



## Message 2016-DFIN-21

12 avril 2016

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Amnistie fiscale générale)

#### 1. Introduction

Par motion déposée et développée le 14 janvier 2016 (Motion 2016-GC-6), les députés Castella et Collaud, avec douze cosignataires, demandent au Conseil d'Etat «d'user de son droit d'initiative cantonale et d'intervenir auprès des Autorités fédérales dans le but d'instaurer une amnistie fiscale générale sur le plan fédéral».

Cette motion fait suite à l'abandon du projet d'instaurer une amnistie fiscale au niveau cantonal. Selon les auteurs de la motion, une amnistie fédérale garantirait des rentrées financières importantes pour les collectivités publiques et leur donnerait les moyens d'assumer leurs tâches en évitant de devoir prendre des mesures d'austérité ou d'augmenter la charge fiscale des contribuables.

Lors de sa séance du 12 avril 2016, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acception. Il a décidé de lui donner suite directement en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret et le présent message.

#### 2. Bref aperçu de la situation au niveau fédéral

Au mois de septembre 2013, le Conseil des Etats, suivant la décision préalable du Conseil national, a décidé de classer deux initiatives relatives à l'amnistie fiscale. L'une de ces initiatives émanait du canton du Tessin. Son texte était le suivant: «Par la présente initiative, le Grand Conseil de la République et Canton du Tessin propose à l'Assemblée fédérale d'instituer une amnistie fiscale générale, ayant effet pour les impôts fédéraux et cantonaux, en ajoutant une disposition transitoire à la Constitution fédérale». Le classement des motions a été décidé, car il a été estimé que, d'une part, une amnistie fiscale générale sans obligation de s'acquitter d'un rappel d'impôt viole «le principe d'égalité de traitement des contribuables, sape leur propension à payer leurs impôts et incite à de nouvelles fraudes» et, d'autre part, que les objectifs importants visés par l'instauration d'une amnistie générale étaient atteints par la loi fédérale sur la simplification du rap-

pel d'impôt en cas de succession et sur l'introduction de la dénonciation spontanée non punissable.

Le 9 juin 2015, Fabio Regazzi a déposé une initiative parlementaire (15.435), non encore traitée, demandant que la réapparition des capitaux soustraits à l'impôt soit favorisée par une limitation à trois ans (au lieu des dix prévus par la loi) du nombre d'années prises en compte pour récupérer les impôts soustraits et les intérêts moratoires. Selon l'auteur de la motion, cette faveur faite aux contribuables devrait être limitée dans le temps, soit durant deux ans, afin d'inciter les contribuables à déclarer leurs capitaux et revenus soustraits à l'impôt.

Le 19 juin 2015, Guillaume Barazzone a également déposé une initiative parlementaire (15.469), qui n'a également pas encore été traitée, en vue de l'introduction d'une amnistie fiscale générale selon laquelle le calcul rétroactif de l'impôt serait effectué sur les quatre exercices fiscaux précédant la déclaration des avoirs, sans prélèvement d'intérêts de retard et sans autre sanction. Cette initiative est fondée sur la prochaine mise en œuvre en Suisse de l'échange automatique de renseignements avec certains Etats tiers et le projet de révision du droit pénal fiscal mis en consultation par le Conseil fédéral.

#### 3. Position du canton de Fribourg

La dernière opération d'amnistie en Suisse, en 1969, a permis de faire ressortir des capitaux pour un montant de l'ordre de 334 millions de francs dans le canton de Fribourg. Il s'agissait alors d'une amnistie générale: les avoirs «au noir» nouvellement déclarés n'ont pas été imposés et aucune amende n'a été infligée. Par la suite, le 20 mars 2008, le législateur fédéral a adopté la loi sur la simplification du rappel d'impôt en cas de succession et sur l'introduction de la dénonciation spontanée non punissable. Cette loi permet aux héritiers de révéler une soustraction d'impôt commise par le défunt et aux contribuables de révéler, à une seule reprise, leurs propres soustractions d'impôts sans être punis d'une amende. Les héritiers et les contribuables demeurent toutefois tenus de payer les impôts soustraits respectivement durant les trois et les dix dernières années, ainsi que les intérêts moratoires.

L'an passé, les dénonciations spontanées ont permis de récupérer un peu moins de 5 millions de francs d'impôt cantonal.

