

Mardi (soir) 10 juin 2014

Direction des finances

91 2013.1550 Motion 320-2013 Hügli (Biel/Bienne, PS) Conséquences de la réforme II de l'imposition des entreprises

N° de l'intervention: 320-2013
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 25.11.2013
Déposée par: Hügli (Biel/Bienne, PS) (porte-parole)
Cosignataires: 28
N° d'ACE: 503/2014 du 23 avril 2014
Direction: Direction des finances

Conséquences de la réforme II de l'imposition des entreprises

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter un rapport sur les pertes de recettes fiscales ayant résulté pour le canton de Berne de la réforme II de l'imposition des entreprises.

Le rapport établira la comparaison entre la situation d'avant la réforme et celle qui a suivi l'entrée en vigueur des différents éléments de la réforme II de l'imposition des entreprises (imposition partielle des dividendes, élargissement de la déduction pour participation, imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital, introduction du principe de l'apport en capital etc.). Il fera état séparément, par mesure et par année fiscale, des pertes fiscales qui en ont résulté.

Développement

Les mesures prévues dans la réforme II de l'imposition des entreprises sont entrées en vigueur, et il est déjà question d'une réforme III. Autant dire qu'il est temps de faire le bilan des effets de la dernière réforme. Surtout qu'avant même la votation et après, les spéculations allaient bon train sur les conséquences financières négatives de la réforme pour la Confédération et les cantons. Le rapport sera l'occasion de présenter enfin les chiffres réels à cet égard.

Réponse du Conseil-exécutif

La conseillère nationale Badran avait présenté une requête similaire au Conseil fédéral en 2012 ([12.3481](#)). Dans sa réponse du 29 août 2012, le Conseil fédéral s'était déclaré favorable à l'établissement d'un rapport sur le sujet, en dépit des difficultés qu'allait présenter la collecte des données. Contre l'avis du Conseil fédéral, le parlement fédéral avait finalement rejeté ce postulat le 14 décembre 2012. Il avait appris que des estimations de la baisse des rentrées fiscales due à l'instauration du principe de l'apport de capital (PAC) avaient été communiquées à diverses occasions (cf. réponse du Conseil fédéral du 10 décembre 2012 à la question de la conseillère nationale Leutenegger Oberholzer; [12.5506](#)) et avait en conséquence décidé de ne pas approfondir les calculs.

A l'époque, le parlement fédéral se souciait avant tout d'examiner l'opportunité d'adapter le PAC. Dans sa réponse aux motions Levrat ([11.3189](#)) et Leutenegger Oberholzer ([11.3199](#)), le Conseil fédéral avait annoncé dès avril 2011 qu'il allait rechercher des moyens de limiter le recul des rentrées fiscales du côté du droit des sociétés et du droit fiscal. En novembre 2012, il avait également recommandé l'adoption d'une motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats ([12.3972](#)). Celle-ci ne revenait pas sur le principe de l'apport de capital, mais demandait que le recul des rentrées fiscales soit compensé soit par le biais d'une loi spécifique, soit dans le cadre de la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

Le parlement fédéral a finalement rejeté l'ensemble de ces interventions parlementaires, au principal motif que le recul des rentrées fiscales n'avait pas été aussi important qu'on l'avait craint et qu'il était contrebalancé par des rentrées fiscales du même ordre.

Economiesuisse a publié une synthèse des retombées financières de la deuxième réforme de l'imposition des entreprises dans une fiche d'information PAC¹. Suite aux décisions prises par le parlement fédéral en mars 2013, economiesuisse indiquait : « D'après des spécialistes, quinze grandes sociétés internationales au moins ont implanté leur siège en Suisse depuis 2008. Celles-ci ne seraient pas venues sans le PAC. Les effets du PAC sur la place économique ont été sous-estimés avant son introduction. Inattaquable au niveau international, ce principe s'est révélé être un atout de taille pour attirer des groupes mondiaux à forte intensité de capitaux. L'implantation de nouvelles entreprises a créé des emplois et augmenté le substrat fiscal. D'après des estimations, les recettes supplémentaires à court terme pourraient atteindre 100 voire 150 millions de francs par an. Et à long terme, on peut s'attendre à une augmentation des recettes fiscales de l'ordre de 400 millions de francs et à la poursuite des créations d'emplois. »² Dans le canton de Berne, l'évolution du produit des impôts cantonaux et communaux des personnes physiques et des personnes morales montre que les rentrées fiscales n'ont **pas reculé** non plus, contrairement à ce que l'on avait craint.

