuis les mesures structurelles et d'économie ne se justifie plus. Ils demandent en outre la suppression de l'augmentation de la valeur locative de 10 % mise en place dans le cadre des mesures structurelles d'économie ainsi que la diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau suisse. Enfin, ils revendiquent des mesures fiscales favorables aux économies d'énergie et aux énergies

renouvelables, notamment pour les mesures d'isolation lors de rénovation ou le changement du type de chauffage.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les motions précitées proposent un éventail important de mesures diverses qui visent toutes à réduire la charge fiscale des personnes physiques. S'il n'est pas envisageable de toutes les mettre en œuvre, le Conseil d'Etat reconnaît néanmoins la nécessité de prévoir une diminution de la charge fiscale des personnes physiques après la mise en œuvre de la réforme fiscale en faveur des entreprises et les montants importants investis dans la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Il propose dès lors de traiter ces trois motions ensemble, d'analyser les différentes propositions de manière globale, ceci en vue de développer un paquet de mesures cohérentes, qui tienne compte des spécificités et des besoins d'agir propres à notre canton. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a défini sa stratégie dans le respect du droit fédéral (LHID particulièrement) et compte tenu des mesures qu'il doit d'ores et déjà mettre en œuvre en lien avec la réforme de la fiscalité des entreprises d'une part et pour alléger la fiscalité des personnes physiques (mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber 2017-GC-96) d'autre part. Le besoin d'agir a notamment été identifié à l'appui de comparaisons intercantionales. Enfin, les réductions retenues sont maintenues dans un cadre qui tient compte de la situation financière de l'Etat et des perspectives que dresse son plan financier. A ce titre, le Conseil d'Etat relève que pour respecter l'exigence de l'équilibre des budgets futurs, il acceptera une certaine prise de risque supplémentaire dans les estimations des revenus, tout en maintenant une stricte politique budgétaire. Cette prise de risque peut s'appuyer en partie sur les écarts d'estimations constatées par le passé quant aux recettes fiscales notamment (sous-estimations récurrentes). Partant, on admet aussi que le résultat des comptes à futur pourrait s'avérer ponctuellement négatif, en cas d'écart entre recettes effectives et estimées.

Le cadre général étant posé, le Conseil d'Etat relève d'emblée que les mesures proposées par les députés Brodard/Gobet en vue de favoriser les investissements destinés à économie l'énergie et à ménager l'environnement ont d'ores et déjà été approuvées dans le cadre de la politique énergétique 2050. La mise en œuvre dans le droit cantonal sera soumise à l'approbation du Grand Conseil lors de la session du mois de novembre. La Direction des finances adoptera ensuite l'ordonnance d'exécution. Ces mesures entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2020 en vertu du droit fédéral. Le Conseil d'Etat estime qu'elles répondent également à la demande d'encourager l'économie d'énergie et les énergies renouvelables des députés Dafflon/Defferrard.

Certaines mesures proposées sont contraires au droit fédéral harmonisé (LHID) et ne peuvent être mises en œuvre sans modifications préalables du droit supérieur. C'est le cas de plusieurs demandes formulées dans la motion Brodard/Gobet : le fait de ne pas tenir compte des subventions LAMAL dans l'impôt sur le revenu, de prévoir un abattement de la valeur locative pour les bénéficiaires de rentes AVS/AI ou d'admettre la déduction des contributions d'entretien des enfants adultes.

Le Conseil d'Etat est sensible à la question de l'imposition des parents divorcés. Il estime toutefois prématuré et inopportun de proposer des mesures au niveau cantonal alors que les questions de l'imposition de la famille et celle de l'imposition individuelle sont à nouveau thématiques au niveau fédéral. Le Conseil d'Etat relève dans ce contexte qu'il serait erroné – et contraire aux principes constitutionnels d'imposition ainsi qu'à la jurisprudence du Tribunal fédéral – d'accorder le splitting aux deux contribuables divorcés. On rappellera en effet que l'objectif du splitting est de corriger l'augmentation de la progressivité de l'impôt induite par l'addition des revenus des

contribuables mariés. Faire bénéficier les deux contribuables divorcés de cette mesure placerait les contribuables mariés dans une situation moins favorable.

Enfin, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire d'agir pour certaines des mesures proposées : s'agissant de la suppression de l'augmentation de la valeur locative et de la baisse de l'imposition des prestations en capital provenant de la prévoyance, le Conseil d'Etat estime que les arguments avancés dans ses réponses aux motions Dafflon/Sudan 2017-GC-113 et Bapst/Rauber 2017-GC-96 restent actuels, raison pour laquelle il n'entend pas agir dans ces deux domaines. La demande d'augmenter la déduction pour l'indemnité journalière attribuée aux proches aidants ne sert à rien : aujourd'hui l'indemnité journalière maximale s'élève à 25 francs. Dès lors, la déduction de 9000 francs prévue dans la LICD permet de neutraliser entièrement ce revenu.

S'agissant des autres mesures, le Conseil d'Etat s'est attelé à procéder à une comparaison intercantonale de la charge fiscale des différents ménages, de manière à identifier les catégories de contribuables fribourgeois plus vulnérables. En se basant sur la publication de l'AFC¹, les rentiers, qu'ils soient seuls ou mariés, supportent une charge fiscale comparativement très avantageuse. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat n'entend pas adapter les déductions sociales propres à ces catégories de contribuables. En revanche, on constate que les contribuables seuls de condition modeste supportent comparativement une charge fiscale sensiblement plus élevée. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose d'agir sur cette catégorie de contribuables en remodelant la déduction pour personnes seules à revenu modeste. Aujourd'hui cette déduction dégressive est sensiblement moins élevée que pour les autres catégories de contribuables. Elle est accordée aux personnes seules jusqu'à un revenu de 24 000 francs ; pour un revenu jusqu'à 12 000 francs, elle s'élève à 2500 francs. En comparaison, les contribuables seuls rentiers AVS/AI en bénéficient jusqu'à un revenu de 53 000 francs. L'écart entre ces catégories de contribuables est très important. Afin de diminuer la charge fiscale des contribuables seuls actifs de la classe moyenne, le Conseil d'Etat propose d'accorder la déduction jusqu'à un revenu de 39 000 francs et de l'augmenter à 4000 francs pour les revenus les plus bas, conformément au tableau 1. Cette modification devra être intégrée dans la loi sur les impôts cantonaux directs et générera un coût de **3.3 millions de francs pour le canton**. Les communes seraient affectées à hauteur de 2.6 millions de francs et les paroisses pour 0.3 million de francs.

¹ Confédération suisse, Administration fédérale des contributions, « Charge fiscale en Suisse en 2018, chefs-lieux des cantons – chiffres cantonaux », en ligne : <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerbelastungen/steuerbelastung-in-den-kantonshauptorten-2018.html>

Tableau 1

INCHANGE			INCHANGE			BAREME ACTUEL			BAREME PROPOSE			INCHANGE		
Rentier AVS/AI vivant seul sans enfant à charge			Rentier AVS/AI marié ou vivant seul avec enfant à charge			Contribuable vivant seul sans enfant à charge			Contribuable vivant seul sans enfant à charge			Contribuable marié ou vivant seul avec enfant à charge		
Valeurs d'entrée	24'000	9'000	Valeurs d'entrée	30'000	11'000	Valeurs d'entrée	12'000	2'500	Valeurs d'entrée	20'000	4'000	Valeurs d'entrée	24'000	5'000
Palier	1'000	-300	Palier	1'000	-400	Palier	1'000	-200	Palier	1'000	-200	Palier	1'000	-200
Dédutions accordées			Dédutions accordées			Dédutions accordées			Dédutions accordées			Dédutions accordées		
de:	à		de:	à		de:	à		de:	à		de:	à	
0	24'000	9'000	0	30'000	11'000	0	12'000	2'500	0	20'000	4'000	0	24'000	5'000
24'001	25'000	8'700	30'001	31'000	10'600	12'001	13'000	2'300	20'001	21'000	3'800	24'001	25'000	4'800
25'001	26'000	8'400	31'001	32'000	10'200	13'001	14'000	2'100	21'001	22'000	3'600	25'001	26'000	4'600
26'001	27'000	8'100	32'001	33'000	9'800	14'001	15'000	1'900	22'001	23'000	3'400	26'001	27'000	4'400
27'001	28'000	7'800	33'001	34'000	9'400	15'001	16'000	1'700	23'001	24'000	3'200	27'001	28'000	4'200
28'001	29'000	7'500	34'001	35'000	9'000	16'001	17'000	1'500	24'001	25'000	3'000	28'001	29'000	4'000
29'001	30'000	7'200	35'001	36'000	8'600	17'001	18'000	1'300	25'001	26'000	2'800	29'001	30'000	3'800
30'001	31'000	6'900	36'001	37'000	8'200	18'001	19'000	1'100	26'001	27'000	2'600	30'001	31'000	3'600
31'001	32'000	6'600	37'001	38'000	7'800	19'001	20'000	900	27'001	28'000	2'400	31'001	32'000	3'400
32'001	33'000	6'300	38'001	39'000	7'400	20'001	21'000	700	28'001	29'000	2'200	32'001	33'000	3'200
33'001	34'000	6'000	39'001	40'000	7'000	21'001	22'000	500	29'001	30'000	2'000	33'001	34'000	3'000
34'001	35'000	5'700	40'001	41'000	6'600	22'001	23'000	300	30'001	31'000	1'800	34'001	35'000	2'800
35'001	36'000	5'400	41'001	42'000	6'200	23'001	24'000	100	31'001	32'000	1'600	35'001	36'000	2'600
36'001	37'000	5'100	42'001	43'000	5'800	24'001		0	32'001	33'000	1'400	36'001	37'000	2'400
37'001	38'000	4'800	43'001	44'000	5'400				33'001	34'000	1'200	37'001	38'000	2'200
38'001	39'000	4'500	44'001	45'000	5'000				34'001	35'000	1'000	38'001	39'000	2'000
39'001	40'000	4'200	45'001	46'000	4'600				35'001	36'000	800	39'001	40'000	1'800
40'001	41'000	3'900	46'001	47'000	4'200				36'001	37'000	600	40'001	41'000	1'600
41'001	42'000	3'600	47'001	48'000	3'800				37'001	38'000	400	41'001	42'000	1'400
42'001	43'000	3'300	48'001	49'000	3'400				38'001	39'000	200	42'001	43'000	1'200
43'001	44'000	3'000	49'001	50'000	3'000				39'001		0	43'001	44'000	1'000
44'001	45'000	2'700	50'001	51'000	2'600							44'001	45'000	800
45'001	46'000	2'400	51'001	52'000	2'200							45'001	46'000	600
46'001	47'000	2'100	52'001	53'000	1'800							46'001	47'000	400
47'001	48'000	1'800	53'001	54'000	1'400							47'001	48'000	200
48'001	49'000	1'500	54'001	55'000	1'000							48'001		0
49'001	50'000	1'200	55'001	56'000	600									
50'001	51'000	900	56'001	57'000	200									
51'001	52'000	600	57'001		0									
52'001	53'000	300												
53'001		0												

La motion Dafflon – Defferrard propose le dégel des déductions fiscales pour primes d'assurance-maladie. Dans ce contexte on relèvera d'emblée qu'à partir de 2018, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a modifié la notion de prime moyenne cantonale. Auparavant, elle était établie en se basant sur la prime (moyenne) payée pour l'assurance obligatoire des soins pour une personne ayant une franchise de 300 francs (y compris l'assurance accidents). Dorénavant cette prime est appelée « prime standard ». Etant donné la multitude de modèles de primes différents qui existent aujourd'hui, l'OFSP calcule dorénavant la prime moyenne en se fondant sur différentes moyennes pour avoir une meilleure vue d'ensemble de ces primes. Il utilise dorénavant comme chiffre-clé la moyenne pondérée de l'ensemble des quelques 250 000 primes existantes (selon les franchises et les modèles choisis). Selon l'OFSP, cette moyenne est plus représentative de la charge réelle des assurés. Elle est cependant plus basse que la prime standard calculée selon l'ancienne méthode. Par souci d'exhaustivité on précisera que l'on considère la prime standard lors de la détermination des prestations complémentaires.

Jusqu'en 2013, le montant de déduction admis fiscalement pour tenir compte des primes d'assurance-maladie était établi en se basant sur la prime moyenne cantonale avec franchise minimale (y compris l'assurance accidents), soit la nouvelle prime standard. Ainsi, le montant évoluait chaque année. Lors de son programme de mesures structurelles et d'économie 2013-2016,

le Conseil d'Etat a gelé l'évolution de cette déduction à hauteur du montant de la prime moyenne (standard) cantonale 2013. Si les constats relevés dans la réponse au mandat Defferard 2017-GC-94 restent valables, le Conseil d'Etat remarque malgré tout que les primes pour les adultes ont augmenté de 25 % depuis 2013, si l'on compare l'évolution des primes standards. Si les primes ont peu augmenté cette année, le canton de Fribourg subit toutefois une augmentation plus élevée que les autres cantons en raison du rattrapage des autres années. Au vu de cette évolution, des modifications intervenues et en tenant compte du fait que le canton de Fribourg reste l'un des cantons qui octroie une déduction pour les primes d'assurance-maladie élevée, le Conseil d'Etat propose de procéder à un dégel partiel de la déduction pour les primes d'assurance-maladie, à hauteur de 10 %. Comme les primes pour jeunes en formation ont évolué de seulement 4.2 % depuis 2013, elles ne sont pas adaptées au-delà de la prime standard cantonale 2020 de 4210 francs.

Dès lors, les déductions évolueront comme suit :

- > Déduction adulte : 4380 francs à 4810 francs
- > Déduction jeune : 4040 francs à 4210 francs
- > Déduction enfant : 1040 francs à 1140 francs

L'augmentation de ces déductions entraînera des pertes fiscales cantonales de l'ordre de **10.8 millions de francs**. Les communes seront impactées à hauteur de 8.1 millions de francs et les paroisses pour un montant estimé à 1.06 million de francs. La mise en œuvre ne nécessite pas de modification de lois. Le Conseil d'Etat procédera à l'adaptation, par voie d'ordonnance, en septembre 2020, pour une entrée en vigueur en 2021.