Tant le Conseil d'Etat que le Grand Conseil se sont très récemment prononcés en faveur d'une extension des possibilités accordées aux personnes n'ayant pas déclaré tous leurs avoirs aux autorités fiscales de régulariser leur situation (cf. traitement de la motion Nadine Gobet/Patrice Morand 2013-GC-107 Amnistie fiscale cantonale). En exécution de cette motion, le Conseil d'Etat a mis en consultation, le 1<sup>er</sup> avril 2015, un avant-projet de loi sur la régularisation fiscale facilitée des avoirs non déclarés (amnistie fiscale). Le lendemain, le Tribunal fédéral a publié un arrêt constatant qu'une opération d'amnistie fiscale mise en place dans le canton du Tessin violait la Constitution fédérale ainsi que la législation fédérale (arrêt du 30 mars 2015; ATF 2C\_1194/2013). La Direction des finances a alors demandé au Professeur Xavier Oberson d'examiner l'avant-projet fribourgeois à la lumière des considérants de cet arrêt du Tribunal fédéral. Le Professeur Oberson est arrivé à la conclusion que les cantons ne disposent d'aucune marge de manœuvre pour mettre en place leur propre système d'amnistie fiscale. Le projet fribourgeois a ainsi dû être abandonné (cf. rapport 2015-DFIN-65 du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'avant-projet de loi sur la régularisation fiscale facilitée des avoirs non déclarés/mise en œuvre de la motion Amnistie fiscale cantonale).

Cela étant, les arguments qui plaident en faveur d'une extension des possibilités de régularisation des avoirs non déclarés demeurent valables.

Le principal de ces arguments réside dans l'intérêt des collectivités publiques à profiter des ressources supplémentaires générées par la possibilité de soumettre à l'avenir à l'impôt des montants actuellement occultés. Bien qu'une estimation des recettes découlant d'une amnistie fiscale demeure difficile et hasardeuse, les gains potentiels pour les finances cantonales ne doivent pas être considérés comme insignifiants. Dans sa réponse à la motion Nadine Gobet/Patrice Morand précitée, le Conseil d'Etat avait articulé un montant compris dans une fourchette de dix-sept à quarante-six millions de francs.

Un autre argument plaidant en faveur d'une amnistie fiscale peut être tiré de l'évolution observée sur le plan international (mise en place de l'échange automatique d'informations selon les standards de l'OCDE en particulier) et de l'effritement du secret bancaire qui en résulte. Certains contribuables ayant occulté une partie de leurs avoirs sont actuellement désireux de déclarer l'ensemble de leurs biens aux autorités fiscales. Toutefois, dans le système de la dénonciation spontanée, il n'est pas facile de calculer le montant des impôts et des intérêts moratoires dus. Dès lors, malgré l'absence d'amende, la décision de régulariser sa situation peut parfois être difficile à prendre. La mise en place d'un système attractif et simple

devrait fortement encourager ces contribuables à régulariser leur situation sur le plan fiscal.

Finalement, on relèvera que la dernière amnistie fiscale suisse date de plus de quarante-cinq ans et que, à l'instar d'autres pays environnant, le moment est venu, dans l'intérêt des collectivités publiques et des personnes concernées, d'encourager la transparence et l'honnêteté fiscales.

Cela étant, comme la mise en œuvre d'une amnistie fiscale au niveau cantonal n'est juridiquement pas possible selon les conclusions rendues par le Professeur Xavier Oberson dans son avis de droit du 2 juin 2015 (cf. ci-dessus), il est opportun de soutenir, par le dépôt d'une initiative cantonale, les interventions parlementaires actuellement déposées devant les Chambres fédérales. Pour rester dans le cadre visé par le projet avorté d'amnistie fiscale cantonale, il convient toutefois de se montrer restrictif et de préciser que le canton de Fribourg ne soutient pas une amnistie fiscale totalement gratuite. Le système mis en place devra être suffisamment attractif pour inciter les fraudeurs à déclarer tous leurs avoirs, sans aller au-delà de ce qui paraît nécessaire pour atteindre l'objectif visé par l'amnistie fiscale.

#### 4. Conclusion

Le Conseil d'Etat reconnaît le bien-fondé de la motion; il propose son acception et lui donne directement suite en application de l'article 64 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC; RSF 121.1). Il soumet ainsi au Grand Conseil un projet de décret afin de déposer une initiative cantonale au niveau fédéral.



## Botschaft 2016-DFIN-21

12. April 2016

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Dekretsentwurf über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (allgemeine Steueramnestie)

#### 1. Einleitung

Mit einer am 14. Januar 2016 eingereichten und begründeten Motion (Motion 2016-GC-6) fordern die Grossräte Castella und Collaud zusammen mit zwölf Mitunterzeichnenden den Staatsrat auf, er solle sein Standesinitiativrecht nutzen und sich bei den Bundesbehörden für eine allgemeine Steueramnestie auf Bundesebene stark machen.

