CFP - 006M
C.P. – Commission d'examen sur la fiscalité québécoise
VERSION RÉVISÉE

ASSOCIATION DES ÉCONOMISTES QUÉBÉCOIS
POUR DES CHOIX ÉCLAIRÉS

# Avis à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations particulières sur le rapport de la Commission sur l'examen de la fiscalité québécoise

10 septembre 2015

## L'Association des économistes québécois

L'Association des économistes québécois est une association professionnelle à but non lucratif fondée en 1975. En accord avec sa maxime «Pour des choix éclairés», elle a pour finalité le développement et la diffusion du savoir économique, l'éclairage des débats publics et la valorisation du rôle de l'économiste. L'Association se veut un interlocuteur crédible et impartial dans les débats économiques. Elle ne représente aucun intérêt particulier et elle accueille chez ses membres l'expression des différences de points de vue et d'opinion.

L'Association est heureuse de pouvoir faire valoir certaines considérations dans le cadre des travaux de la Commission des finances publiques portant sur le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (CEFQ).

La CEFQ avait pour mandat de faire des propositions pour rendre la fiscalité québécoise plus compétitive, plus efficace et plus équitable. Ces propositions devaient également mieux inciter au travail, encourager l'épargne, stimuler l'investissement, favoriser la croissance économique et la progression du niveau de vie.

Quoique très ambitieux, ce mandat était justifié. La fiscalité représente en effet un des principaux moyens d'action du gouvernement et les contributions fiscales et parafiscales de toutes natures accaparent une partie importante de la richesse produite par l'économie québécoise. Aussi, il apparait grandement souhaitable que le régime fiscal soit conçu et appliqué de la façon la plus efficace et la plus efficiente possible. C'est dans cette optique d'optimisation de la fiscalité québécoise que l'Association a présenté en octobre 2014 des observations et des recommandations à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

Nous nous permettons de rappeler brièvement le contenu du mémoire déposé à cette occasion[1].

## Rappel des orientations proposées par l'Association à la CEFQ

### Première orientation : Appliquer le contrat social dans l'équité et la transparence

Pour l'Association des économistes québécois, la fiscalité est assimilable à un contrat social entre l'État et les contribuables. Ce contrat est à la base du bon fonctionnement de la société puisqu'il permet de regrouper les ressources pour mettre en place des équipements et des services qui profitent aux individus, aux familles et aux entreprises. Compte tenu de l'importance des sommes en jeu et de la multiplicité des intérêts en cause, les contribuables doivent être en mesure de juger de l'équité de ce contrat pour tous les groupes sociaux. Or, la complexité du régime fiscal, assorti de multiples exemptions, déductions et remboursements s'appliquant de façon sélective, rend difficile la compréhension de ses effets nets sur les différentes catégories de contribuables. Dans cette perspective, l'Association a plaidé auprès de la CEFQ pour une simplification du régime fiscal qui permet à chaque contribuable de remplir aisément sa déclaration de revenus.

Les citoyens doivent aussi être capables d'évaluer si le gouvernement fait un bon usage des ressources qui lui sont confiées et s'il met en œuvre des pratiques fiscales et budgétaires saines et efficaces. Étant donné que les citoyens n'ont pas l'expertise et les informations leur permettent de faire cette évaluation, conformément à sa maxime «Pour des choix éclairés », l'Association a suggéré que soit créé un poste de directeur des Affaires fiscales et budgétaires dont l'indépendance serait assurée par son rattachement à l'Assemblée nationale. Un tel organisme pourrait améliorer la transparence et dépolitiser les débats.

Enfin, l'application équitable du contrat social exige que tous acquittent les impôts et les taxes auxquels ils sont assujettis. L'Association s'est donc dite favorable aux initiatives de coopération intergouvernementale visant à contrer les paradis fiscaux, le travail au noir et l'évasion fiscale sous toutes ses formes. Dans le même esprit, elle a aussi souligné que le gouvernement devrait cibler de façon particulière le commerce en ligne transitant par des sites web étrangers.