La motion Brodard - Gobet demande entre autres au Conseil d'Etat d'examiner le niveau des déductions des frais de garde par des tiers. Une augmentation de la déduction maximale pourrait encourager les femmes à avoir une activité lucrative, voire à augmenter leur taux d'activité afin de faire face au risque de pénurie de personnel qualifié sur le marché du travail. Le Conseil d'Etat est sensible à cette question et est conscient des changements prévus dans ce domaine au niveau fédéral. C'est la raison pour laquelle il propose d'augmenter la déduction maximale des frais de garde par des tiers (pour l'impôt cantonal) de 6000 à 8000 francs. Il est toutefois difficile d'estimer les conséquences fiscales de cette modification, étant donné que les bases de données du service cantonal des contributions ne permettent pas d'identifier dans quelle mesure les contribuables seraient touchés. Néanmoins, le coût prévisible pourrait se situer entre 300 000 et 500 000 francs.

S'agissant de la demande visant à diminuer le coefficient d'impôt, il faut rappeler que l'art. 41 al. 1 de la loi sur les finances de l'Etat (RSF 610.1) prévoit que le coefficient annuel de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques est fixé chaque année par le Grand Conseil en fonction du résultat du *budget*. C'est la raison pour laquelle la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs est toujours débattue en même temps que le budget de l'année suivante. L'art. 41 al. 2 précise en outre que le Grand Conseil peut majorer ou réduire de 20 % au plus le coefficient annuel des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des personnes morales et de l'impôt minimal. Enfin, compte tenu de la situation budgétaire 2020 présentée par le Conseil d'Etat le 9 octobre 2019 qui prévoit un budget à l'équilibre avec une progression identique des charges et des revenus malgré une intégration complète de la réforme fiscale, le Conseil d'Etat estime qu'il est envisageable de réduire le coefficient d'impôt sur le revenu pour la période 2021. Il propose de réduire le coefficient à 98 % pour l'impôt sur le revenu pour 2021. Cette réduction entraînera des pertes de recettes fiscales de l'ordre de **16 millions de**

francs. Le Conseil d'Etat n'envisage en revanche pas d'adapter le coefficient d'impôt sur la fortune, étant donné que le barème d'impôt sur la fortune sera adapté dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber (2017-GC-96). L'adaptation du coefficient devra être prévue dans la loi fixant le coefficient d'impôt pour 2021. Les communes et les paroisses ne sont pas impactées par une modification du coefficient cantonal.

Récapitulation

Afin d'alléger la fiscalité des personnes physique, le Conseil d'Etat propose le fractionnement des motions en retenant les mesures suivantes :

- > motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry : modification du coefficient cantonal de l'impôt sur le revenu de 2 %, pour un coût de 16 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion ;
- > motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry et motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet : déduction pour contribuable célibataire modeste, pour un coût cantonal de 3.3 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion ;
- > motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet : déduction des frais de garde par des tiers, pour un coût cantonal estimé entre 300 000 et 500 000 francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.
- > motion 2019-GC-152 Dafflon/Defferrard : dégel partiel de la déduction pour l'assurance maladie de 15 %, pour un coût cantonal de 10.8 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

Le coût total de ces mesures s'élève à 30.4 millions de francs pour le canton auquel s'ajoutent les montants pour la mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber 2017-GC-96 qui vise à modifier le barème d'impôt sur la fortune et à alléger l'imposition des titres non cotés.

Ce faisant, le Conseil d'Etat estime tenir compte de la volonté des différents motionnaires de réduire, globalement, l'imposition des personnes physiques de la classe moyenne.

18 novembre 2019



Antwort des Staatsrats auf mehrere parlamentarische Vorstösse

Motion Waeber Emanuel / Peiry Stéphane Steuersenkung für den Mittelstand, die Familien und die Pensionierten	2019-GC-121
Motion Brodard Claude / Gobet Nadine Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern (DStG)	2019-GC-136
Motion Dafflon Hubert / Defferrard Francine Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern (DStG): Steuersenkung für den Mittelstand und steuerliche Entlastung für das Energiesparen und die erneuerbaren Energien	2019-GC-152

I. Zusammenfassung der Motionen

Mit einer am 5. Juli 2019 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Waeber/Peiry deutlich höhere Sozialabzüge vom Einkommen, und zwar höhere Abzüge für minderjährige Kinder oder Kinder in Ausbildung, einschliesslich für Waisen, für unterstützungsbedürftige Personen, Personen im Rollstuhl und AHV/IV-Rentner/innen in bescheidenen Verhältnissen. Ebenfalls erhöht werden müsste ihnen zufolge der Abzug der Pauschalentschädigungsbeträge für die Pflege zu Hause. Ausserdem fordern sie auch eine Senkung des Einkommenssteuerfusses (98 %) und des Vermögenssteuerfusses (95 %).

Die Motionäre Brodard/Gobet haben ein ganzes Spektrum an Massnahmenvorschlägen zur Senkung der Steuern des Mittelstands. Sie fordern eine steuerliche Entlastung des Mittelstands mit höheren Sozialabzügen für Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen, die Nichtbesteuerung der Prämienverbilligungen und die Reduktion des Eigenmietwerts pensionierter Wohneigentümer um einen Drittel. Sie schlagen ausserdem vor, die Abbruchkosten zum Abzug zuzulassen und die Kosten für das Energiesparen auf zwei Steuerperioden übertragen zu können. Schliesslich verlangen sie eine Anpassung der Besteuerung getrennter oder geschiedener Paare mit Kindern insbesondere in Anwendung des Splittings auf beide geschiedenen Elternteile mit Sorgerecht für ihre Kinder und mit der Abzugsfähigkeit der Unterhaltsbeiträge für die volljährigen Kinder.

Die Motionäre Dafflon/Defferrard fordern ihrerseits die Wiederzulassung der Erhöhung der Pauschalabzüge für die Krankenversicherungsprämien gemäss Auftrag 2017-GC-94. Sie sind nämlich der Ansicht, dass sich die von den Freiburger Bürgerinnen und Bürgern seit den Struktur- und Sparmassnahmen erbrachten Anstrengungen nicht mehr rechtfertigen. Ausserdem verlangen sie die Aufhebung der im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen beschlossenen Erhöhung des Eigenmietwerts um 10 % sowie die Senkung der Steuer auf den Kapitaleinkünften aus der Vorsorge auf gesamtschweizerischer Ebene. Schliesslich fordern sie auch eine steuerliche Entlastung für das Energiesparen und die erneuerbaren Energien, insbesondere für Isolationsarbeiten bei Renovierungen oder für den Einbau einer anderen Art von Heizung.

II. Antwort des Staatsrats

Diese Motionen enthalten ein breites Spektrum an diversen Massnahmenvorschlägen, die alle auf eine steuerliche Entlastung der natürlichen Personen abzielen. Obwohl es nicht möglich ist, sie alle umzusetzen, ist sich der Staatsrat bewusst, dass nach der Umsetzung der Steuerreform zugunsten der Unternehmen und den grossen Investitionen in die Pensionskasse des Staatspersonals die Steuerlast der natürlichen Personen gesenkt werden muss. Er schlägt deshalb vor, diese drei Motionen zusammen zu behandeln und die verschiedenen Anträge global zu analysieren, um ein kohärentes Massnahmenpaket zusammenzustellen, das den Besonderheiten und dem Handlungsbedarf unseres Kantons entspricht. In diesem Kontext hat der Staatsrat seine Strategie definiert, in Einhaltung des Bundesrechts (besonders StHG) und unter Berücksichtigung der Massnahmen, die er bereits umsetzen muss, einerseits in Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform und andererseits zur steuerlichen Entlastung der natürlichen Personen (Umsetzung der Motion Bapst/Rauber 2017-GC-96). Dass Handlungsbedarf besteht, hat sich insbesondere im Vergleich mit anderen Kantonen gezeigt. Zudem wurde der Rahmen für die berücksichtigten Steuersenkungen so festgelegt, dass der Finanzlage des Staates und den in seinem Finanzplan aufgezeigten Finanzperspektiven Rechnung getragen wird. Diesbezüglich weist der Staatsrat darauf hin, dass er im Hinblick auf das Erfordernis des ausgeglichenen Haushalts künftig bereit ist, bei den Ertragsschätzungen ein gewisses zusätzliches Risiko einzugehen, gleichzeitig aber an einer strikten Budgetpolitik festhält. Diese Risikobereitschaft beruht teilweise auf den beobachteten Schätzungsabweichungen namentlich bei den Steuererträgen (wiederholt zu tief geschätzte Erträge). Damit wird allerdings auch in Kauf genommen, dass künftige Rechnungsergebnisse je nach Differenz zwischen effektiven und geschätzten Einnahmen punktuell negativ ausfallen können.

Nach dieser einleitenden Erläuterung weist der Staatsrat zunächst darauf hin, dass die von den Grossräten Brodard/Gobet vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung der Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, schon im Rahmen Energiestrategie 2050 gebilligt worden sind. Die Umsetzung im kantonalen Steuerrecht wird in der Novembersession zur Genehmigung vor den Grossen Rat kommen. Anschliessend wird die Finanzdirektion die Ausführungsverordnung verabschieden. Diese Massnahmen werden gemäss Bundesrecht dann am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Nach Auffassung des Staatsrats erfüllen sie auch die von den Grossräten Dafflon/Defferrard geforderte Förderung des Energiesparens und der erneuerbaren Energien.

Einige Massnahmenvorschläge widersprechen dem harmonisierten Bundesrecht (StHG) und können nicht ohne vorherige Änderung des übergeordneten Rechts umgesetzt werden. Dies ist bei mehreren in der Motion Brodard/Gobet gestellten Forderungen der Fall: Nichtberücksichtigung der Prämienverbilligung bei der Einkommenssteuer, geringerer Eigenmietwert für AHV/IV-Rentner oder auch Abzugsfähigkeit der Unterhaltsbeiträge an erwachsene Kinder.

Dem Staatsrat liegt die Frage der Besteuerung geschiedener Eltern am Herzen, er hält es aber für verfrüht und unzweckmässig, auf kantonaler Ebene Massnahmen vorzuschlagen, während die Fragen der Familienbesteuerung und der Individualbesteuern auf eidgenössischer Ebene erneut thematisiert werden. Der Staatsrat meint dazu weiter, es wäre verfehlt – und würde den verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätzen sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung widersprechen – beiden geschiedenen Steuerpflichtigen das Splitting zu gewähren. Es sei daran erinnert, dass der Zweck des Splittings effektiv darin besteht, die Steuerprogressivität zu brechen, die sich dadurch ergibt, dass die Einkommen der verheirateten Steuerpflichtigen zusammengezählt

werden. Die beiden geschiedenen Steuerpflichtigen davon profitieren zu lassen, würde die verheirateten Steuerpflichtigen benachteiligen.

Schliesslich ist der Staatsrat der Auffassung, dass für einige Massnahmenvorschläge kein Handlungsbedarf besteht: Was die Aufhebung der Eigenmietwerterhöhung und die geringere Besteuerung der Kapitalleistungen aus Vorsorge betrifft, so ist nach Ansicht des Staatsrats die Argumentation in seiner Antwort auf die Motionen Dafflon/Sudan 2017-GC-113 und Bapst/Rauber 2017-GC-96 immer noch aktuell, weshalb er in diesen beiden Bereichen nichts unternehmen will. Die geforderte Erhöhung des Abzugs für das den pflegenden Angehörigen bezahlte Taggeld läuft ins Leere: Heute beträgt das maximale Taggeld 25 Franken und lässt sich also mit dem im DStG vorgesehenen Abzug von 9000 Franken vollständig neutralisieren.

Hinsichtlich der weiteren Massnahmen hat der Staatsrat einen interkantonalen Vergleich der steuerlichen Belastung der verschiedenen Haushalte in die Wege geleitet, um zu ermitteln, bei welchen Kategorien von Steuerpflichtigen in Freiburg Handlungsbedarf besteht. Gestützt auf die Publikation der Eidgenössischen Steuerverwaltung¹ tragen Rentenempfänger/innen, ob ledig oder verheiratet, eine vergleichsweise geringe Steuerbelastung. Aus diesem Grund will der Staatsrat die Sozialabzüge für diese Kategorie von Steuerpflichtigen auch nicht anpassen. Hingegen ist festzustellen, dass die Steuerpflichtigen in bescheidenen Verhältnissen eine vergleichsweise erheblich höhere Steuerbelastung tragen. Deshalb schlägt der Staatsrat vor, etwas für diese Kategorie von Steuerpflichtigen zu tun und den Abzug für Alleinstehende mit bescheidenem Einkommen anzupassen. Heute ist dieser degressive Abzug viel weniger hoch als für die anderen Kategorien von Steuerpflichtigen. Er wird Alleinstehenden bis zu einem Einkommen von 24 000 Franken gewährt; für ein Einkommen bis zu 12 000 Franken beträgt er 2500 Franken. Zum Vergleich: Alleinstehenden AHV/IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger wird der Abzug bis zu einem Einkommen von 53 000 Franken gewährt. Der Unterschied zwischen diesen Kategorien von Steuerpflichtigen ist sehr gross. Um die aktiven alleinstehenden Steuerpflichtigen des Mittelstands steuerlich zu entlasten, schlägt der Staatsrat vor, den Abzug bis zu einem Einkommen von 39 000 Franken zu gewähren und ihn für tiefere Einkommen auf 4000 Franken zu erhöhen, wie in Tabelle 1 dargestellt. Diese Änderung muss im Gesetz über die direkten Kantonssteuern verankert werden und wird Kosten in Höhe von **3,3 Millionen Franken** nach sich ziehen. Für die Gemeinden wären es 2,6 Millionen Franken und für die Pfarreien und Kirchgemeinden 0,3 Millionen Franken.