Le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et celui de l'impôt sur le bénéfice des personnes morales a plutôt **progressé** ces dernières années. La baisse du produit de l'impôt sur le capital en 2011 est la conséquence (prévue) de l'imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital. Le recul du produit de l'impôt sur la fortune en 2011 est la conséquence (également prévue) de la baisse du barème d'imposition et des adaptations apportées au frein à l'impôt sur la fortune.

Produit fiscal cantonal en millions de francs (au 12.03.2014)

	2008	2009	2010	2011	2012
Personnes physiques					
Impôt sur le revenu	2 956,88	3 104,49	3 163,56	3 174,90	3 100,60
Impôt sur la fortune	318,50	326,16	327,08	297,25	291,11
Personnes morales					
Impôt sur le bénéfice	408,21	457,25	439,03	444,66	504,72
Impôt sur le capital	36,02	38,91	39,64	16,41	15,87

Ces chiffres confirment dans l'ensemble le montant du recul des rentrées fiscales qui avait été estimé dans le cadre de la révision partielle de la loi sur les impôts, arrêtée le 23 mars 2010.

En conséquence, le Conseil-exécutif ne voit pour le moment aucune nécessité de refaire des calculs à l'échelon cantonal, d'autant que les ressources humaines de l'Intendance des impôts sont limitées.

Le Conseil-exécutif propose donc le rejet de cette motion.

Proposition du Conseil-exécutif :
Rejet

La présidente. Nous passons à l'affaire 91. Motion de M. Hügli, «Conséquences de la réforme II de l'imposition des entreprises». M. Hügli a la parole.

Daniel Hügli, Biel/Bienne (PS). Ich danke zunächst einmal dem Regierungsrat für seine Antwort. Diese Antwort könnte man in drei Teile unterteilen. Zuerst haben wir eine Behandlung der Diskussion, die auf Bundesebene stattgefunden hat. Zweitens folgt ein recht langes Zitat von Economiesuisse. Drittens folgen ein paar wenige Zahlen, die in einer Tabelle über den Kanton Bern stehen. Interessant war für mich vor allem das Zitat von Economiesuisse. Wenn der SP-Grossrat und Gewerkschafter Daniel Hügli Karl Marx zitiert, dann ist dies nicht so erstaunlich. Wenn aber der Regierungsrat des Kantons Bern eine Organisation zitiert, die am liebsten das Paradies für

¹ [Faktenblatt Kapitaleinlageprinzip](#) du 25.02.2013 (fiche d'information sur le principe de l'apport de capital; uniquement en allemand)

² Cf. [compte rendu de la 3^e session du printemps 2013](#) d'economiesuisse, du 25 mars 2013