Diese Motion knüpft an das aufgegebenes Vorhaben einer kantonalen Steueramnestie an. Nach Auffassung der Motionäre wäre eine eidgenössische Steueramnestie für die Gemeinwesen sehr einträglich und würde ihnen Mittel für ihre Aufgabenerfüllung verschaffen, die nicht an Sparmassnahmen oder Steuererhöhungen gebunden sind.

An seiner Sitzung vom 12. April 2016 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion und beantragte deren Annahme. Er beschloss, ihr in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) direkt Folge zu geben, und unterbreitet dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf mit vorliegender Botschaft.

#### 2. Ausgangslage auf Bundesebene

Im September 2013 folgte der Ständerat dem Vorentscheid des Nationalrats und beschloss, zwei Steueramnestie-Initiativen abzuschreiben. Eine dieser Initiativen stammte aus dem Kanton Tessin, und der Initiativtext lautete wie folgt: «Der Grosse Rat von Republik und Kanton Tessin beantragt der Bundesversammlung mit einer Standesinitiative, mit einer entsprechenden Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung eine allgemeine Steueramnestie für eidgenössische und kantonale Steuern zu erlassen». Die Abschreibung der Motionen wurde beschlossen, weil einerseits «eine allgemeine Steueramnestie ohne Nachsteuerpflicht den Grundsatz der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen verletzt, die Steuermoral untergräbt und zu erneuter Steuerhinterziehung verleitet» und andererseits wichtige Begehren der beiden Initiativen mit dem Bundesgesetz über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und die Einführung der straflosen Selbstanzeige umgesetzt seien.

Am 9. Juni 2015 reichte Fabio Regazzi eine noch nicht behandelte parlamentarische Initiative ein (15.435), mit der er ver-

langt, dass die Selbstanzeige bisher versteckter Einkünfte und Vermögenswerte begünstigt wird, indem der Zeitraum, in dem die hinterzogenen Steuern erfasst werden und für den Strafsteuern bezahlt werden müssen, verkürzt wird (drei statt der wie gesetzlich vorgesehenen zehn Jahre). Nach Ansicht des Motionärs sollte diese Massnahme auf zwei Jahre befristet werden, damit sie so einen hohen Anreiz für die Steuerpflichtigen bildet, versteckte Einkünfte und Vermögenswerte aufzudecken.

Am 19. Juni 2015 reichte auch Guillaume Barazzone eine ebenfalls noch nicht behandelte parlamentarische Initiative zur Einführung einer generellen Steueramnestie ein (15.469), wonach eine Nachsteuer für die vier der Erklärung vorangehenden Steuerjahre berechnet wird, ohne Verzugszinsen und jegliche andere Sanktion. Diese Initiative beruht auf der baldigen Umsetzung des automatischen Informationsaustauschs mit gewissen Drittstaaten und der vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickten Vorlage zur Steuerstrafrechtsrevision.

#### 3. Position des Kantons Freiburg

Mit der letzten Steueramnestie in der Schweiz, die 1969 stattfand, konnten im Kanton Freiburg Kapitalien in Höhe von rund 334 Millionen Franken der Besteuerung zugeführt werden. Es handelte sich damals um eine allgemeine Steueramnestie: Die neu deklarierten Schwarzgelder wurden nicht besteuert und es wurden keine Bussen verhängt. Am 20. März 2008 verabschiedete dann der eidgenössische Gesetzgeber das Bundesgesetz über die Vereinfachung der Nachbesteuerung in Erbfällen und die Einführung der straflosen Selbstanzeige. Dieses Gesetz ermöglicht es den Erben, eine Steuerhinterziehung des Erblassers offenzulegen, und die Steuerpflichtigen können einmal in ihrem Leben ihre Steuerhinterziehungen eingestehen, ohne gebüsst zu werden. Die Erben oder Steuerpflichtigen müssen jedoch die hinterzogenen Steuern der letzten drei bzw. zehn Jahre plus Verzugszinsen bezahlen. Im vergangenen Jahr generierten die straflosen Selbstanzeigen kantonale Steuermehreinnahmen von fast 5 Millionen Franken.