¹ Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössische Steuerverwaltung, «Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte – Kantonszahlen 2018», online:
<https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerbelastungen/steuerbelastung-in-den-kantonshauptorten-2018.html>

Tabelle 1

UNVERÄNDERT			UNVERÄNDERT			GELTENDER STEUERTARIF			VORGESCHLAGENER STEUERTARIF			UNVERÄNDERT		
Alleinstehende AHV/IV-Rentenbezieher ohne Kinderunterhaltspflicht			Verheiratete oder alleinstehende AHV/IV-Rentenbezieher mit Kinderunterhaltspflicht			Alleinstehende ohne Kinderunterhaltspflicht			Alleinstehende ohne Kinderunterhaltspflicht			Verheiratete oder Alleinstehende mit Kinderunterhaltspflicht		
Ausgangswerte	24'000	9'000	Ausgangswerte	30'000	11'000	Ausgangswerte	12'000	2'500	Ausgangswerte	20'000	4'000	Ausgangswerte	24'000	5'000
Stufe	1'000	-300	Stufe	1'000	-400	Stufe	1'000	-200	Stufe	1'000	-200	Stufe	1'000	-200
Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge		
von:	bis		von:	bis		von:	bis		von:	bis		von:	bis	
0	24'000	9'000	0	30'000	11'000	0	12'000	2'500	0	20'000	4'000	0	24'000	5'000
24'001	25'000	8'700	30'001	31'000	10'600	12'001	13'000	2'300	20'001	21'000	3'800	24'001	25'000	4'800
25'001	26'000	8'400	31'001	32'000	10'200	13'001	14'000	2'100	21'001	22'000	3'600	25'001	26'000	4'600
26'001	27'000	8'100	32'001	33'000	9'800	14'001	15'000	1'900	22'001	23'000	3'400	26'001	27'000	4'400
27'001	28'000	7'800	33'001	34'000	9'400	15'001	16'000	1'700	23'001	24'000	3'200	27'001	28'000	4'200
28'001	29'000	7'500	34'001	35'000	9'000	16'001	17'000	1'500	24'001	25'000	3'000	28'001	29'000	4'000
29'001	30'000	7'200	35'001	36'000	8'600	17'001	18'000	1'300	25'001	26'000	2'800	29'001	30'000	3'800
30'001	31'000	6'900	36'001	37'000	8'200	18'001	19'000	1'100	26'001	27'000	2'600	30'001	31'000	3'600
31'001	32'000	6'600	37'001	38'000	7'800	19'001	20'000	900	27'001	28'000	2'400	31'001	32'000	3'400
32'001	33'000	6'300	38'001	39'000	7'400	20'001	21'000	700	28'001	29'000	2'200	32'001	33'000	3'200
33'001	34'000	6'000	39'001	40'000	7'000	21'001	22'000	500	29'001	30'000	2'000	33'001	34'000	3'000
34'001	35'000	5'700	40'001	41'000	6'600	22'001	23'000	300	30'001	31'000	1'800	34'001	35'000	2'800
35'001	36'000	5'400	41'001	42'000	6'200	23'001	24'000	100	31'001	32'000	1'600	35'001	36'000	2'600
36'001	37'000	5'100	42'001	43'000	5'800	24'001		0	32'001	33'000	1'400	36'001	37'000	2'400
37'001	38'000	4'800	43'001	44'000	5'400				33'001	34'000	1'200	37'001	38'000	2'200
38'001	39'000	4'500	44'001	45'000	5'000				34'001	35'000	1'000	38'001	39'000	2'000
39'001	40'000	4'200	45'001	46'000	4'600				35'001	36'000	800	39'001	40'000	1'800
40'001	41'000	3'900	46'001	47'000	4'200				36'001	37'000	600	40'001	41'000	1'600
41'001	42'000	3'600	47'001	48'000	3'800				37'001	38'000	400	41'001	42'000	1'400
42'001	43'000	3'300	48'001	49'000	3'400				38'001	39'000	200	42'001	43'000	1'200
43'001	44'000	3'000	49'001	50'000	3'000				39'001		0	43'001	44'000	1'000
44'001	45'000	2'700	50'001	51'000	2'600							44'001	45'000	800
45'001	46'000	2'400	51'001	52'000	2'200							45'001	46'000	600
46'001	47'000	2'100	52'001	53'000	1'800							46'001	47'000	400
47'001	48'000	1'800	53'001	54'000	1'400							47'001	48'000	200
48'001	49'000	1'500	54'001	55'000	1'000							48'001		0
49'001	50'000	1'200	55'001	56'000	600									
50'001	51'000	900	56'001	57'000	200									
51'001	52'000	600	57'001		0									
52'001	53'000	300												
53'001		0												

Die Motion Dafflon/Defferrard verlangt die Wiederzulassung der Erhöhung der Steuerabzüge für die Krankenkassenprämien. Dazu ist zu sagen, dass das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ab 2018 die Definition des Begriffs der kantonalen Durchschnittsprämie geändert hat. Vorher fusste diese auf der Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung einer Person mit 300 Franken Franchise, mit Unfalldeckung. Neu wird diese Prämie als «Standardprämie» bezeichnet. Angesichts der Vielzahl der heutigen Prämienmodelle berechnet das BAG neu anhand verschiedener Durchschnitte die «Mittlere Prämie», um das Ganze überschaubar zu machen. Es verwendet damit neu als Kennzahl diese mittlere Prämie, bei der es sich um den gewichteten Durchschnitt über alle rund 250 000 existierenden Prämien (je nach Franchise und gewähltem Modell) handelt. Gemäss BAG ist diese mittlere Prämie repräsentativer in Bezug auf die effektive Höhe der Kosten. Sie ist allerdings niedriger als die nach der alten Methode berechnete Standardprämie. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass für die Berechnung der Ergänzungsleistungen die Standardprämie massgebend bleibt.

Bis 2013 wurde der Betrag des steuerlich zulässigen Abzugs für die Krankenkassenprämien auf der Basis der kantonalen Durchschnittsprämie mit Minimalfranchise (einschliesslich Unfallversicherung) (neu = Standardprämie) festgelegt, wodurch der Betrag jedes Jahr gestiegen ist. In seinem Struktur- und Massnahmenprogramm 2013-2016 hat der Staatsrat diesen Abzug auf dem Betrag der kantonalen Durchschnittsprämie 2013 (Standardprämie) eingefroren. Auch wenn die Feststellungen in der Antwort auf den Auftrag Defferrard 2017-GC-94 ihre Gültigkeit behalten, stellt der Staatsrat

dennoch fest, dass die Prämien für Erwachsene seit 2013 um 25 % gestiegen sind, wenn man die Entwicklung der Standardprämien vergleicht. Zwar sind die Prämien in diesem Jahr nicht stark gestiegen, dennoch ist der Prämienanstieg im Kanton Freiburg aufgrund des Nachholbedarfs aus den Vorjahren höher als in den anderen Kantonen. In Anbetracht dieser Entwicklung, der eingetretenen Änderungen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Kanton Freiburg zu den Kantonen gehört, die einen hohen Krankenkassenprämienabzug gewähren, schlägt der Staatsrat eine teilweise Wiederzulassung höherer Krankenkassenprämienabzüge von 10 % vorzusehen. Da die Prämien für junge Leute in Ausbildung seit 2013 um lediglich 4,2 % gestiegen sind, werden sie nicht über die kantonale Standardprämie 2020 von 4210 Franken hinaus erhöht. Demnach sollen die Abzüge wie folgt erhöht werden:

- > Abzug Erwachsene: 4380 Franken auf 4810 Franken
- > Abzug Jugendliche: 4040 Franken auf Fr. 4210 Franken
- > Abzug Kinder: 1040 Franken auf 1140 Franken

Diese höheren Abzüge werden für den Kanton Steuerausfälle in Höhe von rund **10,8 Millionen Franken** zur Folge haben. Die Gemeinden müssen mit Steuerausfällen in Höhe von 8,1 Millionen Franken und die Pfarreien und Kirchgemeinden mit Steuerausfällen in Höhe von 1,06 Millionen Franken rechnen. Für die Umsetzung braucht es keine Gesetzesänderung. Der Staatsrat wird diese Anpassung im September 2020 mit Inkrafttreten 2021 auf dem Verordnungsweg vornehmen.

Die Motion Brodard/Gobet will unter anderem, dass der Staatsrat die Höhe der Abzüge für die Kosten der Kinderbetreuung durch Dritte prüft. Ein höherer Maximalabzug könnte dazu führen, dass mehr Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ihren Beschäftigungsgrad erhöhen und so dem drohenden Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt begegnet werden kann. Der Staatsrat ist dem gegenüber sehr aufgeschlossen und sich der geplanten Änderungen auf eidgenössischer Ebene bewusst. Aus diesem Grund schlägt er vor, den Maximalabzug für diese Fremdbetreuungskosten (für die Kantonssteuer) von 6000 auf 8000 Franken zu erhöhen. Wie sich dies steuerlich auswirkt, ist allerdings schwierig abzuschätzen, da sich aus der Datenbank der Kantonalen Steuerverwaltung nicht ermitteln lässt, inwieweit die Steuerpflichtigen betroffen wären. Die Kosten lassen sich jedoch mit 300 000 bis 500 000 Franken veranschlagen.

Was die Forderung nach einer Steuerfussenkung betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 41 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1) die Steuerfüsse der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen jedes Jahr vom Grossen Rat nach Massgabe des *Voranschlagsergebnisses* festgesetzt werden. Aus diesem Grund wird über das Gesetz über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern auch immer zur selben Zeit wie über den Voranschlag des nächsten Jahres beraten. Nach Artikel 41 Abs. 2 kann zudem der Grosse Rat den Steuerfuss der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen, der Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen sowie der Minimalsteuer um höchstens 20 % erhöhen oder senken. In Anbetracht der vom Staatsrat am 9. Oktober 2019 präsentierten Budgetlage 2020, wonach der Haushalt ausgeglichen ist mit einer gleichmässigen Zunahme auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite trotz vollumfänglichem Einbezug der Steuerreform, hält es der Staatsrat für denkbar, den Einkommenssteuerfuss für die Steuerperiode 2021 zu senken und schlägt eine Senkung des Steuerfusses auf 98 % für die Einkommenssteuer 2021 vor. Dies hätte Steuerausfälle in Höhe von rund **16 Millionen Franken** zur Folge. Der Staatsrat will hingegen den Vermögenssteuerfuss nicht anpassen, da der Vermögenssteuertarif im Rahmen der Umsetzung der Motion Bapst/Rauber (2017-GC-96) angepasst werden soll. Die Steuerfussanpassung muss im Gesetz über

den Steuerfuss für die Steuerperiode 2021 vorgesehen werden. Eine Änderung des kantonalen Steuerfusses hat keine Auswirkungen für die Gemeinden sowie die Pfarreien und Kirchgemeinden.

Zusammenfassung

Zur steuerlichen Entlastung der natürlichen Personen schlägt der Staatsrat eine Aufteilung der Motionen mit Berücksichtigung folgender Massnahmen vor:

- > Motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry: Senkung des kantonalen Einkommenssteuerfusses um 2 %, mit Kosten von 16 Millionen Franken. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;
- > Motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry und Motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet: Abzug für alleinstehende Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen, mit Kosten von 3,3 Millionen Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;
- > 2019-GC-136 Motion Brodard/Gobet: Abzug der Kosten für die Kinderbetreuung durch Dritte, mit Kosten von schätzungsweise 300 000 bis 500 000 Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;
- > Motion 2019-GC-152 Dafflon/Defferrard: Wiederezulassung von um 15 % höherer Krankenkassenprämienabzüge, mit Kosten von 10,8 Millionen Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion.

Die Gesamtkosten dieser Massnahmen belaufen sich auf 30,4 Millionen Franken für den Kanton, wozu noch die Beträge für die Umsetzung der Motion Bapst/Rauber 2017-GC-96 kommen, wonach der Vermögenssteuertarif geändert und die Besteuerung nicht börsenkotierter Wertschriften gelockert werden soll.

Der Staatsrat geht davon aus, damit dem Anliegen der verschiedenen Motionäre, die natürlichen Personen aus dem Mittelstand steuerlich insgesamt zu entlasten, zu entsprechen.

18. November 2019



Réponse du Conseil d'Etat à plusieurs instruments parlementaires

Motion Waeber Emanuel / Peiry Stéphane Baisse d'impôt pour la classe moyenne, les familles et les retraités	2019-GC-121
Motion Brodard Claude / Gobet Nadine Modification de la loi sur les impôts cantonaux (LICD)	2019-GC-136
Motion Dafflon Hubert / Defferrard Francine Modification de la loi sur les impôts cantonaux (LICD) : Diminution de la charge fiscale sur la classe moyenne et soutien fiscal aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables	2019-GC-152

I. Résumé des motions

Par motion déposée et développée le 5 juillet 2019, les motionnaires Waeber/Peiry demandent une augmentation importante des déductions sociales accordées sur le revenu, à savoir de la déduction pour enfants mineurs ou en formation, y.c. pour les orphelins, pour les personnes nécessiteuses, les personnes en fauteuil roulant, et les rentiers AVS-AI de condition modeste. La déduction accordée sur les indemnités forfaitaires octroyées au titre des soins à domicile devrait également être augmentée. Enfin, une diminution du coefficient d'impôt sur le revenu (98 %) et la fortune (95 %) est demandée.

Les motionnaires Brodard/Gobet proposent un large éventail de mesures en vue d'alléger la charge fiscale payée par la classe moyenne. Ils demandent de réduire l'impôt pour la classe moyenne en augmentant la déduction sociale pour les contribuables à revenu modeste, de ne pas imposer les subventions LAMAL et de réduire la valeur locative des propriétaires retraités d'un tiers. Ils proposent en outre de permettre la déduction des frais de démolition et le report des frais engagés en vue d'économiser l'énergie sur deux périodes fiscales. Enfin ils demandent de procéder à un ajustement de l'imposition des couples séparés ou divorcés avec enfants, en appliquant notamment le splitting aux deux parents divorcés qui ont la garde de leurs enfants et en admettant la déduction des contributions d'entretien pour les enfants majeurs.