Aktionäre schaffen würde, dann überrascht dies schon eher. Economiesuisse stützt sich auf sogenannte Fachleute. Darunter befand sich wahrscheinlich auch die Meinung grosser Steuervermeidungsberater. Wie verlässlich diese Angaben sind, kann man sich fragen. (*Hilarité*) Ganz allgemein kann man feststellen, dass das Aktionärseinkommen unbesteuert ist, ganz im Gegensatz zu dem, was diese Organisation meint. Jetzt konnten wir diese Zahlen und Aussagen in der Antwort des Regierungsrates lesen. Auch die eidgenössische Steuerverwaltung hat einzelne Berichte verfasst. Ich zitiere zum Kapitaleinlageprinzip (KEP): «Vom KEP wurde rege Gebrauch gemacht, was zu unerwartet hohen Mindereinnahmen führte. 2011 kam es bei der Verrechnungssteuer zu geschätzten Mindereinnahmen in Höhe von 1,2 Mrd. Franken. Ab 2012 werden jährliche Steuerausfälle von 200 bis 300 Mio. Franken bei der Verrechnungssteuer und 200 bis 300 Mio. Franken bei den Einkommenssteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden erwartet.» Noch etwas zu den Zahlen aus der Tabelle. Diese geben nicht wirklich eine Antwort auf die Frage, die ich gestellt habe. Die Entwicklung der Einnahmen bei der Einkommenssteuer ist nicht die geeignete Kennzahl, um die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform II abzuschätzen, weil noch viele andere Faktoren auf diese Kennzahl einen Einfluss haben. Viel interessanter hingegen wäre es, die Entwicklung der Vermögenserträge der natürlichen Personen seit der Einführung der Unternehmenssteuerreform II anzuschauen. Dort kommen nämlich das KEP und das Teilbesteuerungsverfahren für Beteiligungen voll zum Tragen. Weiter sieht man, dass die Erträge der Kapitalsteuer von juristischen Personen seit 2011 um über 20 Mio. Franken pro Jahr zurückgegangen sind. Die Anrechnung der Kapitalsteuer an die Gewinnsteuer ist ein Bestandteil der Unternehmenssteuerreform II, und die daraus resultierenden Steuerausfälle sind deshalb eine direkte Folge davon. Es stellt sich weniger die Frage, ob diese Steuerausfälle durch die Unternehmenssteuerreform II mit anderen Einnahmen kompensiert werden konnten. Die richtige und wichtige Frage, die wir uns hier drin stellen müssen, ist folgende: Wie viel höher wären die Steuereinnahmen ohne Unternehmenssteuerreform II gewesen? Ich bitte Sie deshalb, diese Motion zu unterstützen.

La présidente. Pour le PBD, M. Leuenberger, et je prie les porte-parole de groupe de s'annoncer.

Samuel Leuenberger, Trubschachen (PBD). Wir haben hier drin ein gespanntes Verhältnis zu Motionen, die auf Bundesebene etwas verändern sollen. In diesem Parlament spielen wir immer ein wenig den kleinen Nationalrat. Die vorliegende Motion tut jetzt genau das Gegenteil. Hier ist nämlich eine Forderung auf dem Tapet, die auf den Kanton Bern gemünzt ist. Eigentlich wurde sie auf Bundesebene schon mehrmals eingegeben, aber dort hatte sie keine Chance, und jetzt probiert man es noch hier im Kanton Bern. Wir erachten den Vorstoss nicht als sinnvoll. Vor allem erachten wir die Erstellung eines Berichts durch die Steuerverwaltung nicht als sinnvoll. Einen Bericht zu erstellen, ist kein probates Mittel, um entweder die Einnahmen beim Kanton Bern zu erhöhen oder die Ausgaben zu kürzen. Darum lehnen wir diesen Vorstoss ab und bitten Sie, dies ebenfalls zu tun.

Roberto Bernasconi, Malleray (PS). Le groupe socialiste vous demande de soutenir cette motion. La conjoncture de ces dernières années a montré que les rentrées fiscales étaient en augmentation de façon générale. La baisse du nouveau régime était bien sûr prévue, mais on ne sait pas exactement la réelle conséquence de cette nouvelle imposition. Seul un rapport détaillé pourrait montrer les réelles conséquences de cette révision. Ce rapport démontrerait si la différence et l'augmentation des rentrées fiscales seraient dues à la conjoncture ou à la nouvelle imposition. C'est pour cette raison que le groupe socialiste vous demande de soutenir la motion de M. Hügli.

