

Mémoire

présenté à la Commission des finances publiques
dans le cadre de ses auditions sur le rapport de la
Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Le 3 septembre 2015



Table des matières

Préambule	3
1. Les conditions de succès de la réforme fiscale	4
2. Un régime fiscal efficace	6
3. Un régime fiscal transparent et simple	7
3.1 La déclaration de revenus unique	8
3.2 L'harmonisation des taxes de vente	9
3.3 La simplification du régime fiscal des aînés	10
4. Les suites de la réforme	11

Qui nous sommes

L'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec (CPA) regroupe 37 000 membres et 6 000 futurs CPA. En réunissant ses forces vives au sein d'un seul ordre, la profession comptable québécoise a renforcé sa présence, tant sur la scène nationale qu'internationale.

L'Ordre des CPA représente tous les champs d'expertise de la profession – certification, comptabilité financière, management et comptabilité de management, finance et fiscalité – mis au service des entreprises, des organisations et du grand public.

L'Ordre des CPA est un ordre professionnel d'exercice exclusif au sens du Code des professions, c'est-à-dire un organisme principalement voué à la protection du public. À cette fin et à l'instar des autres ordres professionnels québécois, il doit exercer des fonctions précises en matière de délivrance des permis d'exercice aux candidats à la profession, de tenue du tableau de l'Ordre, de surveillance de l'exercice de la profession et de dépistage de la pratique illégale, conformément au Code des professions.

Préambule

Avec le dépôt du rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, il n'est pas exagéré d'affirmer que l'année 2015 marque un tournant pour la politique fiscale du Québec. Comme il arrive souvent dans l'adversité, la délicate situation des finances publiques aura au moins eu ceci de bon de nous pousser collectivement à réfléchir et à remettre en question nos façons de faire et nos politiques. Voilà une réaction saine et courageuse dont nous pouvons nous féliciter.

Bien que la réforme proposée soit à coût nul, elle peut néanmoins contribuer au redressement des finances publiques. Ainsi, un régime fiscal efficace, équitable et concurrentiel peut favoriser la croissance économique et par ricochet, l'accroissement des recettes gouvernementales. À cet égard, il est essentiel que les mesures fiscales forment un tout cohérent et efficace permettant à l'État de s'acquitter de ses missions fondamentales.

Par l'étendue de sa portée, le mandat confié à la commission présidée par Luc Godbout lui a donné toute la latitude nécessaire pour faire une analyse exhaustive du régime fiscal. Manifestement en position d'influencer l'approche gouvernementale, la commission a pleinement mis à profit sa liberté d'agir. En s'attaquant de front aux mesures tabous et aux régimes d'exception qu'on a tendance à tenir pour acquis, elle a solidement assis sa crédibilité, sa rigueur et son ouverture, d'où l'accueil généralement favorable qu'a reçu son rapport tant du gouvernement que des observateurs, dont l'Ordre des CPA.

L'exercice auquel la Commission des finances publiques nous convie aujourd'hui est l'occasion pour l'Ordre de partager l'expertise de la profession comptable en s'appuyant sur les valeurs fondamentales qui la caractérisent, dans un esprit de rigueur, d'efficacité, de transparence et de simplicité. Nous croyons pouvoir ainsi contribuer à la réflexion gouvernementale qui vise assurément à optimiser l'action et la gouvernance de l'État.

1. Les conditions de succès de la réforme fiscale

Depuis quelques années, l'Ordre des CPA s'est lui-même fait le promoteur d'une fiscalité plus accessible, efficace, rigoureuse et transparente. On ne s'étonnera donc pas qu'il affirme d'entrée de jeu son accord avec les objectifs de compétitivité, d'efficacité et d'équité de la réforme proposée par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. La très grande majorité des recommandations formulées par la commission, et par voie de conséquence, le nouveau régime fiscal qu'elle met de l'avant, sont très certainement parmi les outils de choix dont dispose le Québec pour remettre ses finances publiques et son développement économique sur les rails.

Unaniment salué pour la rigueur de sa démarche, la commission a produit un rapport cohérent et équilibré qui constitue ni plus ni moins qu'un tout. Au risque de dénaturer l'intention et la lettre du rapport, la réforme proposée doit être considérée dans sa globalité. D'ailleurs, dans le contexte socio-économique actuel, la réforme aurait un impact positif non négligeable estimé à 2 milliards de dollars sur le PIB et elle créerait 20 000 emplois, tout en étant à coût nul tant pour les contribuables que pour l'État.¹

Le but premier de la réforme étant de faire le ménage dans les dépenses fiscales et de simplifier le cadre fiscal, on comprend que la commission ait tout mis en œuvre pour qu'elle soit à coût neutre pour les finances publiques, ce qui ne fait pas pour autant du « coût neutre » une règle immuable.