Les motionnaires Dafflon/Defferrard requièrent quant à eux le dégel des déductions fiscales forfaitaires pour les primes d'assurance-maladie selon le mandat 2017-GC-94. Ils considèrent en effet que l'effort consenti par les concitoyen-ne-s fribourgeois depuis les mesures structurelles et d'économie ne se justifie plus. Ils demandent en outre la suppression de l'augmentation de la valeur locative de 10 % mise en place dans le cadre des mesures structurelles d'économie ainsi que la diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau suisse. Enfin, ils revendiquent des mesures fiscales favorables aux économies d'énergie et aux énergies

renouvelables, notamment pour les mesures d'isolation lors de rénovation ou le changement du type de chauffage.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les motions précitées proposent un éventail important de mesures diverses qui visent toutes à réduire la charge fiscale des personnes physiques. S'il n'est pas envisageable de toutes les mettre en œuvre, le Conseil d'Etat reconnaît néanmoins la nécessité de prévoir une diminution de la charge fiscale des personnes physiques après la mise en œuvre de la réforme fiscale en faveur des entreprises et les montants importants investis dans la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Il propose dès lors de traiter ces trois motions ensemble, d'analyser les différentes propositions de manière globale, ceci en vue de développer un paquet de mesures cohérentes, qui tienne compte des spécificités et des besoins d'agir propres à notre canton. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a défini sa stratégie dans le respect du droit fédéral (LHID particulièrement) et compte tenu des mesures qu'il doit d'ores et déjà mettre en œuvre en lien avec la réforme de la fiscalité des entreprises d'une part et pour alléger la fiscalité des personnes physiques (mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber 2017-GC-96) d'autre part. Le besoin d'agir a notamment été identifié à l'appui de comparaisons intercantionales. Enfin, les réductions retenues sont maintenues dans un cadre qui tient compte de la situation financière de l'Etat et des perspectives que dresse son plan financier. A ce titre, le Conseil d'Etat relève que pour respecter l'exigence de l'équilibre des budgets futurs, il acceptera une certaine prise de risque supplémentaire dans les estimations des revenus, tout en maintenant une stricte politique budgétaire. Cette prise de risque peut s'appuyer en partie sur les écarts d'estimations constatées par le passé quant aux recettes fiscales notamment (sous-estimations récurrentes). Partant, on admet aussi que le résultat des comptes à futur pourrait s'avérer ponctuellement négatif, en cas d'écart entre recettes effectives et estimées.

Le cadre général étant posé, le Conseil d'Etat relève d'emblée que les mesures proposées par les députés Brodard/Gobet en vue de favoriser les investissements destinés à économie l'énergie et à ménager l'environnement ont d'ores et déjà été approuvées dans le cadre de la politique énergétique 2050. La mise en œuvre dans le droit cantonal sera soumise à l'approbation du Grand Conseil lors de la session du mois de novembre. La Direction des finances adoptera ensuite l'ordonnance d'exécution. Ces mesures entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2020 en vertu du droit fédéral. Le Conseil d'Etat estime qu'elles répondent également à la demande d'encourager l'économie d'énergie et les énergies renouvelables des députés Dafflon/Defferrard.

Certaines mesures proposées sont contraires au droit fédéral harmonisé (LHID) et ne peuvent être mises en œuvre sans modifications préalables du droit supérieur. C'est le cas de plusieurs demandes formulées dans la motion Brodard/Gobet : le fait de ne pas tenir compte des subventions LAMAL dans l'impôt sur le revenu, de prévoir un abattement de la valeur locative pour les bénéficiaires de rentes AVS/AI ou d'admettre la déduction des contributions d'entretien des enfants adultes.

Le Conseil d'Etat est sensible à la question de l'imposition des parents divorcés. Il estime toutefois prématuré et inopportun de proposer des mesures au niveau cantonal alors que les questions de l'imposition de la famille et celle de l'imposition individuelle sont à nouveau thématiques au niveau fédéral. Le Conseil d'Etat relève dans ce contexte qu'il serait erroné – et contraire aux principes constitutionnels d'imposition ainsi qu'à la jurisprudence du Tribunal fédéral – d'accorder le splitting aux deux contribuables divorcés. On rappellera en effet que l'objectif du splitting est de corriger l'augmentation de la progressivité de l'impôt induite par l'addition des revenus des

contribuables mariés. Faire bénéficier les deux contribuables divorcés de cette mesure placerait les contribuables mariés dans une situation moins favorable.

Enfin, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire d'agir pour certaines des mesures proposées : s'agissant de la suppression de l'augmentation de la valeur locative et de la baisse de l'imposition des prestations en capital provenant de la prévoyance, le Conseil d'Etat estime que les arguments avancés dans ses réponses aux motions Dafflon/Sudan 2017-GC-113 et Bapst/Rauber 2017-GC-96 restent actuels, raison pour laquelle il n'entend pas agir dans ces deux domaines. La demande d'augmenter la déduction pour l'indemnité journalière attribuée aux proches aidants ne sert à rien : aujourd'hui l'indemnité journalière maximale s'élève à 25 francs. Dès lors, la déduction de 9000 francs prévue dans la LICD permet de neutraliser entièrement ce revenu.

S'agissant des autres mesures, le Conseil d'Etat s'est attelé à procéder à une comparaison intercantonale de la charge fiscale des différents ménages, de manière à identifier les catégories de contribuables fribourgeois plus vulnérables. En se basant sur la publication de l'AFC¹, les rentiers, qu'ils soient seuls ou mariés, supportent une charge fiscale comparativement très avantageuse. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat n'entend pas adapter les déductions sociales propres à ces catégories de contribuables. En revanche, on constate que les contribuables seuls de condition modeste supportent comparativement une charge fiscale sensiblement plus élevée. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose d'agir sur cette catégorie de contribuables en remodelant la déduction pour personnes seules à revenu modeste. Aujourd'hui cette déduction dégressive est sensiblement moins élevée que pour les autres catégories de contribuables. Elle est accordée aux personnes seules jusqu'à un revenu de 24 000 francs ; pour un revenu jusqu'à 12 000 francs, elle s'élève à 2500 francs. En comparaison, les contribuables seuls rentiers AVS/AI en bénéficient jusqu'à un revenu de 53 000 francs. L'écart entre ces catégories de contribuables est très important. Afin de diminuer la charge fiscale des contribuables seuls actifs de la classe moyenne, le Conseil d'Etat propose d'accorder la déduction jusqu'à un revenu de 39 000 francs et de l'augmenter à 4000 francs pour les revenus les plus bas, conformément au tableau 1. Cette modification devra être intégrée dans la loi sur les impôts cantonaux directs et générera un coût de **3.3 millions de francs pour le canton**. Les communes seraient affectées à hauteur de 2.6 millions de francs et les paroisses pour 0.3 million de francs.

¹ Confédération suisse, Administration fédérale des contributions, « Charge fiscale en Suisse en 2018, chefs-lieux des cantons – chiffres cantonaux », en ligne : <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerbelastungen/steuerbelastung-in-den-kantonshauptorten-2018.html>

Tableau 1

INCHARGE			INCHARGE			BAREME ACTUEL			BAREME PROPOSE			INCHARGE		
Rentier AVS/AI vivant seul sans enfant à charge			Rentier AVS/AI marié ou vivant seul avec enfant à charge			Contribuable vivant seul sans enfant à charge			Contribuable vivant seul sans enfant à charge			Contribuable marié ou vivant seul avec enfant à charge		
Valeurs d'entrée	24'000	9'000	Valeurs d'entrée	30'000	11'000	Valeurs d'entrée	12'000	2'500	Valeurs d'entrée	20'000	4'000	Valeurs d'entrée	24'000	5'000
Palier	1'000	-300	Palier	1'000	-400	Palier	1'000	-200	Palier	1'000	-200	Palier	1'000	-200
Dédutions accordées			Dédutions accordées			Dédutions accordées			Dédutions accordées			Dédutions accordées		
de:	à		de:	à		de:	à		de:	à		de:	à	
0	24'000	9'000	0	30'000	11'000	0	12'000	2'500	0	20'000	4'000	0	24'000	5'000
24'001	25'000	8'700	30'001	31'000	10'600	12'001	13'000	2'300	20'001	21'000	3'800	24'001	25'000	4'800
25'001	26'000	8'400	31'001	32'000	10'200	13'001	14'000	2'100	21'001	22'000	3'600	25'001	26'000	4'600
26'001	27'000	8'100	32'001	33'000	9'800	14'001	15'000	1'900	22'001	23'000	3'400	26'001	27'000	4'400
27'001	28'000	7'800	33'001	34'000	9'400	15'001	16'000	1'700	23'001	24'000	3'200	27'001	28'000	4'200
28'001	29'000	7'500	34'001	35'000	9'000	16'001	17'000	1'500	24'001	25'000	3'000	28'001	29'000	4'000
29'001	30'000	7'200	35'001	36'000	8'600	17'001	18'000	1'300	25'001	26'000	2'800	29'001	30'000	3'800
30'001	31'000	6'900	36'001	37'000	8'200	18'001	19'000	1'100	26'001	27'000	2'600	30'001	31'000	3'600
31'001	32'000	6'600	37'001	38'000	7'800	19'001	20'000	900	27'001	28'000	2'400	31'001	32'000	3'400
32'001	33'000	6'300	38'001	39'000	7'400	20'001	21'000	700	28'001	29'000	2'200	32'001	33'000	3'200
33'001	34'000	6'000	39'001	40'000	7'000	21'001	22'000	500	29'001	30'000	2'000	33'001	34'000	3'000
34'001	35'000	5'700	40'001	41'000	6'600	22'001	23'000	300	30'001	31'000	1'800	34'001	35'000	2'800
35'001	36'000	5'400	41'001	42'000	6'200	23'001	24'000	100	31'001	32'000	1'600	35'001	36'000	2'600
36'001	37'000	5'100	42'001	43'000	5'800	24'001		0	32'001	33'000	1'400	36'001	37'000	2'400
37'001	38'000	4'800	43'001	44'000	5'400				33'001	34'000	1'200	37'001	38'000	2'200
38'001	39'000	4'500	44'001	45'000	5'000				34'001	35'000	1'000	38'001	39'000	2'000
39'001	40'000	4'200	45'001	46'000	4'600				35'001	36'000	800	39'001	40'000	1'800
40'001	41'000	3'900	46'001	47'000	4'200				36'001	37'000	600	40'001	41'000	1'600
41'001	42'000	3'600	47'001	48'000	3'800				37'001	38'000	400	41'001	42'000	1'400
42'001	43'000	3'300	48'001	49'000	3'400				38'001	39'000	200	42'001	43'000	1'200
43'001	44'000	3'000	49'001	50'000	3'000				39'001		0	43'001	44'000	1'000
44'001	45'000	2'700	50'001	51'000	2'600							44'001	45'000	800
45'001	46'000	2'400	51'001	52'000	2'200							45'001	46'000	600
46'001	47'000	2'100	52'001	53'000	1'800							46'001	47'000	400
47'001	48'000	1'800	53'001	54'000	1'400							47'001	48'000	200
48'001	49'000	1'500	54'001	55'000	1'000							48'001		0
49'001	50'000	1'200	55'001	56'000	600									
50'001	51'000	900	56'001	57'000	200									
51'001	52'000	600	57'001		0									
52'001	53'000	300												
53'001		0												

La motion Dafflon – Defferrard propose le dégel des déductions fiscales pour primes d'assurance-maladie. Dans ce contexte on relèvera d'emblée qu'à partir de 2018, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a modifié la notion de prime moyenne cantonale. Auparavant, elle était établie en se basant sur la prime (moyenne) payée pour l'assurance obligatoire des soins pour une personne ayant une franchise de 300 francs (y compris l'assurance accidents). Dorénavant cette prime est appelée « prime standard ». Etant donné la multitude de modèles de primes différents qui existent aujourd'hui, l'OFSP calcule dorénavant la prime moyenne en se fondant sur différentes moyennes pour avoir une meilleure vue d'ensemble de ces primes. Il utilise dorénavant comme chiffre-clé la moyenne pondérée de l'ensemble des quelques 250 000 primes existantes (selon les franchises et les modèles choisis). Selon l'OFSP, cette moyenne est plus représentative de la charge réelle des assurés. Elle est cependant plus basse que la prime standard calculée selon l'ancienne méthode. Par souci d'exhaustivité on précisera que l'on considère la prime standard lors de la détermination des prestations complémentaires.

Jusqu'en 2013, le montant de déduction admis fiscalement pour tenir compte des primes d'assurance-maladie était établi en se basant sur la prime moyenne cantonale avec franchise minimale (y compris l'assurance accidents), soit la nouvelle prime standard. Ainsi, le montant évoluait chaque année. Lors de son programme de mesures structurelles et d'économie 2013-2016,

le Conseil d'Etat a gelé l'évolution de cette déduction à hauteur du montant de la prime moyenne (standard) cantonale 2013. Si les constats relevés dans la réponse au mandat Defferard 2017-GC-94 restent valables, le Conseil d'Etat remarque malgré tout que les primes pour les adultes ont augmenté de 25 % depuis 2013, si l'on compare l'évolution des primes standards. Si les primes ont peu augmenté cette année, le canton de Fribourg subit toutefois une augmentation plus élevée que les autres cantons en raison du rattrapage des autres années. Au vu de cette évolution, des modifications intervenues et en tenant compte du fait que le canton de Fribourg reste l'un des cantons qui octroie une déduction pour les primes d'assurance-maladie élevée, le Conseil d'Etat propose de procéder à un dégel partiel de la déduction pour les primes d'assurance-maladie, à hauteur de 10 %. Comme les primes pour jeunes en formation ont évolué de seulement 4.2 % depuis 2013, elles ne sont pas adaptées au-delà de la prime standard cantonale 2020 de 4210 francs.