### Deuxième orientation : Assurer la compétitivité fiscale

L'Association est préoccupée par le fait que c'est au Québec que le fardeau des contribuables est le plus élevé en Amérique du Nord si on tient compte de l'ensemble des ponctions fiscales et des prélèvements sur la masse salariale provenant des gouvernements de Québec et d'Ottawa ainsi que des administrations municipales et scolaires. Tout en

[1] Pour un exposé des positions exprimées par l'Association, voir le mémoire qu'elle a déposé à la Commission.

reconnaissant qu'il n'existe pas de règle objective permettant de déterminer quel est le niveau optimal de taxation pour une société donnée, l'Association s'est dite d'avis qu'il serait prudent de veiller à ce que la charge fiscale globale ne dépasse pas son niveau actuel, soit 37 % (en 2012) du PIB québécois, soit un niveau nettement supérieur à ce qu'il est dans le reste du Canada (29%) et aux États-Unis (24%).

L'Association des économistes québécois a aussi souligné que, étant donné l'importance croissante des services qu'elles offrent aux citoyens et aux entreprises, le gouvernement devrait être sensible aux besoins des municipalités et revoir le partage de l'assiette fiscale avec celles-ci.

### Troisième orientation : Bien mesurer l'effet net du régime fiscal des entreprises

L'évaluation du régime fiscal des entreprises est difficile à effectuer du fait de la diversité des crédits et des autres avantages fiscaux dont elles bénéficient et aussi de l'incertitude quant aux effets réels de ces manques à gagner (dépenses fiscales) sur les finances publiques. Devant la CEFQ, l'Association a proposé que soit fait un examen global de l'action du gouvernement en matière de développement économique à la lumière des changements majeurs survenant dans les domaines de la concurrence internationale, de la démographie, de la technologie et de l'environnement. De façon plus particulière, l'Association a suggéré que le gouvernement pourrait diminuer de moitié l'importance des dépenses fiscales concernant les sociétés et que, en contrepartie, il pourrait réduire le taux d'imposition des profits des entreprises. Une telle mesure aurait l'avantage de simplifier le régime fiscal en plus de réduire l'incitation au déplacement des revenus vers les paradis fiscaux.

### Quatrième orientation : Élargir l'assiette fiscale

L'Association estime que l'équilibre des finances publiques à moyen et à long terme pourra s'avérer difficile du fait de l'évolution démographique et technologique qui fera en sorte que le gouvernement ne pourra plus compter autant sur les rentrées provenant de l'impôt sur le revenu.

Dans ce contexte, le gouvernement pourrait envisager la mise sur pied de taxes spéciales sur le sucre et le sel. La surconsommation de ces ingrédients alimentaires par les Québécois est source de pathologies diverses et contribue ainsi à gonfler le principal poste de dépenses budgétaires du gouvernement, soit celui consacré au système de santé. Ce poste représente 33 milliards $ en 2015-2016 et il pourrait augmenter encore dans les prochaines années avec le vieillissement de la population. Par ces taxes spéciales, le gouvernement pourrait ainsi faciliter l'équilibre de son budget à moyen terme en agissant simultanément sur l'augmentation de ses revenus et sur la diminution de ses dépenses.

Le gouvernement pourrait aussi gagner sur deux tableaux en instaurant une taxe sur le carbone. En effet, non seulement ses revenus augmenteraient-ils, mais en plus il serait plus en mesure d'atteindre ses objectifs de réduction des émissions des gaz à effets de serre.

Une telle approche à la lutte aux changements climatiques serait plus transparente, plus efficace et moins coûteuse pour les entreprises que la bourse du carbone mise sur pied il y a quelques années et à laquelle seuls quelques gouvernements ont adhéré jusqu'à maintenant. Pour sa part, le gouvernement de la Colombie-Britannique a mis sur pied une taxe sur le carbone en 2008 et il en a résulté une baisse de 19% de la consommation d'essence, et ce, sans effet négatif sur la croissance économique ou l'emploi. De plus, le gouvernement de cette province a profité des recettes de la taxe pour abaisser l'impôt sur le revenu. Depuis le dépôt du mémoire de l'Association, une telle mesure apparait encore plus opportune et nécessaire du fait du contexte nouveau créé par la baisse importante du prix de l'essence.