Markus Wenger, Spiez (EVP). Der Bericht, welchen die Motion fordert, hilft uns in der Frage, was die Unternehmenssteuerreform II tatsächlich fiskalisch bedeutet hat, keinen Schritt weiter. Als Unternehmer habe auch ich im Vorfeld dieser Steuerreform von den Treuhändern die entsprechenden Dokumente erhalten. Die Treuhänder sagten uns: «Schauen Sie, da ist etwas am Werden mit der Dividendenbesteuerung, warten Sie am besten.» Die Dividendenbesteuerung selbst respektive die Auszahlung der Dividenden ist bekanntlich zeitlich nicht an ein Rechnungsjahr gebunden. Ich kann also ganz gut meinen Ertrag, den ich mit der Firma erwirtschaftete, aufs nächste und übernächste Jahr übertragen und erst dann die Dividende auszahlen, wenn ich dies als sinnvoll erachte. Jetzt analysieren zu wollen, wie viele Firmen tatsächlich gewartet haben, ist ein recht schwieriges Unterfangen. Für Firmen, die, wie im Gewerbe üblich, keine Dividenden auszahlen oder nur sehr kleine, ist dies nicht wesentlich. Aber genau dort, wo es von Bedeutung wäre, hat man

eben eine entsprechende Taktik. Bei den Publikumsgesellschaften ist es wieder anders, denn dort gilt unter anderem wegen der Wechselkurse ein anderes Gesetz. Darum machen Sie sich nicht die Mühe, irgendetwas erfassen oder erklären zu wollen, wenn es mit normalem Menschenverstand nichts zu erfassen gibt.

Natalie Imboden, Berne (Les Verts). Ich bin schon etwas erstaunt über die Voten der bürgerlichen Vorredner. Wir wissen, dass die Unternehmenssteuerreformen I, II und III grosse Brocken, wenn ich das so sagen darf, und bedeutende Instrumente sind, um die Steuern festzulegen. Dies hat auch mit dem Steuerföderalismus zu tun, damit, dass jeder Kanton auch noch legifert. Ich habe heute von der Finanzdirektorin gehört, dass man bezüglich der Unternehmenssteuerreform III erwarten müsse, dass auch diese mit schwarzen Wolken verbunden sein könne. Das heisst, sie hat durchaus einen Einfluss auf die kantonale Finanzpolitik. Darum ist es nur richtig, dass wir genau hinschauen, welche Konsequenzen die Unternehmenssteuerreform II für den Kanton Bern hatte, um Lehren für die Zukunft daraus zu ziehen. Ich erinnere daran, dass die Unternehmenssteuerreform II sicher keine KMU-Reform war. Das hat auch der Vorredner der EVP gesagt. Es geht um Grosskonzerne, die dank einer neuen Steuerlücke Steuerbefreiung bei der Dividende geniessen und diese jetzt nutzen können. Von daher ist es richtig und wichtig, dass wir hier auch Transparenz über das Ausmass haben. Daher unterstützen wir als Grüne diesen Vorstoss. Er verlangt bekanntlich einen Bericht, das heisst, Informationen zur Kenntnisnahme für den Grossen Rat. Dies ist wichtig für unsere kantonale Steuerpolitik, aber auch um den Kanton Bern in der schweizerischen Steuerdiskussion zu positionieren. Ich erinnere daran, dass der Kanton Bern, vertreten durch die Regierung, sich in den Vernehmlassungen immer wieder einbringt. Es ist deshalb wichtig, dass wir hier Informationen darüber haben, was die Unternehmenssteuerreform II im Kanton Bern wem gebracht hat. Vielleicht würden wir staunen, wenn wir wüssten, wer von der Reform profitiert hat und wer nicht. Wahrscheinlich haben die KMU nicht profitiert.

Sabine Kronenberg, Biel/Bienne (pvl). Wie der Regierungsrat in seiner Antwort darlegt, sind die befürchteten Mindereinnahmen auf Bundesebene nicht abzusehen. Entsprechend hat man von Massnahmen zur Reduktion von Mindereinnahmen auch abgesehen. Mit demselben Sachverhalt ist auch im Kanton zu rechnen. Weitere Abklärungen bringen einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand und sind aus unserer Sicht nicht zielführend. Ausserdem wird die KEP inzwischen bei der Unternehmenssteuerreform III als separate Vorlage behandelt, um einen adäquaten Umgang mit allfälligen Mindereinnahmen zu erarbeiten. Dies ist nicht unsere Flughöhe. Die glp-Fraktion stimmt daher geschlossen wie der Regierungsrat und lehnt diesen Vorstoss ab.