Dès lors, les déductions évolueront comme suit :

- > Déduction adulte : 4380 francs à 4810 francs
- > Déduction jeune : 4040 francs à 4210 francs
- > Déduction enfant : 1040 francs à 1140 francs

L'augmentation de ces déductions entraînera des pertes fiscales cantonales de l'ordre de **10.8 millions de francs**. Les communes seront impactées à hauteur de 8.1 millions de francs et les paroisses pour un montant estimé à 1.06 million de francs. La mise en œuvre ne nécessite pas de modification de lois. Le Conseil d'Etat procédera à l'adaptation, par voie d'ordonnance, en septembre 2020, pour une entrée en vigueur en 2021.

La motion Brodard - Gobet demande entre autres au Conseil d'Etat d'examiner le niveau des déductions des frais de garde par des tiers. Une augmentation de la déduction maximale pourrait encourager les femmes à avoir une activité lucrative, voire à augmenter leur taux d'activité afin de faire face au risque de pénurie de personnel qualifié sur le marché du travail. Le Conseil d'Etat est sensible à cette question et est conscient des changements prévus dans ce domaine au niveau fédéral. C'est la raison pour laquelle il propose d'augmenter la déduction maximale des frais de garde par des tiers (pour l'impôt cantonal) de 6000 à 8000 francs. Il est toutefois difficile d'estimer les conséquences fiscales de cette modification, étant donné que les bases de données du service cantonal des contributions ne permettent pas d'identifier dans quelle mesure les contribuables seraient touchés. Néanmoins, le coût prévisible pourrait se situer entre 300 000 et 500 000 francs.

S'agissant de la demande visant à diminuer le coefficient d'impôt, il faut rappeler que l'art. 41 al. 1 de la loi sur les finances de l'Etat (RSF 610.1) prévoit que le coefficient annuel de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques est fixé chaque année par le Grand Conseil en fonction du résultat du *budget*. C'est la raison pour laquelle la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs est toujours débattue en même temps que le budget de l'année suivante. L'art. 41 al. 2 précise en outre que le Grand Conseil peut majorer ou réduire de 20 % au plus le coefficient annuel des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des personnes morales et de l'impôt minimal. Enfin, compte tenu de la situation budgétaire 2020 présentée par le Conseil d'Etat le 9 octobre 2019 qui prévoit un budget à l'équilibre avec une progression identique des charges et des revenus malgré une intégration complète de la réforme fiscale, le Conseil d'Etat estime qu'il est envisageable de réduire le coefficient d'impôt sur le revenu pour la période 2021. Il propose de réduire le coefficient à 98 % pour l'impôt sur le revenu pour 2021. Cette réduction entraînera des pertes de recettes fiscales de l'ordre de **16 millions de**

francs. Le Conseil d'Etat n'envisage en revanche pas d'adapter le coefficient d'impôt sur la fortune, étant donné que le barème d'impôt sur la fortune sera adapté dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber (2017-GC-96). L'adaptation du coefficient devra être prévue dans la loi fixant le coefficient d'impôt pour 2021. Les communes et les paroisses ne sont pas impactées par une modification du coefficient cantonal.

Récapitulation

Afin d'alléger la fiscalité des personnes physiques, le Conseil d'Etat propose le fractionnement des motions en retenant les mesures suivantes :

- > motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry : modification du coefficient cantonal de l'impôt sur le revenu de 2 %, pour un coût de 16 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion ;
- > motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry et motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet : déduction pour contribuable célibataire modeste, pour un coût cantonal de 3.3 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion ;
- > motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet : déduction des frais de garde par des tiers, pour un coût cantonal estimé entre 300 000 et 500 000 francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.
- > motion 2019-GC-152 Dafflon/Defferrard : dégel partiel de la déduction pour l'assurance maladie de 15 %, pour un coût cantonal de 10.8 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

Le coût total de ces mesures s'élève à 30.4 millions de francs pour le canton auquel s'ajoutent les montants pour la mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber 2017-GC-96 qui vise à modifier le barème d'impôt sur la fortune et à alléger l'imposition des titres non cotés.

Ce faisant, le Conseil d'Etat estime tenir compte de la volonté des différents motionnaires de réduire, globalement, l'imposition des personnes physiques de la classe moyenne.

18 novembre 2019



Antwort des Staatsrats auf mehrere parlamentarische Vorstösse

Motion Waeber Emanuel / Peiry Stéphane Steuersenkung für den Mittelstand, die Familien und die Pensionierten	2019-GC-121
Motion Brodard Claude / Gobet Nadine Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern (DStG)	2019-GC-136
Motion Dafflon Hubert / Defferrard Francine Änderung des Gesetzes über die Kantonssteuern (DStG): Steuersenkung für den Mittelstand und steuerliche Entlastung für das Energiesparen und die erneuerbaren Energien	2019-GC-152

I. Zusammenfassung der Motionen

Mit einer am 5. Juli 2019 eingereichten und begründeten Motion fordern die Grossräte Waeber/Peiry deutlich höhere Sozialabzüge vom Einkommen, und zwar höhere Abzüge für minderjährige Kinder oder Kinder in Ausbildung, einschliesslich für Waisen, für unterstützungsbedürftige Personen, Personen im Rollstuhl und AHV/IV-Rentner/innen in bescheidenen Verhältnissen. Ebenfalls erhöht werden müsste ihnen zufolge der Abzug der Pauschalentschädigungsbeträge für die Pflege zu Hause. Ausserdem fordern sie auch eine Senkung des Einkommenssteuerfusses (98 %) und des Vermögenssteuerfusses (95 %).

Die Motionäre Brodard/Gobet haben ein ganzes Spektrum an Massnahmenvorschlägen zur Senkung der Steuern des Mittelstands. Sie fordern eine steuerliche Entlastung des Mittelstands mit höheren Sozialabzügen für Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen, die Nichtbesteuerung der Prämienverbilligungen und die Reduktion des Eigenmietwerts pensionierter Wohneigentümer um einen Drittel. Sie schlagen ausserdem vor, die Abbruchkosten zum Abzug zuzulassen und die Kosten für das Energiesparen auf zwei Steuerperioden übertragen zu können. Schliesslich verlangen sie eine Anpassung der Besteuerung getrennter oder geschiedener Paare mit Kindern insbesondere in Anwendung des Splittings auf beide geschiedenen Elternteile mit Sorgerecht für ihre Kinder und mit der Abzugsfähigkeit der Unterhaltsbeiträge für die volljährigen Kinder.

Die Motionäre Dafflon/Defferrard fordern ihrerseits die Wiederzulassung der Erhöhung der Pauschalabzüge für die Krankenversicherungsprämien gemäss Auftrag 2017-GC-94. Sie sind nämlich der Ansicht, dass sich die von den Freiburger Bürgerinnen und Bürgern seit den Struktur- und Sparmassnahmen erbrachten Anstrengungen nicht mehr rechtfertigen. Ausserdem verlangen sie die Aufhebung der im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen beschlossenen Erhöhung des Eigenmietwerts um 10 % sowie die Senkung der Steuer auf den Kapitaleinkünften aus der Vorsorge auf gesamtschweizerischer Ebene. Schliesslich fordern sie auch eine steuerliche Entlastung für das Energiesparen und die erneuerbaren Energien, insbesondere für Isolationsarbeiten bei Renovierungen oder für den Einbau einer anderen Art von Heizung.

II. Antwort des Staatsrats

Diese Motionen enthalten ein breites Spektrum an diversen Massnahmenvorschlägen, die alle auf eine steuerliche Entlastung der natürlichen Personen abzielen. Obwohl es nicht möglich ist, sie alle umzusetzen, ist sich der Staatsrat bewusst, dass nach der Umsetzung der Steuerreform zugunsten der Unternehmen und den grossen Investitionen in die Pensionskasse des Staatspersonals die Steuerlast der natürlichen Personen gesenkt werden muss. Er schlägt deshalb vor, diese drei Motionen zusammen zu behandeln und die verschiedenen Anträge global zu analysieren, um ein kohärentes Massnahmenpaket zusammenzustellen, das den Besonderheiten und dem Handlungsbedarf unseres Kantons entspricht. In diesem Kontext hat der Staatsrat seine Strategie definiert, in Einhaltung des Bundesrechts (besonders StHG) und unter Berücksichtigung der Massnahmen, die er bereits umsetzen muss, einerseits in Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform und andererseits zur steuerlichen Entlastung der natürlichen Personen (Umsetzung der Motion Bapst/Rauber 2017-GC-96). Dass Handlungsbedarf besteht, hat sich insbesondere im Vergleich mit anderen Kantonen gezeigt. Zudem wurde der Rahmen für die berücksichtigten Steuersenkungen so festgelegt, dass der Finanzlage des Staates und den in seinem Finanzplan aufgezeigten Finanzperspektiven Rechnung getragen wird. Diesbezüglich weist der Staatsrat darauf hin, dass er im Hinblick auf das Erfordernis des ausgeglichenen Haushalts künftig bereit ist, bei den Ertragsschätzungen ein gewisses zusätzliches Risiko einzugehen, gleichzeitig aber an einer strikten Budgetpolitik festhält. Diese Risikobereitschaft beruht teilweise auf den beobachteten Schätzungsabweichungen namentlich bei den Steuererträgen (wiederholt zu tief geschätzte Erträge). Damit wird allerdings auch in Kauf genommen, dass künftige Rechnungsergebnisse je nach Differenz zwischen effektiven und geschätzten Einnahmen punktuell negativ ausfallen können.

Nach dieser einleitenden Erläuterung weist der Staatsrat zunächst darauf hin, dass die von den Grossräten Brodard/Gobet vorgeschlagenen Massnahmen zur Förderung der Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, schon im Rahmen Energiestrategie 2050 gebilligt worden sind. Die Umsetzung im kantonalen Steuerrecht wird in der Novembersession zur Genehmigung vor den Grossen Rat kommen. Anschliessend wird die Finanzdirektion die Ausführungsverordnung verabschieden. Diese Massnahmen werden gemäss Bundesrecht dann am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Nach Auffassung des Staatsrats erfüllen sie auch die von den Grossräten Dafflon/Defferrard geforderte Förderung des Energiesparens und der erneuerbaren Energien.

Einige Massnahmenvorschläge widersprechen dem harmonisierten Bundesrecht (StHG) und können nicht ohne vorherige Änderung des übergeordneten Rechts umgesetzt werden. Dies ist bei mehreren in der Motion Brodard/Gobet gestellten Forderungen der Fall: Nichtberücksichtigung der Prämienverbilligung bei der Einkommenssteuer, geringerer Eigenmietwert für AHV/IV-Rentner oder auch Abzugsfähigkeit der Unterhaltsbeiträge an erwachsene Kinder.

Dem Staatsrat liegt die Frage der Besteuerung geschiedener Eltern am Herzen, er hält es aber für verfrüht und unzweckmässig, auf kantonaler Ebene Massnahmen vorzuschlagen, während die Fragen der Familienbesteuerung und der Individualbesteuern auf eidgenössischer Ebene erneut thematisiert werden. Der Staatsrat meint dazu weiter, es wäre verfehlt – und würde den verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätzen sowie der bundesgerichtlichen Rechtsprechung widersprechen – beiden geschiedenen Steuerpflichtigen das Splitting zu gewähren. Es sei daran erinnert, dass der Zweck des Splittings effektiv darin besteht, die Steuerprogressivität zu brechen, die sich dadurch ergibt, dass die Einkommen der verheirateten Steuerpflichtigen zusammengezählt

werden. Die beiden geschiedenen Steuerpflichtigen davon profitieren zu lassen, würde die verheirateten Steuerpflichtigen benachteiligen.

Schliesslich ist der Staatsrat der Auffassung, dass für einige Massnahmenvorschläge kein Handlungsbedarf besteht: Was die Aufhebung der Eigenmietwerterhöhung und die geringere Besteuerung der Kapitalleistungen aus Vorsorge betrifft, so ist nach Ansicht des Staatsrats die Argumentation in seiner Antwort auf die Motionen Dafflon/Sudan 2017-GC-113 und Bapst/Rauber 2017-GC-96 immer noch aktuell, weshalb er in diesen beiden Bereichen nichts unternehmen will. Die geforderte Erhöhung des Abzugs für das den pflegenden Angehörigen bezahlte Taggeld läuft ins Leere: Heute beträgt das maximale Taggeld 25 Franken und lässt sich also mit dem im DStG vorgesehenen Abzug von 9000 Franken vollständig neutralisieren.

Hinsichtlich der weiteren Massnahmen hat der Staatsrat einen interkantonalen Vergleich der steuerlichen Belastung der verschiedenen Haushalte in die Wege geleitet, um zu ermitteln, bei welchen Kategorien von Steuerpflichtigen in Freiburg Handlungsbedarf besteht. Gestützt auf die Publikation der Eidgenössischen Steuerverwaltung¹ tragen Rentenempfänger/innen, ob ledig oder verheiratet, eine vergleichsweise geringe Steuerbelastung. Aus diesem Grund will der Staatsrat die Sozialabzüge für diese Kategorie von Steuerpflichtigen auch nicht anpassen. Hingegen ist festzustellen, dass die Steuerpflichtigen in bescheidenen Verhältnissen eine vergleichsweise erheblich höhere Steuerbelastung tragen. Deshalb schlägt der Staatsrat vor, etwas für diese Kategorie von Steuerpflichtigen zu tun und den Abzug für Alleinstehende mit bescheidenem Einkommen anzupassen. Heute ist dieser degressive Abzug viel weniger hoch als für die anderen Kategorien von Steuerpflichtigen. Er wird Alleinstehenden bis zu einem Einkommen von 24 000 Franken gewährt; für ein Einkommen bis zu 12 000 Franken beträgt er 2500 Franken. Zum Vergleich: Alleinstehenden AHV/IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger wird der Abzug bis zu einem Einkommen von 53 000 Franken gewährt. Der Unterschied zwischen diesen Kategorien von Steuerpflichtigen ist sehr gross. Um die aktiven alleinstehenden Steuerpflichtigen des Mittelstands steuerlich zu entlasten, schlägt der Staatsrat vor, den Abzug bis zu einem Einkommen von 39 000 Franken zu gewähren und ihn für tiefere Einkommen auf 4000 Franken zu erhöhen, wie in Tabelle 1 dargestellt. Diese Änderung muss im Gesetz über die direkten Kantonssteuern verankert werden und wird Kosten in Höhe von **3,3 Millionen Franken** nach sich ziehen. Für die Gemeinden wären es 2,6 Millionen Franken und für die Pfarreien und Kirchgemeinden 0,3 Millionen Franken.