## Un rapport de grande qualité

L'Association estime que la Commission a réalisé des travaux de grande qualité et que son rapport comporte des pistes de réflexion fort valables. Le rapport contient plusieurs recommandations qui correspondent aux propositions de l'Association, présentées en octobre 2014. Nous nous réjouissons plus particulièrement des recommandations de la CEFQ visant une taxation accrue des produits pétroliers, une application plus efficace de la fiscalité au commerce électronique, la réduction des crédits d'impôt et la lutte à l'évasion fiscale.

L'Association salue également le souci de la Commission d'éviter de faire porter le poids des réformes proposées par les plus démunis.

Le rapport propose d'autres pistes que l'Association n'avait pas abordées dans son mémoire et qui apparaissent très pertinentes. C'est le cas par exemple, de l'incitation au travail et à l'épargne.

## Quelques pistes pour aller plus loin

À un niveau global, l'approche retenue par la Commission est de changer la répartition des sources de revenus fiscaux du gouvernement afin de tenir compte de leurs impacts sur la croissance économique, la compétitivité de l'économie québécoise ou l'incitation au travail. Dans cette perspective, la Commission recommande de renoncer en partie aux recettes provenant de l'impôt sur le revenu des individus et des entreprises et de la taxation du capital, et de compter davantage sur les taxes à la consommation, sur la tarification des services et sur l'abolition de certaines dépenses fiscales. Certains éléments de cette approche ne sont pas sans risques puisqu'une majoration de la taxe de vente pourrait nuire au commerce de détail, lequel est un important créateur d'emplois et qu'une taxation accrue de l'alcool et du tabac pourrait mener à une recrudescence des activités de contrebande, si des mécanismes appropriés d'adaptation ne sont pas appliqués. À notre avis, il y aurait intérêt à ne pas compter uniquement sur ces taxes, mais de penser aussi à d'autres sources de revenus pour compenser les pertes de revenus provenant de l'impôt sur les revenus et les profits. Dans cette perspective, l'Association croit que sa suggestion d'examiner la mise en place de taxes spécifiques sur le

sucre et le sel demeure pertinente. La compensation des pertes de revenus découlant de l'impôt pourrait aussi se faire, croyons-nous, par l'instauration de droits de succession raisonnables et équitables. Une telle mesure aurait pour bénéfice de contribuer à réduire les inégalités de richesse qui constitue, de l'avis d'un nombre croissant d'experts, une menace pour la vitalité et la croissance de l'économie des pays développés.

Nous croyons aussi que le gouvernement se priverait d'un important moyen de lutte à la croissance des inégalités de revenus et de richesse en donnant suite à la recommandation de la CEFQ à l'effet de plafonner à 50% le taux marginal combiné (fédéral-provincial) de l'imposition du revenu des particuliers. Nous comprenons que la Commission a ainsi voulu préserver l'incitation au travail, mais cette crainte est peut-être excessive. Il faut se rappeler que les taux marginaux d'imposition des revenus étaient nettement plus élevés dans les trois décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale et que cela n'a nullement empêché les économies canadiennes et européennes d'atteindre des taux de croissance record. Cependant, une telle mesure ne devrait pas avoir pour conséquence d'augmenter le fardeau fiscal déjà considérable imposé à l'économie québécoise. Elle devrait être compensée par des réductions équivalentes dans d'autres champs fiscaux.

La Commission propose d'ailleurs que la réforme de la fiscalité soit à coût nul pour les contribuables, c'est-à-dire qu'elle n'a pas pour effet d'augmenter le poids combiné de la fiscalité et de la tarification dans l'économie. L'Association ne peut qu'être d'accord avec cette approche compte tenu du fardeau global imposant que supportent les contribuables québécois. Nous avons rappelé plus haut que ce fardeau correspondait à 37% du PIB. Or ce fardeau résulte du cumul des ponctions effectuées non seulement par Québec, mais également par Ottawa, par les municipalités et par les commissions scolaires. Le tableau 1 donne la répartition du fardeau fiscal entre les trois paliers de gouvernement.