Sowohl der Staatsrat als auch der Grosse Rat haben in jüngster Zeit eine Ausweitung der Möglichkeiten zu Regu-

larisierung der steuerlichen Verhältnisse für Steuerpflichtige befürwortet, die nicht ihre gesamten Vermögenswerte deklariert haben (s. Behandlung der Motion Nadine Gobet/Patrice Morand 2013-GC-107 Kantonale Steueramnestie). Im Hinblick auf die Umsetzung dieser Motion schickte der Staatsrat am 1. April 2015 den Gesetzesvorentwurf über die erleichterte steuerliche Regularisierung von nicht deklarierten Vermögenswerten (Steueramnestie) in die Vernehmlassung. Am Tag darauf veröffentlichte das Bundesgericht einen Entscheid (Bundesgerichtsentscheid vom 30. März 2015; BGE 2C\_1194/2013), in dem es eine vom Kanton Tessin eingeführte Steueramnestieregelung sowohl als verfassungs- als auch gesetzeswidrig einstuft. Die Finanzdirektion beauftragte daraufhin Professor Xavier Oberson mit der Prüfung des Freiburger Vorentwurfs vor dem Hintergrund der bundesgerichtlichen Erwägungen. Professor Oberson kam dabei zum Schluss, der Vorentwurf sei mit der Verfassung und dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) unvereinbar. Das Freiburger Vorhaben musste somit abgebrochen werden (s. Bericht 2015-DFIN-65 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesvorentwurf über die erleichterte steuerliche Regularisierung von nicht deklarierten Vermögenswerten (Steueramnestie)).

Trotz alledem bleiben die Argumente, die für eine Ausweitung der Möglichkeiten zur steuerlichen Regularisierung nicht deklariert Vermögenswerte sprechen, weiterhin gültig.

Dabei liegt das Hauptargument im Interesse der öffentlichen Hand in den Mehreinnahmen, die mit der Möglichkeit der künftigen Versteuerung gegenwärtig undeklariert Vermögenswerte generiert werden. Obwohl eine Schätzung der sich aufgrund einer Steueramnestie ergebenden Steuer-mehreinnahmen nach wie vor schwierig und gewagt ist, sind die potenziellen Mehreinnahmen für die Kantonsfinanzen nicht unerheblich. In seiner Antwort auf die oben erwähnte Motion Nadine Gobet/Patrice Morand hatte der Staatsrat einen Betrag von 17 bis 46 Millionen Franken genannt.

Ein weiteres Argument, das für eine Steueramnestie spricht, ist die Entwicklung auf internationaler Ebene (namentlich der automatische Informationsaustausch gemäss OECD-Standards) und das infolgedessen bröckelnde Bankgeheimnis. Es gibt Steuerpflichtige, die nun bisher nicht deklarierte Vermögenswerte regularisieren und ihr gesamtes Vermögen den Steuerbehörden deklarieren möchten. Mit dem System der straflosen Selbstanzeige ist es schwierig, sich ein Bild von den geschuldeten Steuern und Verzugszinsen zu machen, so dass es manchmal schwer fällt sich zur Regularisierung zu entscheiden, obwohl keine Busse verhängt wird. Ein attraktives und einfaches Selbstanzeigesystem dürfte diese Steuerpflichtigen ermutigen, ihre steuerlichen Verhältnisse zu regeln.

Abschliessend sei gesagt, dass die letzte gesamtschweizerische Steueramnestie über 45 Jahre zurückliegt und wie in anderen Nachbarländern der Zeitpunkt gekommen ist, im Interesse der Gemeinwesen und der betroffenen Personen Steuertransparenz und Steuerehrlichkeit zu fördern.

Nachdem gemäss den Schlussfolgerungen von Professor Xavier Oberson in seinem Rechtsgutachten vom 2. Juni 2015 (s. oben) eine kantonale Steueramnestie juristisch nicht möglich ist, sollten die gegenwärtig bei den eidgenössischen Räten eingereichten parlamentarischen Vorstösse mit einer Standesinitiative unterstützt werden. Um im Rahmen des gescheiterten Entwurfs einer kantonalen Steueramnestie zu bleiben, muss sich der Kanton Freiburg jedoch restriktiv zeigen und darf nicht für eine Steueramnestie eintreten, die völlig gratis ist. Das eingeführte System muss den Steuerpflichtigen einen genügend hohen Anreiz bieten, all ihre Vermögenswerte zu deklarieren, ohne über das eigentliche Ziel der Steueramnestie hinauszuschliessen.

#### 4. Fazit

Der Staatsrat anerkennt das Anliegen der Motion; er beantragt ihre Annahme und gibt ihr direkt Folge in Anwendung von Artikel 64 des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1). Er unterbreitet somit dem Grossen Rat einen Dekretsentwurf zur Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.