¹ Schweizerische Eidgenossenschaft, Eidgenössische Steuerverwaltung, «Steuerbelastung in der Schweiz, Kantonshauptorte – Kantonszahlen 2018», online:
<https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerbelastungen/steuerbelastung-in-den-kantonshauptorten-2018.html>

Tabelle 1

UNVERÄNDERT			UNVERÄNDERT			GELTENDER STEUERTARIF			VORGESCHLAGENER STEUERTARIF			UNVERÄNDERT		
Alleinstehende AHV/IV-Rentenbezieher ohne Kinderunterhaltspflicht			Verheiratete oder alleinstehende AHV/IV-Rentenbezieher mit Kinderunterhaltspflicht			Alleinstehende ohne Kinderunterhaltspflicht			Alleinstehende ohne Kinderunterhaltspflicht			Verheiratete oder Alleinstehende mit Kinderunterhaltspflicht		
Ausgangswerte	24'000	9'000	Ausgangswerte	30'000	11'000	Ausgangswerte	12'000	2'500	Ausgangswerte	20'000	4'000	Ausgangswerte	24'000	5'000
Stufe	1'000	-300	Stufe	1'000	-400	Stufe	1'000	-200	Stufe	1'000	-200	Stufe	1'000	-200
Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge			Gewährte Abzüge		
von:	bis		von:	bis		von:	bis		von:	bis		von:	bis	
0	24'000	9'000	0	30'000	11'000	0	12'000	2'500	0	20'000	4'000	0	24'000	5'000
24'001	25'000	8'700	30'001	31'000	10'600	12'001	13'000	2'300	20'001	21'000	3'800	24'001	25'000	4'800
25'001	26'000	8'400	31'001	32'000	10'200	13'001	14'000	2'100	21'001	22'000	3'600	25'001	26'000	4'600
26'001	27'000	8'100	32'001	33'000	9'800	14'001	15'000	1'900	22'001	23'000	3'400	26'001	27'000	4'400
27'001	28'000	7'800	33'001	34'000	9'400	15'001	16'000	1'700	23'001	24'000	3'200	27'001	28'000	4'200
28'001	29'000	7'500	34'001	35'000	9'000	16'001	17'000	1'500	24'001	25'000	3'000	28'001	29'000	4'000
29'001	30'000	7'200	35'001	36'000	8'600	17'001	18'000	1'300	25'001	26'000	2'800	29'001	30'000	3'800
30'001	31'000	6'900	36'001	37'000	8'200	18'001	19'000	1'100	26'001	27'000	2'600	30'001	31'000	3'600
31'001	32'000	6'600	37'001	38'000	7'800	19'001	20'000	900	27'001	28'000	2'400	31'001	32'000	3'400
32'001	33'000	6'300	38'001	39'000	7'400	20'001	21'000	700	28'001	29'000	2'200	32'001	33'000	3'200
33'001	34'000	6'000	39'001	40'000	7'000	21'001	22'000	500	29'001	30'000	2'000	33'001	34'000	3'000
34'001	35'000	5'700	40'001	41'000	6'600	22'001	23'000	300	30'001	31'000	1'800	34'001	35'000	2'800
35'001	36'000	5'400	41'001	42'000	6'200	23'001	24'000	100	31'001	32'000	1'600	35'001	36'000	2'600
36'001	37'000	5'100	42'001	43'000	5'800	24'001		0	32'001	33'000	1'400	36'001	37'000	2'400
37'001	38'000	4'800	43'001	44'000	5'400				33'001	34'000	1'200	37'001	38'000	2'200
38'001	39'000	4'500	44'001	45'000	5'000				34'001	35'000	1'000	38'001	39'000	2'000
39'001	40'000	4'200	45'001	46'000	4'600				35'001	36'000	800	39'001	40'000	1'800
40'001	41'000	3'900	46'001	47'000	4'200				36'001	37'000	600	40'001	41'000	1'600
41'001	42'000	3'600	47'001	48'000	3'800				37'001	38'000	400	41'001	42'000	1'400
42'001	43'000	3'300	48'001	49'000	3'400				38'001	39'000	200	42'001	43'000	1'200
43'001	44'000	3'000	49'001	50'000	3'000				39'001		0	43'001	44'000	1'000
44'001	45'000	2'700	50'001	51'000	2'600							44'001	45'000	800
45'001	46'000	2'400	51'001	52'000	2'200							45'001	46'000	600
46'001	47'000	2'100	52'001	53'000	1'800							46'001	47'000	400
47'001	48'000	1'800	53'001	54'000	1'400							47'001	48'000	200
48'001	49'000	1'500	54'001	55'000	1'000							48'001		0
49'001	50'000	1'200	55'001	56'000	600									
50'001	51'000	900	56'001	57'000	200									
51'001	52'000	600	57'001		0									
52'001	53'000	300												
53'001		0												

Die Motion Dafflon/Defferrard verlangt die Wiederzulassung der Erhöhung der Steuerabzüge für die Krankenkassenprämien. Dazu ist zu sagen, dass das Bundesamt für Gesundheit (BAG) ab 2018 die Definition des Begriffs der kantonalen Durchschnittsprämie geändert hat. Vorher fusste diese auf der Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung einer Person mit 300 Franken Franchise, mit Unfalldeckung. Neu wird diese Prämie als «Standardprämie» bezeichnet. Angesichts der Vielzahl der heutigen Prämienmodelle berechnet das BAG neu anhand verschiedener Durchschnitte die «Mittlere Prämie», um das Ganze überschaubar zu machen. Es verwendet damit neu als Kennzahl diese mittlere Prämie, bei der es sich um den gewichteten Durchschnitt über alle rund 250 000 existierenden Prämien (je nach Franchise und gewählttem Modell) handelt. Gemäss BAG ist diese mittlere Prämie repräsentativer in Bezug auf die effektive Höhe der Kosten. Sie ist allerdings niedriger als die nach der alten Methode berechnete Standardprämie. Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass für die Berechnung der Ergänzungsleistungen die Standardprämie massgebend bleibt.

Bis 2013 wurde der Betrag des steuerlich zulässigen Abzugs für die Krankenkassenprämien auf der Basis der kantonalen Durchschnittsprämie mit Minimalfranchise (einschliesslich Unfallversicherung) (neu = Standardprämie) festgelegt, wodurch der Betrag jedes Jahr gestiegen ist. In seinem Struktur- und Massnahmenprogramm 2013-2016 hat der Staatsrat diesen Abzug auf dem Betrag der kantonalen Durchschnittsprämie 2013 (Standardprämie) eingefroren. Auch wenn die Feststellungen in der Antwort auf den Auftrag Defferrard 2017-GC-94 ihre Gültigkeit behalten, stellt der Staatsrat

dennoch fest, dass die Prämien für Erwachsene seit 2013 um 25 % gestiegen sind, wenn man die Entwicklung der Standardprämien vergleicht. Zwar sind die Prämien in diesem Jahr nicht stark gestiegen, dennoch ist der Prämienanstieg im Kanton Freiburg aufgrund des Nachholbedarfs aus den Vorjahren höher als in den anderen Kantonen. In Anbetracht dieser Entwicklung, der eingetretenen Änderungen und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Kanton Freiburg zu den Kantonen gehört, die einen hohen Krankenkassenprämienabzug gewähren, schlägt der Staatsrat eine teilweise Wiederzulassung höherer Krankenkassenprämienabzüge von 10 % vorzusehen. Da die Prämien für junge Leute in Ausbildung seit 2013 um lediglich 4,2 % gestiegen sind, werden sie nicht über die kantonale Standardprämie 2020 von 4210 Franken hinaus erhöht. Demnach sollen die Abzüge wie folgt erhöht werden:

- > Abzug Erwachsene: 4380 Franken auf 4810 Franken
- > Abzug Jugendliche: 4040 Franken auf Fr. 4210 Franken
- > Abzug Kinder: 1040 Franken auf 1140 Franken

Diese höheren Abzüge werden für den Kanton Steuerausfälle in Höhe von rund **10,8 Millionen Franken** zur Folge haben. Die Gemeinden müssen mit Steuerausfällen in Höhe von 8,1 Millionen Franken und die Pfarreien und Kirchgemeinden mit Steuerausfällen in Höhe von 1,06 Millionen Franken rechnen. Für die Umsetzung braucht es keine Gesetzesänderung. Der Staatsrat wird diese Anpassung im September 2020 mit Inkrafttreten 2021 auf dem Verordnungsweg vornehmen.

Die Motion Brodard/Gobet will unter anderem, dass der Staatsrat die Höhe der Abzüge für die Kosten der Kinderbetreuung durch Dritte prüft. Ein höherer Maximalabzug könnte dazu führen, dass mehr Frauen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ihren Beschäftigungsgrad erhöhen und so dem drohenden Fachkräftemangel auf dem Arbeitsmarkt begegnet werden kann. Der Staatsrat ist dem gegenüber sehr aufgeschlossen und sich der geplanten Änderungen auf eidgenössischer Ebene bewusst. Aus diesem Grund schlägt er vor, den Maximalabzug für diese Fremdbetreuungskosten (für die Kantonssteuer) von 6000 auf 8000 Franken zu erhöhen. Wie sich dies steuerlich auswirkt, ist allerdings schwierig abzuschätzen, da sich aus der Datenbank der Kantonalen Steuerverwaltung nicht ermitteln lässt, inwieweit die Steuerpflichtigen betroffen wären. Die Kosten lassen sich jedoch mit 300 000 bis 500 000 Franken veranschlagen.

Was die Forderung nach einer Steuerfussenkung betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 41 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1) die Steuerfüsse der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen jedes Jahr vom Grossen Rat nach Massgabe des *Voranschlagsergebnisses* festgesetzt werden. Aus diesem Grund wird über das Gesetz über den Steuerfuss der direkten Kantonssteuern auch immer zur selben Zeit wie über den Voranschlag des nächsten Jahres beraten. Nach Artikel 41 Abs. 2 kann zudem der Grosse Rat den Steuerfuss der Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen, der Gewinn- und Kapitalsteuer der juristischen Personen sowie der Minimalsteuer um höchstens 20 % erhöhen oder senken. In Anbetracht der vom Staatsrat am 9. Oktober 2019 präsentierten Budgetlage 2020, wonach der Haushalt ausgeglichen ist mit einer gleichmässigen Zunahme auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite trotz vollumfänglichem Einbezug der Steuerreform, hält es der Staatsrat für denkbar, den Einkommenssteuerfuss für die Steuerperiode 2021 zu senken und schlägt eine Senkung des Steuerfusses auf 98 % für die Einkommenssteuer 2021 vor. Dies hätte Steuerausfälle in Höhe von rund **16 Millionen Franken** zur Folge. Der Staatsrat will hingegen den Vermögenssteuerfuss nicht anpassen, da der Vermögenssteuertarif im Rahmen der Umsetzung der Motion Bapst/Rauber (2017-GC-96) angepasst werden soll. Die Steuerfussanpassung muss im Gesetz über

den Steuerfuss für die Steuerperiode 2021 vorgesehen werden. Eine Änderung des kantonalen Steuerfusses hat keine Auswirkungen für die Gemeinden sowie die Pfarreien und Kirchgemeinden.

Zusammenfassung

Zur steuerlichen Entlastung der natürlichen Personen schlägt der Staatsrat eine Aufteilung der Motionen mit Berücksichtigung folgender Massnahmen vor:

- > Motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry: Senkung des kantonalen Einkommenssteuerfusses um 2 %, mit Kosten von 16 Millionen Franken. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;
- > Motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry und Motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet: Abzug für alleinstehende Steuerpflichtige in bescheidenen Verhältnissen, mit Kosten von 3,3 Millionen Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;
- > 2019-GC-136 Motion Brodard/Gobet: Abzug der Kosten für die Kinderbetreuung durch Dritte, mit Kosten von schätzungsweise 300 000 bis 500 000 Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion;
- > Motion 2019-GC-152 Dafflon/Defferrard: Wiederezulassung von um 15 % höherer Krankenkassenprämienabzüge, mit Kosten von 10,8 Millionen Franken für den Kanton. Sollte die Aufteilung abgelehnt werden, so beantragt der Staatsrat die Abweisung der Motion.

Die Gesamtkosten dieser Massnahmen belaufen sich auf 30,4 Millionen Franken für den Kanton, wozu noch die Beträge für die Umsetzung der Motion Bapst/Rauber 2017-GC-96 kommen, wonach der Vermögenssteuertarif geändert und die Besteuerung nicht börsenkotierter Wertschriften gelockert werden soll.

Der Staatsrat geht davon aus, damit dem Anliegen der verschiedenen Motionäre, die natürlichen Personen aus dem Mittelstand steuerlich insgesamt zu entlasten, zu entsprechen.

18. November 2019



Réponse du Conseil d'Etat à plusieurs instruments parlementaires

Motion Waeber Emanuel / Peiry Stéphane	2019-GC-121
Baisse d'impôt pour la classe moyenne, les familles et les retraités	
Motion Brodard Claude / Gobet Nadine	2019-GC-136
Modification de la loi sur les impôts cantonaux (LICD)	
Motion Dafflon Hubert / Defferrard Francine	2019-GC-152
Modification de la loi sur les impôts cantonaux (LICD) : Diminution de la charge fiscale sur la classe moyenne et soutien fiscal aux économies d'énergie et aux énergies renouvelables	

I. Résumé des motions

Par motion déposée et développée le 5 juillet 2019, les motionnaires Waeber/Peiry demandent une augmentation importante des déductions sociales accordées sur le revenu, à savoir de la déduction pour enfants mineurs ou en formation, y.c. pour les orphelins, pour les personnes nécessiteuses, les personnes en fauteuil roulant, et les rentiers AVS-AI de condition modeste. La déduction accordée sur les indemnités forfaitaires octroyées au titre des soins à domicile devrait également être augmentée. Enfin, une diminution du coefficient d'impôt sur le revenu (98 %) et la fortune (95 %) est demandée.