Carlos Reinhard, Thoune (PLR). Die FDP wird diese Motion nicht unterstützen. Ich will die Punkte der Kollegen Leuenberger und Wenger nicht nochmals wiederholen. Doch zum Votum von Frau Imboden möchte ich etwas sagen: In den letzten Jahren sind auf die Unternehmer, auch auf die KMU, zusätzliche Belastungen hinzugekommen. Es gab neue Abgaben. Man spricht bereits jetzt von Kompensationsabgaben. Im Kanton Bern, der ja im Moment nicht der attraktivste Kanton ist für Unternehmensansiedlungen, müssen wir aufpassen, welche Signale wir aussenden. Wenn wir jetzt Bundesbeschlüsse auf kantonale Auswirkungen hin überprüfen und kurz nach der Reform Detektiv spielen wollen, senden wir ungünstige Signale aus. Darum wird die FDP die Motion nicht unterstützen.

La présidente. M. Iseli pour l'UDC. Y a-t-il encore des porte-parole de groupe? Des intervenants personnels? C'est à vous, M. Iseli.

Iseli, Jürg, Zwieselberg (UDC). Es ist kein Geheimnis: Die SVP lehnt diese Motion einstimmig ab. Zum jetzigen Zeitpunkt Berichte zu verfassen, die auf nationaler Ebene durchs Band weg abgelehnt wurden, ist wohl nicht gerade das, was der Kanton Bern nötig hat. Auf Bundesebene wäre es eventuell richtig gewesen, aber auf Kantonsebene sicher nicht. Ich bitte Sie, die Motion abzulehnen, wie es die SVP-Fraktion tut.

Beatrice Simon-Jungi, directrice des finances. Das Thema – es wurde schon gesagt – hat letztes Jahr auf eidgenössischer Ebene Diskussionen ausgelöst, welche die Unternehmenssteuerreform II und ihre Auswirkungen betrafen. Sowohl im Nationalrat wie auch im Ständerat ist dieses Anliegen klar und deutlich abgelehnt worden, weil diese Reform – so zumindest

wurde argumentiert – nicht die befürchteten und vorhergesagten Mindereinnahmen gebracht hat. Die Unternehmenssteuerreform III hingegen ist das Thema, welches uns im Kanton Bern interessiert. Und hier müssen wir genau hinschauen. Das beschäftigt mich und meine Leute sehr intensiv. Ich möchte die Kraft und die Ressourcen dafür einsetzen, dass wir uns primär dort einbringen. Nicht für einen Bericht, mit dem wir vor allem eine Vergangenheitsbewältigung betreiben, die letztendlich niemandem etwas bringt. Man kann die Unternehmenssteuerreform II nicht eins zu eins auf die Unternehmenssteuerreform III übertragen. Sie wissen, die Finanzdirektion hat als ASP-Massnahme Personal abgebaut. Ich habe also weniger Leute, es fehlen mehr als 20 Personen. Deshalb möchte ich Sie dringend bitten, dass die Ressourcen dieser wenigen Leute nicht für Berichte eingesetzt werden müssen, die uns letztendlich nicht das bringen, was wir uns erhoffen. Wir wollen uns vielmehr für die Zukunft stark machen und uns engagieren. Der Regierungsrat sieht deshalb keinen Anlass, einen solchen Bericht zu erstellen, und lehnt die Motion ab.

La présidente. Nous passons tout de suite au vote. Motion de M. Hügli «Conséquences de la réforme II de l'imposition des entreprises». Ceux qui acceptent cette motion votent oui, ceux qui la refusent votent non.

Vote

Décision du Grand Conseil :

Rejet

Oui 42

Non 96

Abstentions 1

La présidente. Vous avez refusé cette motion.