¹ Ministère des Finances du Québec.

En fait, pour ce que l'on connaît des finances publiques et compte tenu notamment du déficit d'entretien des infrastructures, il est entendu qu'une diminution des recettes fiscales n'est pas envisageable et qu'au contraire, à plus ou moins brève échéance, on pourrait devoir hausser les tarifs et les taxes afin de se donner une marge de manœuvre pour l'avenir, auquel cas on pourrait par exemple envisager d'augmenter la TVQ. Ainsi, puisque la commission propose de porter le taux de 9,975 à 11 %, il faudrait peut-être déjà envisager de l'augmenter jusqu'à 12 %.

Entretemps, il faut garder à l'esprit que si la réforme est mise en œuvre partiellement ou à la pièce, on créera nécessairement un déséquilibre financier qu'il faudra compenser si on juge souhaitable de s'en tenir au coût neutre.

Ainsi, les mesures que le gouvernement a déjà modifiées ou même rejetées, par exemple l'abolition du remboursement des crédits d'impôt pour les grandes entreprises et la fiscalisation d'un tarif unique pour financer les services de garde, devront être remplacées par d'autres qui dégageront des marges de manœuvre équivalentes et qui seront compatibles avec les grands principes de la réforme. De même, il serait contreproductif d'augmenter la taxe de vente et la tarification sans contrebalancer l'impact de telles hausses sur la consommation, et donc sur l'économie, d'une part par une augmentation du revenu disponible des ménages générée par une réduction de l'impôt sur le revenu et d'autre part, par la bonification du filet social en faveur des plus démunis.

L'Ordre constate avec satisfaction que la réforme assure un réel soutien aux plus démunis, notamment par la mise en place d'un régime fiscal plus progressif et par les transferts sociofiscaux. Nous sommes donc parfaitement en accord avec la majoration du montant personnel de base pour le porter au niveau du revenu d'un travailleur qui gagne le salaire minimum, la bonification de la prime au travail et la hausse du crédit d'impôt pour solidarité proposées par la commission. Soulignons d'ailleurs que le crédit d'impôt pour solidarité fait non seulement consensus au Québec mais qu'il suscite l'intérêt de nombreux gouvernements qui veulent s'en inspirer pour aplanir les inégalités.

2. Un régime fiscal efficace

Suivant l'exemple de nombreux pays de l'OCDE, la réforme proposée par la commission repose principalement sur le redosage de l'assiette fiscale, qui se traduirait par une réduction du poids de l'impôt sur le revenu en faveur d'une hausse de la tarification et des taxes. De fait, en proportion du PIB, le poids des taxes sur les biens et services est moins lourd au Québec (7,2 %) par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE (9,4 %)².

La plupart du temps, c'est le revenu généré par un impôt ou une taxe qui retient l'attention. Il s'agit de l'élément le plus visible et le plus immédiat. Or, il est tout aussi essentiel de considérer les impacts négatifs, plus difficiles à cerner, mais néanmoins bien réels.

Des nombreux travaux réalisés au cours des dernières années dans les pays développés afin d'analyser l'impact des différents modes d'imposition sur la croissance économique, il ressort généralement que les impôts directs ont des incidences plus dommageables que les impôts indirects. Au Québec par exemple, le ministère des Finances estime que chaque dollar de hausse de l'impôt sur le revenu des particuliers entraîne un coût de 0,72 \$ en termes de PIB, alors que l'impact d'une hausse équivalente de la TVQ n'est que de 0,43 \$.

Privilégier les modes d'imposition les moins préjudiciables à la croissance et à l'augmentation du niveau de vie s'impose d'évidence et l'Ordre estime que le Québec a tout à gagner à prendre ce virage.

² Idem

3. Un régime fiscal transparent et simple

Dans une société démocratique, il est essentiel que les citoyens comprennent les règles auxquelles ils sont soumis. Ce principe vaut aussi pour les règles fiscales. Or, au fil des ans, avec la multiplication des crédits d'impôt et des déductions fiscales, tant pour les particuliers que pour les entreprises, la politique fiscale québécoise est devenue si complexe qu'elle échappe à la majorité des citoyens.

Le déficit de transparence et de simplicité de notre régime fiscal doit être comblé. D'abord en limitant au minimum le nombre de mesures fiscales qui par essence affectent la compréhension qu'a du régime la majorité des contribuables, et d'autre part, en s'attaquant aux mesures fiscales préférentielles dont profitent des groupes ciblés et qui sont contraires aux principes de neutralité et de simplicité qui devraient être au cœur d'un régime fiscal équilibré.