Les motionnaires Brodard/Gobet proposent un large éventail de mesures en vue d'alléger la charge fiscale payée par la classe moyenne. Ils demandent de réduire l'impôt pour la classe moyenne en augmentant la déduction sociale pour les contribuables à revenu modeste, de ne pas imposer les subventions LAMAL et de réduire la valeur locative des propriétaires retraités d'un tiers. Ils proposent en outre de permettre la déduction des frais de démolition et le report des frais engagés en vue d'économiser l'énergie sur deux périodes fiscales. Enfin ils demandent de procéder à un ajustement de l'imposition des couples séparés ou divorcés avec enfants, en appliquant notamment le splitting aux deux parents divorcés qui ont la garde de leurs enfants et en admettant la déduction des contributions d'entretien pour les enfants majeurs.

Les motionnaires Dafflon/Defferrard requièrent quant à eux le dégel des déductions fiscales forfaitaires pour les primes d'assurance-maladie selon le mandat 2017-GC-94. Ils considèrent en effet que l'effort consenti par les concitoyen-ne-s fribourgeois depuis les mesures structurelles et d'économie ne se justifie plus. Ils demandent en outre la suppression de l'augmentation de la valeur locative de 10 % mise en place dans le cadre des mesures structurelles d'économie ainsi que la diminution de l'impôt sur les prestations en capital de la prévoyance au niveau suisse. Enfin, ils revendiquent des mesures fiscales favorables aux économies d'énergie et aux énergies

renouvelables, notamment pour les mesures d'isolation lors de rénovation ou le changement du type de chauffage.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les motions précitées proposent un éventail important de mesures diverses qui visent toutes à réduire la charge fiscale des personnes physiques. S'il n'est pas envisageable de toutes les mettre en œuvre, le Conseil d'Etat reconnaît néanmoins la nécessité de prévoir une diminution de la charge fiscale des personnes physiques après la mise en œuvre de la réforme fiscale en faveur des entreprises et les montants importants investis dans la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat. Il propose dès lors de traiter ces trois motions ensemble, d'analyser les différentes propositions de manière globale, ceci en vue de développer un paquet de mesures cohérentes, qui tienne compte des spécificités et des besoins d'agir propres à notre canton. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat a défini sa stratégie dans le respect du droit fédéral (LHID particulièrement) et compte tenu des mesures qu'il doit d'ores et déjà mettre en œuvre en lien avec la réforme de la fiscalité des entreprises d'une part et pour alléger la fiscalité des personnes physiques (mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber 2017-GC-96) d'autre part. Le besoin d'agir a notamment été identifié à l'appui de comparaisons intercantionales. Enfin, les réductions retenues sont maintenues dans un cadre qui tient compte de la situation financière de l'Etat et des perspectives que dresse son plan financier. A ce titre, le Conseil d'Etat relève que pour respecter l'exigence de l'équilibre des budgets futurs, il acceptera une certaine prise de risque supplémentaire dans les estimations des revenus, tout en maintenant une stricte politique budgétaire. Cette prise de risque peut s'appuyer en partie sur les écarts d'estimations constatées par le passé quant aux recettes fiscales notamment (sous-estimations récurrentes). Partant, on admet aussi que le résultat des comptes à futur pourrait s'avérer ponctuellement négatif, en cas d'écart entre recettes effectives et estimées.

Le cadre général étant posé, le Conseil d'Etat relève d'emblée que les mesures proposées par les députés Brodard/Gobet en vue de favoriser les investissements destinés à économie l'énergie et à ménager l'environnement ont d'ores et déjà été approuvées dans le cadre de la politique énergétique 2050. La mise en œuvre dans le droit cantonal sera soumise à l'approbation du Grand Conseil lors de la session du mois de novembre. La Direction des finances adoptera ensuite l'ordonnance d'exécution. Ces mesures entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2020 en vertu du droit fédéral. Le Conseil d'Etat estime qu'elles répondent également à la demande d'encourager l'économie d'énergie et les énergies renouvelables des députés Dafflon/Defferrard.

Certaines mesures proposées sont contraires au droit fédéral harmonisé (LHID) et ne peuvent être mises en œuvre sans modifications préalables du droit supérieur. C'est le cas de plusieurs demandes formulées dans la motion Brodard/Gobet : le fait de ne pas tenir compte des subventions LAMAL dans l'impôt sur le revenu, de prévoir un abattement de la valeur locative pour les bénéficiaires de rentes AVS/AI ou d'admettre la déduction des contributions d'entretien des enfants adultes.

Le Conseil d'Etat est sensible à la question de l'imposition des parents divorcés. Il estime toutefois prématuré et inopportun de proposer des mesures au niveau cantonal alors que les questions de l'imposition de la famille et celle de l'imposition individuelle sont à nouveau thématiques au niveau fédéral. Le Conseil d'Etat relève dans ce contexte qu'il serait erroné – et contraire aux principes constitutionnels d'imposition ainsi qu'à la jurisprudence du Tribunal fédéral – d'accorder le splitting aux deux contribuables divorcés. On rappellera en effet que l'objectif du splitting est de corriger l'augmentation de la progressivité de l'impôt induite par l'addition des revenus des

contribuables mariés. Faire bénéficier les deux contribuables divorcés de cette mesure placerait les contribuables mariés dans une situation moins favorable.

Enfin, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire d'agir pour certaines des mesures proposées : s'agissant de la suppression de l'augmentation de la valeur locative et de la baisse de l'imposition des prestations en capital provenant de la prévoyance, le Conseil d'Etat estime que les arguments avancés dans ses réponses aux motions Dafflon/Sudan 2017-GC-113 et Bapst/Rauber 2017-GC-96 restent actuels, raison pour laquelle il n'entend pas agir dans ces deux domaines. La demande d'augmenter la déduction pour l'indemnité journalière attribuée aux proches aidants ne sert à rien : aujourd'hui l'indemnité journalière maximale s'élève à 25 francs. Dès lors, la déduction de 9000 francs prévue dans la LICD permet de neutraliser entièrement ce revenu.

S'agissant des autres mesures, le Conseil d'Etat s'est attelé à procéder à une comparaison intercantonale de la charge fiscale des différents ménages, de manière à identifier les catégories de contribuables fribourgeois plus vulnérables. En se basant sur la publication de l'AFC¹, les rentiers, qu'ils soient seuls ou mariés, supportent une charge fiscale comparativement très avantageuse. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat n'entend pas adapter les déductions sociales propres à ces catégories de contribuables. En revanche, on constate que les contribuables seuls de condition modeste supportent comparativement une charge fiscale sensiblement plus élevée. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat propose d'agir sur cette catégorie de contribuables en remodelant la déduction pour personnes seules à revenu modeste. Aujourd'hui cette déduction dégressive est sensiblement moins élevée que pour les autres catégories de contribuables. Elle est accordée aux personnes seules jusqu'à un revenu de 24 000 francs ; pour un revenu jusqu'à 12 000 francs, elle s'élève à 2500 francs. En comparaison, les contribuables seuls rentiers AVS/AI en bénéficient jusqu'à un revenu de 53 000 francs. L'écart entre ces catégories de contribuables est très important. Afin de diminuer la charge fiscale des contribuables seuls actifs de la classe moyenne, le Conseil d'Etat propose d'accorder la déduction jusqu'à un revenu de 39 000 francs et de l'augmenter à 4000 francs pour les revenus les plus bas, conformément au tableau 1. Cette modification devra être intégrée dans la loi sur les impôts cantonaux directs et générera un coût de **3.3 millions de francs pour le canton**. Les communes seraient affectées à hauteur de 2.6 millions de francs et les paroisses pour 0.3 million de francs.

¹ Confédération suisse, Administration fédérale des contributions, « Charge fiscale en Suisse en 2018, chefs-lieux des cantons – chiffres cantonaux », en ligne : <https://www.estv.admin.ch/estv/fr/home/allgemein/steuerstatistiken/fachinformationen/steuerbelastungen/steuerbelastung-in-den-kantonshauptorten-2018.html>

Tableau 1

INCHANGE			INCHANGE			BAREME ACTUEL			BAREME PROPOSE			INCHANGE		
Rentier AVS/AI vivant seul sans enfant à charge			Rentier AVS/AI marié ou vivant seul avec enfant à charge			Contribuable vivant seul sans enfant à charge			Contribuable vivant seul sans enfant à charge			Contribuable marié ou vivant seul avec enfant à charge		
Valeurs d'entrée	24'000	9'000	Valeurs d'entrée	30'000	11'000	Valeurs d'entrée	12'000	2'500	Valeurs d'entrée	20'000	4'000	Valeurs d'entrée	24'000	5'000
Palier	1'000	-300	Palier	1'000	-400	Palier	1'000	-200	Palier	1'000	-200	Palier	1'000	-200
Dédutions accordées			Dédutions accordées			Dédutions accordées			Dédutions accordées			Dédutions accordées		
de:	à		de:	à		de:	à		de:	à		de:	à	
0	24'000	9'000	0	30'000	11'000	0	12'000	2'500	0	20'000	4'000	0	24'000	5'000
24'001	25'000	8'700	30'001	31'000	10'600	12'001	13'000	2'300	20'001	21'000	3'800	24'001	25'000	4'800
25'001	26'000	8'400	31'001	32'000	10'200	13'001	14'000	2'100	21'001	22'000	3'600	25'001	26'000	4'600
26'001	27'000	8'100	32'001	33'000	9'800	14'001	15'000	1'900	22'001	23'000	3'400	26'001	27'000	4'400
27'001	28'000	7'800	33'001	34'000	9'400	15'001	16'000	1'700	23'001	24'000	3'200	27'001	28'000	4'200
28'001	29'000	7'500	34'001	35'000	9'000	16'001	17'000	1'500	24'001	25'000	3'000	28'001	29'000	4'000
29'001	30'000	7'200	35'001	36'000	8'600	17'001	18'000	1'300	25'001	26'000	2'800	29'001	30'000	3'800
30'001	31'000	6'900	36'001	37'000	8'200	18'001	19'000	1'100	26'001	27'000	2'600	30'001	31'000	3'600
31'001	32'000	6'600	37'001	38'000	7'800	19'001	20'000	900	27'001	28'000	2'400	31'001	32'000	3'400
32'001	33'000	6'300	38'001	39'000	7'400	20'001	21'000	700	28'001	29'000	2'200	32'001	33'000	3'200
33'001	34'000	6'000	39'001	40'000	7'000	21'001	22'000	500	29'001	30'000	2'000	33'001	34'000	3'000
34'001	35'000	5'700	40'001	41'000	6'600	22'001	23'000	300	30'001	31'000	1'800	34'001	35'000	2'800
35'001	36'000	5'400	41'001	42'000	6'200	23'001	24'000	100	31'001	32'000	1'600	35'001	36'000	2'600
36'001	37'000	5'100	42'001	43'000	5'800	24'001		0	32'001	33'000	1'400	36'001	37'000	2'400
37'001	38'000	4'800	43'001	44'000	5'400				33'001	34'000	1'200	37'001	38'000	2'200
38'001	39'000	4'500	44'001	45'000	5'000				34'001	35'000	1'000	38'001	39'000	2'000
39'001	40'000	4'200	45'001	46'000	4'600				35'001	36'000	800	39'001	40'000	1'800
40'001	41'000	3'900	46'001	47'000	4'200				36'001	37'000	600	40'001	41'000	1'600
41'001	42'000	3'600	47'001	48'000	3'800				37'001	38'000	400	41'001	42'000	1'400
42'001	43'000	3'300	48'001	49'000	3'400				38'001	39'000	200	42'001	43'000	1'200
43'001	44'000	3'000	49'001	50'000	3'000				39'001		0	43'001	44'000	1'000
44'001	45'000	2'700	50'001	51'000	2'600							44'001	45'000	800
45'001	46'000	2'400	51'001	52'000	2'200							45'001	46'000	600
46'001	47'000	2'100	52'001	53'000	1'800							46'001	47'000	400
47'001	48'000	1'800	53'001	54'000	1'400							47'001	48'000	200
48'001	49'000	1'500	54'001	55'000	1'000							48'001		0
49'001	50'000	1'200	55'001	56'000	600									
50'001	51'000	900	56'001	57'000	200									
51'001	52'000	600	57'001		0									
52'001	53'000	300												
53'001		0												

La motion Dafflon – Defferrard propose le dégel des déductions fiscales pour primes d'assurance-maladie. Dans ce contexte on relèvera d'emblée qu'à partir de 2018, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a modifié la notion de prime moyenne cantonale. Auparavant, elle était établie en se basant sur la prime (moyenne) payée pour l'assurance obligatoire des soins pour une personne ayant une franchise de 300 francs (y compris l'assurance accidents). Dorénavant cette prime est appelée « prime standard ». Etant donné la multitude de modèles de primes différents qui existent aujourd'hui, l'OFSP calcule dorénavant la prime moyenne en se fondant sur différentes moyennes pour avoir une meilleure vue d'ensemble de ces primes. Il utilise dorénavant comme chiffre-clé la moyenne pondérée de l'ensemble des quelques 250 000 primes existantes (selon les franchises et les modèles choisis). Selon l'OFSP, cette moyenne est plus représentative de la charge réelle des assurés. Elle est cependant plus basse que la prime standard calculée selon l'ancienne méthode. Par souci d'exhaustivité on précisera que l'on considère la prime standard lors de la détermination des prestations complémentaires.