## Décret

*du*

### portant dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale (Amnistie fiscale générale)

---

#### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu les articles 45 al. 1 et 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999;  
Vu l'article 105 let. e de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;  
Vu l'article 69 let. d de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil;  
Vu la motion 2016-GC-6 des députés Didier Castella et Romain Collaud intitulée «Initiative cantonale – Amnistie fiscale générale»;  
Vu le message 2016-DFIN-21 du Conseil d'Etat du 12 avril 2016;

Considérant:

Par motion déposée et développée le 14 janvier 2016, les députés Didier Castella et Romain Collaud, avec douze cosignataires, demandent au Conseil d'Etat «d'user de son droit d'initiative cantonale et d'intervenir auprès des autorités fédérales dans le but d'instaurer une amnistie fiscale générale sur le plan fédéral». L'objectif est de garantir des rentrées financières importantes pour les collectivités publiques et de donner à celles-ci les moyens d'assumer leurs tâches en évitant de devoir prendre des mesures d'austérité ou d'augmenter la charge fiscale des contribuables.

Le système à mettre en place devra être simple à mettre en œuvre et suffisamment attrayant pour inciter les contribuables à déclarer tous leurs avoirs, sans aller au-delà de ce qui paraît nécessaire pour atteindre l'objectif visé par l'amnistie fiscale.

Lors de sa séance du 12 avril 2016, le Conseil d'Etat a reconnu le bien-fondé de la motion et a proposé son acceptation. Il a décidé de lui donner suite directement.

Sur la proposition du Conseil d'Etat,

## Dekret

*vom*

### über die Einreichung einer Standesinitiative bei der Bundesversammlung (allgemeine Steueramnestie)

---

#### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Artikel 45 Abs. 1 und 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999;  
gestützt auf Artikel 105 Bst. e der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;  
gestützt auf Artikel 69 Bst. d des Grossratsgesetzes vom 6. September 2006;  
gestützt auf die Motion 2016-GC-6 der Grossräte Didier Castella und Romain Collaud «Standesinitiative – Allgemeine Steueramnestie»;  
nach Einsicht in die Botschaft 2016-DFIN-21 des Staatsrats vom 12. April 2016;

in Erwägung:

Mit einer Motion, die sie am 14. Januar 2016 eingereicht und begründet haben, fordern die Grossräte Didier Castella und Romain Collaud zusammen mit zwölf Mitunterzeichnenden den Staatsrat auf, er solle sein Standesinitiativrecht nutzen und sich bei den Bundesbehörden für eine allgemeine Steueramnestie auf Bundesebene stark machen. Dies wäre für die Gemeinwesen sehr einträglich und würde ihnen Mittel für die Erfüllung ihrer Aufgaben verschaffen, so dass sie Sparmassnahmen oder Steuererhöhungen vermeiden könnten.

Das System muss einfach umzusetzen sein und einen genügend hohen Anreiz für die Steuerpflichtigen bilden, all ihre Vermögenswerte zu deklarieren, ohne über das eigentliche Ziel der Steueramnestie hinauszuschiessen.

An seiner Sitzung vom 12. April 2016 anerkannte der Staatsrat das Anliegen der Motion und beantragte deren Annahme. Er beschloss, ihr direkt Folge zu geben.

Auf Antrag des Staatsrats,

*Décète:*

**Art. 1**

S'appuyant sur l'article 160 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999, le Grand Conseil du canton de Fribourg soumet à l'Assemblée fédérale l'initiative cantonale suivante:

*Les autorités fédérales sont invitées à arrêter les dispositions législatives nécessaires afin de faire réapparaître, de manière non gratuite et selon une procédure simple à mettre en œuvre pour le contribuable et l'administration fiscale, les capitaux soustraits à l'impôt.*

**Art. 2**

Le Conseil d'Etat est chargé de transmettre le présent décret à l'Assemblée fédérale.

*beschliesst:*

**Art. 1**

Gestützt auf Artikel 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 reicht der Grosse Rat des Kantons Freiburg bei der Bundesversammlung folgende Initiative ein:

*Die Bundesbehörden sind eingeladen, die Gesetzesbestimmungen zu erlassen, die nötig sind, damit hinterzogene Vermögenswerte in einem für die Steuerpflichtigen und die Steuerbehörden einfachen und leicht umsetzbaren Verfahren nachträglich, aber nicht gratis deklariert werden können.*

**Art. 2**

Der Staatsrat wird beauftragt, dieses Dekret an die Bundesversammlung weiterzuleiten.