Bien que le gouvernement considère avoir déjà mis en œuvre la recommandation no 3³ du rapport de la commission avec les annonces qu'il a faites dans son budget 2015-2016, il reste encore beaucoup de travail à faire, particulièrement en matière de révision des dépenses fiscales.

³ Recommandation n° 3 : La commission recommande que la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés et de la taxe sur la masse salariale soit d'abord financée par une révision des dépenses fiscales, en éliminant ou en resserrant plusieurs d'entre elles.

En effet, selon le plan proposé par la commission, la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers devrait être financée à hauteur de 25 % par la révision des dépenses fiscales. En ce qui concerne le volet de l'impôt des particuliers, la commission recommande d'abolir plus de 30 mesures fiscales et de revoir les paramètres d'une quarantaine d'autres, sur un total de 210 mesures.

L'Ordre est d'avis qu'il ne faut pas s'arrêter là et qu'il faut au contraire profiter de la réforme pour éliminer le plus grand nombre possible de crédits d'impôt et d'exceptions qui complexifient le système fiscal. Une fois que les recommandations de la commission seront toutes mises en œuvre et que la réforme sera parachevée, il sera très difficile de remettre en question les dépenses qui n'auront pas été passées au peigne fin au moment de la réforme. Nous avons maintenant la rare occasion de faire un vrai ménage, il faut en profiter pour mener l'exercice jusqu'au bout.

L'Ordre saisit d'ailleurs l'occasion pour revenir sur des recommandations qu'il a déjà formulées et qui s'inscrivent parfaitement dans l'esprit de la réforme proposée par la commission, à savoir instaurer une déclaration de revenus unique, convertir la TVQ en véritable TVH et pousser plus loin la simplification du régime fiscal des aînés.

3.1 La déclaration de revenus unique

La déclaration de revenus est une opération qui accapare d'énormes ressources humaines et financières qui pourraient autrement être dévolues à d'autres priorités gouvernementales. Si le paiement des impôts passe invariablement par un bilan et une communication avec le gouvernement, les formalités entourant cet exercice devraient être simplifiées.

Les contribuables québécois se distinguent de leurs homologues des autres provinces en ce sens qu'ils sont les seuls à devoir remplir deux déclarations de revenus. Partout ailleurs au Canada, les particuliers ne font qu'une seule déclaration de revenus qui regroupe les dispositions fédérales et provinciales. En ce qui concerne les sociétés, à part le Québec, seule l'Alberta exige deux déclarations distinctes. Ce dédoublement et la complexité qui en découle sont superflus pour les contribuables, d'autant plus que ce chevauchement représente des coûts imposants évalués à quelque 500 millions de dollars par année⁴.

⁴ Paul Daniel Müller, économiste, Lettre d'opinion publiée dans *La Presse*. 1^{er} mai 2015.

Opter pour une déclaration unique permettrait :

- > de réaliser un gain d'efficacité pour les gouvernements puisqu'une seule agence du revenu traiterait à la fois le volet fédéral et provincial des déclarations;
- > de simplifier les procédures et de diminuer la paperasse pour les entreprises et les particuliers;
- > de diriger les contribuables vers un guichet unique.

Si cette perspective risque de heurter certaines sensibilités politiques, l'Ordre des CPA n'en est pas moins d'avis qu'il faut dissocier les concepts de pouvoir de taxation et d'autonomie provinciale pour prendre les décisions qui servent les meilleurs intérêts du Québec. Dans ce contexte, et sans limiter de quelque manière la souveraineté fiscale du Québec, l'instauration d'une déclaration fiscale unique, tant pour les particuliers que pour les entreprises, est une avenue tout à fait envisageable à court terme et nous encourageons le gouvernement du Québec à engager des pourparlers à cette fin avec le gouvernement fédéral.

3.2 L'harmonisation des taxes de vente

Alors que le gouvernement du Québec a entrepris de réformer le régime fiscal, le moment nous semble opportun pour revenir sur une proposition de nature essentiellement technique et visant à fusionner réellement la taxe sur les produits et services (TPS) et la taxe de vente provinciale (TVQ).

Les discussions sur cet enjeu s'étirent depuis plusieurs années entre les gouvernements provincial et fédéral. En 2011, un protocole d'entente sur l'harmonisation des taxes a été signé et ses dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2013⁵. Sans aucun doute, ce geste témoigne de la volonté des deux paliers de gouvernement de travailler à une intégration opérationnelle plus poussée, au bénéfice de l'ensemble des citoyens.