Jusqu'en 2013, le montant de déduction admis fiscalement pour tenir compte des primes d'assurance-maladie était établi en se basant sur la prime moyenne cantonale avec franchise minimale (y compris l'assurance accidents), soit la nouvelle prime standard. Ainsi, le montant évoluait chaque année. Lors de son programme de mesures structurelles et d'économie 2013-2016,

le Conseil d'Etat a gelé l'évolution de cette déduction à hauteur du montant de la prime moyenne (standard) cantonale 2013. Si les constats relevés dans la réponse au mandat Defferard 2017-GC-94 restent valables, le Conseil d'Etat remarque malgré tout que les primes pour les adultes ont augmenté de 25 % depuis 2013, si l'on compare l'évolution des primes standards. Si les primes ont peu augmenté cette année, le canton de Fribourg subit toutefois une augmentation plus élevée que les autres cantons en raison du rattrapage des autres années. Au vu de cette évolution, des modifications intervenues et en tenant compte du fait que le canton de Fribourg reste l'un des cantons qui octroie une déduction pour les primes d'assurance-maladie élevée, le Conseil d'Etat propose de procéder à un dégel partiel de la déduction pour les primes d'assurance-maladie, à hauteur de 10 %. Comme les primes pour jeunes en formation ont évolué de seulement 4.2 % depuis 2013, elles ne sont pas adaptées au-delà de la prime standard cantonale 2020 de 4210 francs.

Dès lors, les déductions évolueront comme suit :

- > Déduction adulte : 4380 francs à 4810 francs
- > Déduction jeune : 4040 francs à 4210 francs
- > Déduction enfant : 1040 francs à 1140 francs

L'augmentation de ces déductions entraînera des pertes fiscales cantonales de l'ordre de **10.8 millions de francs**. Les communes seront impactées à hauteur de 8.1 millions de francs et les paroisses pour un montant estimé à 1.06 million de francs. La mise en œuvre ne nécessite pas de modification de lois. Le Conseil d'Etat procédera à l'adaptation, par voie d'ordonnance, en septembre 2020, pour une entrée en vigueur en 2021.

La motion Brodard - Gobet demande entre autres au Conseil d'Etat d'examiner le niveau des déductions des frais de garde par des tiers. Une augmentation de la déduction maximale pourrait encourager les femmes à avoir une activité lucrative, voire à augmenter leur taux d'activité afin de faire face au risque de pénurie de personnel qualifié sur le marché du travail. Le Conseil d'Etat est sensible à cette question et est conscient des changements prévus dans ce domaine au niveau fédéral. C'est la raison pour laquelle il propose d'augmenter la déduction maximale des frais de garde par des tiers (pour l'impôt cantonal) de 6000 à 8000 francs. Il est toutefois difficile d'estimer les conséquences fiscales de cette modification, étant donné que les bases de données du service cantonal des contributions ne permettent pas d'identifier dans quelle mesure les contribuables seraient touchés. Néanmoins, le coût prévisible pourrait se situer entre 300 000 et 500 000 francs.

S'agissant de la demande visant à diminuer le coefficient d'impôt, il faut rappeler que l'art. 41 al. 1 de la loi sur les finances de l'Etat (RSF 610.1) prévoit que le coefficient annuel de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques est fixé chaque année par le Grand Conseil en fonction du résultat du *budget*. C'est la raison pour laquelle la loi fixant le coefficient annuel des impôts cantonaux directs est toujours débattue en même temps que le budget de l'année suivante. L'art. 41 al. 2 précise en outre que le Grand Conseil peut majorer ou réduire de 20 % au plus le coefficient annuel des impôts sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des personnes morales et de l'impôt minimal. Enfin, compte tenu de la situation budgétaire 2020 présentée par le Conseil d'Etat le 9 octobre 2019 qui prévoit un budget à l'équilibre avec une progression identique des charges et des revenus malgré une intégration complète de la réforme fiscale, le Conseil d'Etat estime qu'il est envisageable de réduire le coefficient d'impôt sur le revenu pour la période 2021. Il propose de réduire le coefficient à 98 % pour l'impôt sur le revenu pour 2021. Cette réduction entraînera des pertes de recettes fiscales de l'ordre de **16 millions de**

francs. Le Conseil d'Etat n'envisage en revanche pas d'adapter le coefficient d'impôt sur la fortune, étant donné que le barème d'impôt sur la fortune sera adapté dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber (2017-GC-96). L'adaptation du coefficient devra être prévue dans la loi fixant le coefficient d'impôt pour 2021. Les communes et les paroisses ne sont pas impactées par une modification du coefficient cantonal.

Récapitulation

Afin d'alléger la fiscalité des personnes physique, le Conseil d'Etat propose le fractionnement des motions en retenant les mesures suivantes :

- > motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry : modification du coefficient cantonal de l'impôt sur le revenu de 2 %, pour un coût de 16 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion ;
- > motion 2019-GC-121 Waeber/Peiry et motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet : déduction pour contribuable célibataire modeste, pour un coût cantonal de 3.3 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion ;
- > motion 2019-GC-136 Brodard/Gobet : déduction des frais de garde par des tiers, pour un coût cantonal estimé entre 300 000 et 500 000 francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.
- > motion 2019-GC-152 Dafflon/Defferrard : dégel partiel de la déduction pour l'assurance maladie de 15 %, pour un coût cantonal de 10.8 millions de francs. En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.

Le coût total de ces mesures s'élève à 30.4 millions de francs pour le canton auquel s'ajoutent les montants pour la mise en œuvre de la motion Bapst/Rauber 2017-GC-96 qui vise à modifier le barème d'impôt sur la fortune et à alléger l'imposition des titres non cotés.

Ce faisant, le Conseil d'Etat estime tenir compte de la volonté des différents motionnaires de réduire, globalement, l'imposition des personnes physiques de la classe moyenne.

18 novembre 2019



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Thalmann-Bolz Katharina / Butty Dominique

2019-GC-109

Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle SGF 114.21.1

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 18. Juni 2019 eingereichten Motion ersuchen Grossrätin Katharina Thalmann-Bolz und Grossrat Dominique Butty und 15 Mitunterzeichnende um eine Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle: Liegenschaftsverwaltungen, Vermieter und Logisgeber sollen dazu verpflichtet werden, der betroffenen Gemeinde Ankunft und Wegzug ihrer Mieterinnen und Mieter zu melden.

Die Motionsurheber begründen ihr Anliegen damit, dass das Gesetz aus verschiedenen Gründen auf den neusten Stand gebracht werden müsse. Erstens schlage der Verein eCH, der für das ganze Gebiet der Schweiz Standards für die Einwohnerkontrolle erlässt, die Einführung des Standards eCH-0112 vor, der einen Datenaustausch zwischen den Liegenschaftsverwaltungen und Vermietern und den Gemeinden anstrebt. Die Einführung dieser Norm sei im Kanton Freiburg zurzeit nicht möglich, weil es keine entsprechende gesetzliche Grundlage gebe. Zweitens sei der Freiburger Wohnungs- und Immobilienmonitor für ein effizientes Funktionieren auf genaue Daten angewiesen, was mit der Meldepflicht sichergestellt werden könne. Drittens habe die Steuererhebung durch Serafe die Grenzen des heutigen Einwohnermeldesystems aufgezeigt. Aufgrund grosser Verzögerungen bei der Ankunftsmeldung oder gar gänzlicher ausbleibender Anmeldungen gestaltete sich die korrekte Besteuerung schwierig. Viertens würde die Einführung der Meldepflicht in Freiburgs gesetzlichen Rahmen die kantonale Gesetzgebung mit jener der Nachbarkantone (Bern, Waadt, Neuenburg, Wallis) in Einklang bringen.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat weist darauf hin, dass die von den Motionsurhebern gewünschte Gesetzesänderung verglichen mit der Sichtweise des Gesetzgebers von 2009 in Bezug auf eine Meldepflicht für Liegenschaftsverwaltungen, Vermieter und Logisgeber einen radikalen Paradigmenwechsel anstrebt. Bei der Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle im Jahr 2009 stand in der Botschaft des Staatsrats vom 7. September 2009 ausdrücklich Folgendes: «Im Gegensatz zu gewissen Kantonen, die eine allgemeine Meldepflicht eingeführt haben (z. B. AG, JU, TG), hält sich Artikel 8a Abs. 1 an eine subsidiäre Verpflichtung, wie sie in Artikel 12 RHG (Abs. 1) vorgeschrieben ist. Diese Bestimmung wird nur als ultima ratio zur Anwendung gelangen, wenn ein Problem sich nicht auf andere Weise lösen lässt. Die Subsidiarität dieser Bestimmung setzt voraus, dass die Informationen in erster Linie bei der betroffenen Person, die nach Artikel 5 der Meldepflicht unterstellt ist, erhoben werden müssen.»

Der Staatsrat ist jedoch für die Argumente der Motionsurheber empfänglich und der Meinung, dass es Zeit für diesen Paradigmenwechsel ist. Tatsächlich stellen die Möglichkeit, den Standard eCH-0112 in unserem Kanton umzusetzen, und der Bedarf nach genaueren Daten bei der Einwohnerkontrolle wichtige Gründe für eine Änderung des heutigen Gesetzes über die Einwohnerkontrolle dar.

Zur Frage der Notwendigkeit von genaueren Daten für die Einwohnerkontrolle ergänzt der Staatsrat, dass diese nicht nur Serafe eine korrekte Besteuerung und dem Freiburger Wohnungs- und Immobilienmonitor eine bessere Zielerreichung erlauben würden, sondern ausserdem auch für mehrere laufende Gesetzesprojekte erforderlich sein könnten. Er weist insbesondere darauf hin, dass das Projekt zur Schaffung eines Nationalen Adressdienstes (NAD), dessen gesetzliche Grundlagen zurzeit Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens unter Federführung des Bundes sind, genaue Einwohnerdaten erfordern könnte. Mit dem aktuellen System, in dem sich die Einwohnerinnen und Einwohner selber an- und abmelden, ist dies nicht gewährleistet. Dies gilt auch für das kantonale Projekt zu Referenzdaten von Personen, dessen Umsetzung aktuelle und hochwertige Daten über die Kantonsbevölkerung erfordern wird, namentlich was deren Wohnsitz angeht.

Schliesslich weist der Staatsrat auch darauf hin, dass die Gemeinden den Standard eCH-0112 in ihre Informatiksysteme werden integrieren müssen.

In Anbetracht der vorgebrachten Argumente scheint eine Änderung des Gesetzes über die Einwohnerkontrolle angebracht und im Interesse der Freiburger Gemeinden.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, die vorliegende Motion anzunehmen.

26. November 2019



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Thalmann-Bolz Katharina / Butty Dominique

2019-GC-109

Modification de la Loi sur le contrôle des habitants RSF 114.21.1

I. Résumé de la motion

Par motion déposée le 18 juin 2019, les député-e-s Katharina Thalmann-Bolz et Dominique Butty, ainsi que 15 cosignataires, demandent que soit modifiée la loi sur le contrôle des habitants, afin d'inscrire l'obligation d'annonce par les régies, bailleurs et logeurs concernant les arrivées et départs de leurs locataires à la commune concernée.

En appui à leur demande, les députés invoquent une nécessité de mise à jour de la loi, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, l'organisme eCH, qui édicte des normes applicables sur l'ensemble du territoire suisse en matière de contrôle des habitants, propose l'implémentation d'une norme eCH-0112 visant l'échange de données entre les régies et propriétaires et les communes. L'implémentation de cette norme est pour le moment impossible dans le canton de Fribourg, faute de base légale adéquate. Deuxièmement, afin que l'Observatoire du logement et immobilier Fribourg puisse fonctionner efficacement, il a besoin de données précises, ce que cette obligation d'annonce permet d'assurer. Troisièmement, la perception de la taxe Serafe a montré les limites du fonctionnement actuel en matière de contrôle des habitants. Enregistreur d'importants décalages de l'annonce d'arrivée, voir des absences d'annonce, il a été difficile d'établir une taxation correcte. Quatrièmement, l'intégration d'une telle norme dans le cadre légal fribourgeois harmoniserait la législation du canton avec celles de cantons voisins (Berne, Vaud, Neuchâtel, Valais).

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat relève que la modification légale demandée par les motionnaires vise un changement radical de paradigme par rapport à l'optique du législateur de 2009 au regard d'une obligation d'annonce imposée aux régies, bailleurs et logeurs. Lors de l'adoption en 2009 de la loi modifiant la loi sur le contrôle des habitants, le message du 7 septembre 2009 du Conseil d'Etat mentionnait expressément que « Contrairement à certains cantons qui ont introduit une obligation générale d'annonce (par exemple AG, JU, TG), l'art. 8a al. 1 s'en tient à une obligation subsidiaire, telle que prescrite par l'article 12 LHR (al.1). Cette disposition ne sera appliquée qu'en tant qu'ultima ratio lorsqu'un problème ne peut pas être résolu d'une autre manière. La subsidiarité implique que les informations doivent être en priorité recueillies auprès de la personne concernée, qui est soumise à l'obligation d'annonce prévue à l'art. 5 ».

Cependant, sensible aux arguments des motionnaires, le Conseil d'Etat estime qu'il est temps de procéder à ce changement de paradigme. En effet, la possibilité de mettre en œuvre la norme eCH-0112 dans le canton et le besoin de données plus précises en matières de contrôle des habitants apparaissent comme des motifs importants pour modifier la loi sur le contrôle des habitants actuelle.

Sur la question de la nécessité de données plus précises en matière de contrôle des habitants, le Conseil d'Etat ajoute qu'en plus de permettre une taxation correcte par Serafe et une plus grande efficacité de l'Observatoire du logement et immobilier Fribourg, ces données pourraient être requises pour plusieurs projet légaux en cours. Il relève notamment que le projet de création d'un Service national d'adresse (SNA), dont les bases légales sont actuellement en consultation sous l'égide de la Confédération, pourrait requérir des données d'habitations précises, ce que le système actuel d'annonces par les habitants eux-mêmes ne permet pas d'assurer. Cette remarque vaut également pour le projet cantonal de données de références sur les personnes, dont la mise en œuvre requerra des données actuelles et de qualité sur la population du canton, notamment en matière de domicile.

Finalement, le Conseil d'Etat relève que les communes devront introduire la norme eCH-0112 dans leurs systèmes informatiques.

Considérant les arguments exposés, la modification de la loi sur le contrôle des habitants apparaît comme opportune et correspondant aux intérêts des communes fribourgeoises.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter la présente motion.

26 novembre 2019