Tableau 1
**Impôts, taxes et cotisations sociales - Québec**

| | 2007 | | 2013 | |
|---|---|---|---|---|
| | Millions $ | % | Millions $ | % |
| Gouvernement québécois | 53 385 | 55,5 | 65 888 | 54,9 |
| Gouvernement fédéral | 32 692 | 34,0 | 41 800 | 34,8 |
| Municipalités et commissions scolaires | 10 040 | 10,5 | 12 347 | 10,3 |
| TOTAL | 96 117 | 100,0 | 120 035 | 100,0 |

Source : ISQ, *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec– Édition 2014*.

Aussi, même si la Commission n'a pas cru bon d'aborder cette question, nous croyons que le gouvernement du Québec devrait se donner pour objectif de limiter le fardeau fiscal global à un maximum de 37% du PIB. Un tel objectif aurait l'avantage de ne pas empêcher toute augmentation des recettes fiscales dont voudrait profiter le gouvernement du Québec pour répondre à des besoins pressants de la population. Toutefois, une telle augmentation ne

pourrait se faire sans une diminution équivalente des prélèvements fiscaux effectués par les autres paliers gouvernementaux. Inversement, le gouvernement pourrait décider de libérer certains champs fiscaux si, par exemple, les négociations en cours d'un nouveau pacte fiscal entre Québec et les municipalités, l'amènent à conclure que ces dernières font face à des besoins plus importants. En d'autres termes, il ne sert à rien que le gouvernement plafonne ses recettes fiscales si, en parallèle, les municipalités sont acculées à hausser leur taxation pour faire face à leurs responsabilités croissantes en matière de voirie, de sécurité, de logement social, d'environnement, d'accueil des immigrants, de loisirs, etc. Bref, les réflexions sur le régime fiscal québécois devraient, de l'avis de l'Association, porter également sur le partage de l'assiette fiscale avec les autres paliers gouvernementaux.

Enfin, peut-être parce qu'elle jugeait que cette question ne relevait pas de son mandat, la CEFQ n'a pas retenu notre proposition visant la création d'un poste de directeur des Affaires fiscales et budgétaires relevant de l'Assemblée nationale. Nous profitons de l'occasion qui nous est offerte aujourd'hui pour réaffirmer notre conviction que la création d'une telle instance pourrait améliorer la qualité des débats touchant les finances publiques, incluant ceux touchant l'effet des mesures fiscales. Les documents budgétaires ou financiers produits par les ministères et les organismes gouvernementaux sont trop souvent difficiles à interpréter pour les non-spécialistes et, sans remettre en question la bonne foi de ceux qui les produisent, on n'y retrouve pas toujours toute l'information qui permettrait de bien apprécier les effets des décisions et des actions du gouvernement. La présence à Ottawa d'un directeur parlementaire du budget nous apparait démontrer de façon probante qu'un tel poste contribue à la clarification des enjeux budgétaires et à la qualité de la vie démocratique.

## Conclusion

En conclusion, nous voulons réitérer notre haute appréciation du travail effectué par la Commission sur l'examen de la fiscalité québécoise et du bienfondé de ses recommandations. Il nous importe également de rappeler que les propositions de la CEFQ s'inscrivent dans un ensemble en équilibre et par conséquent qu'il importe de préserver la cohérence sous-jacente aux divers volets de son mandat.

Nous croyons cependant que son rapport n'épuise pas l'ensemble des moyens d'action qui s'offrent au gouvernement en matière de fiscalité.

Ce sont ces pistes de réflexion complémentaires que nous avons voulu soumettre par l'entremise de ce document à l'appréciation de la Commission des finances publiques.

Nous vous remercions de votre attention.