⁵ Ministère des Finances du Canada, Protocole d'entente concernant l'harmonisation des taxes de vente en vue de la conclusion d'une entente intégrée globale de coordination fiscale entre le Canada et le Québec. Septembre 2011.

Toutefois, cette entente crée une « TVQ modifiée » plutôt que de faire en sorte que le Québec adhère à la taxe de vente harmonisée (TVH). Une véritable TVH serait régie par la Loi sur la taxe d'accise, une loi fédérale, alors que la TVQ, même modifiée, continue d'être régie par la Loi sur la taxe de vente du Québec. En conséquence, on doit administrer deux lois et de ce fait, un processus de déclaration plus complexe, augmentant ainsi inutilement le fardeau administratif des entreprises.

La TVH comporte une composante fédérale de 5 % correspondant au taux de la TPS et une composante provinciale qui varie d'une juridiction à l'autre. Cette façon de faire permet au gouvernement du Québec de contrôler le taux de sa taxe provinciale, et par conséquent, de garder intact son pouvoir de taxation, de conserver une marge de manœuvre pour intégrer des spécificités (comme la récupération des crédits de taxe sur les intrants - CTI) et de simplifier sa gestion interne.

Sans aucun impact sur les revenus fiscaux, l'introduction d'une TVH générerait des économies appréciables pour l'État et allégerait le fardeau administratif des entreprises.

3.3 La simplification du régime fiscal des aînés

Comme nous l'avons souligné plus haut, les nombreuses dépenses fiscales des particuliers et des entreprises engendrent une grande complexité. À trop vouloir en faire, l'exercice peut devenir contreproductif.

L'exemple des mesures destinées à alléger le fardeau fiscal des personnes âgées est éclairant à cet égard. Au Québec seulement, on dénombre 13 avantages fiscaux possibles, accompagnés de deux options fiscales. Si l'on tient compte de la cotisation au Fonds des services de santé (FSS) et à l'Impôt-santé, en plus des mesures fédérales, le total des mesures dépasse 30.

Cet amalgame complexe de mesures fiscales – issu d'une bonne intention – se traduit par une telle lourdeur qu'il en vient à annuler les bénéfices escomptés. Pour certains, le système est si complexe qu'ils renoncent aux avantages auxquels ils auraient normalement accès. La réduction des dépenses fiscales en faveur des aînés doit donc être priorisée, par exemple au profit d'une formule semblable au supplément de revenu garanti modulée en fonction du revenu du contribuable.

4. Les suites de la réforme

Comme nous l'avons dit d'entrée de jeu, la réforme proposée est un exercice d'envergure qui s'imposait et qui aura des retombées positives sur le bilan économique du Québec. Mais une fois mise en œuvre, il serait facile de croire que le travail s'arrête là. Nous pensons au contraire que la réforme va bien au-delà de son implantation et qu'elle doit être l'occasion d'instaurer de nouveaux mécanismes qui permettront à l'État et aux contribuables d'exercer une vigie constante de la situation de notre fiscalité.

C'est pourquoi nous recommandons la création d'un organe permanent et indépendant qui serait responsable de la simplification de la fiscalité, comme c'est le cas au Royaume-Uni, et à l'image de la Commission permanente de révision des programmes mise sur pied par le gouvernement pour assurer une gestion plus rigoureuse et responsable des dépenses publiques et s'attaquer durablement au déficit structurel du Québec.

Selon un calendrier précis, les mesures et politiques fiscales en place devraient donc être réévaluées suivant une grille d'analyse rigoureuse et en fonction de l'objectif visé au moment de leur implantation. Quant aux nouvelles mesures proposées par le gouvernement, elles devraient être soumises à ce nouvel organe qui en analyserait l'impact préalablement à leur instauration. En outre, la méthode d'analyse utilisée devrait nécessairement définir les objectifs des politiques mises de l'avant et les mesures de performance qui permettront d'en vérifier l'efficacité à échéance fixe.

Qu'il s'agisse d'une évaluation périodique de mesures existantes ou de l'étude d'impact d'une nouvelle mesure, les conclusions et recommandations de ce nouvel organe devraient être rendues publiques et faire l'objet d'une surveillance parlementaire adéquate. De plus, nous souhaitons que la nouvelle entité devienne une source d'expertise reconnue et respectée en mesure de fournir des éléments factuels éclairants pour la société québécoise.

Transparence et reddition de comptes sont sans aucun doute les remparts les plus efficaces dont nous disposons en tant que société pour préserver la confiance du public envers le régime fiscal et éviter qu'il ne redevienne un amalgame qui ne sert pas adéquatement les intérêts supérieurs du Québec.