



**Commentaires du Conseil du patronat du Québec présentés à la
Commission des finances publiques dans le cadre des
consultations particulières sur le rapport de la Commission
d'examen sur la fiscalité québécoise**

- Septembre 2015 -

Le CPQ a pour mission de s'assurer que les entreprises disposent au Québec des meilleures conditions possibles – notamment en matière de capital humain – afin de prospérer de façon durable dans un contexte de concurrence mondiale. Point de convergence de la solidarité patronale, il constitue, par son leadership, une référence incontournable dans ses domaines d'intervention et exerce, de manière constructive, une influence considérable visant une société plus prospère au sein de laquelle l'entrepreneuriat, la productivité, la création de richesse et le développement durable sont les conditions nécessaires à l'accroissement du niveau de vie de l'ensemble de la population.

Commentaires du Conseil du patronat du Québec présentés à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations particulières sur le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

Septembre 2015

Introduction

Le CPQ tient d'abord à remercier la Commission des finances publiques de cette invitation à présenter ses commentaires et ses observations au sujet du rapport et des recommandations de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (CEFQ).

Le CPQ attache une grande importance à l'environnement fiscal auquel sont exposés les entreprises et les citoyens du Québec. La fiscalité est en effet un facteur qui peut influencer de façon très importante sur la compétitivité de l'économie québécoise et ses perspectives de croissance et de développement. Conscient de cette importance, le CPQ a présenté à la CEFQ, en octobre 2014, un mémoire comportant plusieurs recommandations. Nos commentaires d'aujourd'hui porteront en bonne partie sur les suites que la Commission a données ou non à nos principales recommandations.

D'emblée, le CPQ veut souligner la qualité et la rigueur du travail effectué par la Commission dans le cadre de son mandat. Son rapport, dans le fond comme dans la forme, répond aux attentes dans la mesure où ses recommandations sont fondées sur des analyses bien documentées et concrètes.

Appréciation générale du rapport de la Commission

La Commission propose une réforme fiscale susceptible d'améliorer la compétitivité de l'économie québécoise en incitant au travail, à l'épargne et à l'investissement, tout en garantissant une redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis. Ces orientations nous paraissent tout à fait opportunes.

De même, le CPQ se réjouit de retrouver en particulier dans le rapport de la Commission des évaluations de différentes mesures et de dépenses fiscales existantes, et des préoccupations à l'égard de l'écofiscalité, de la taxe sur la masse salariale, du commerce électronique et du transfert des entreprises, des éléments qu'il avait ciblés dans son mémoire d'octobre 2014.

Des mesures du rapport soulèvent cependant des inquiétudes pour les employeurs québécois, comme la hausse proposée de certaines taxes et certains tarifs. Il faut reconnaître toutefois que la réforme proposée peut difficilement se faire à moitié, un ensemble de mesures finançant les autres. Pourvu qu'il soit possible de minimiser les impacts négatifs de certaines mesures et

d'obtenir un certain consensus social, l'objectif et les moyens proposés par le rapport nous semblent pertinents, appropriés et susceptibles d'accroître la prospérité du Québec.

En effet, le CPQ constate que les changements proposés au régime fiscal et au dosage de ses diverses composantes devraient se traduire par un accroissement de 2 milliards \$ du PIB et de 20 000 en ce qui touche le nombre d'emplois. Si ces chiffres semblent modestes, ils ne sont pas négligeables, d'autant plus que l'exercice préparé par la CEFQ, faut-il le rappeler, est à coût nul. Le CPQ a entrepris une importante campagne de promotion pour inviter tous les Québécois à viser une plus grande prospérité. La mise en œuvre des recommandations de la CEFQ pourrait constituer un pas dans cette direction.

Au-delà de l'appréciation générale du rapport de la Commission, nous notons dans ce qui suit quelques éléments qui nous apparaissent particulièrement importants.

Le « mix » fiscal

Pour l'essentiel, la Commission recommande de changer la répartition des sources de revenus fiscaux en misant davantage sur les taxes et sur la tarification, et moins sur l'imposition des revenus des entreprises et des personnes. Cette orientation nous apparaît adéquate. En effet, comme nous l'avons fait valoir dans notre mémoire, les études ont tendance à montrer que les taxes et les tarifs nuisent moins à la compétitivité et à la croissance que l'imposition des revenus. Comme le rapport le mentionne, il s'agirait de défiscaliser ce qui est productif, comme, entre autres, l'innovation, l'investissement et le travail, et fiscaliser ce qui est contre-productif : le gaspillage, la pollution, etc. L'existence d'un crédit d'impôt comme celui pour la solidarité permet de protéger les plus démunis contre une hausse des taxes à la consommation ou des tarifs, d'autant plus que le rapport recommande la bonification de ce crédit d'impôt. Aussi, il est tout à fait envisageable, par exemple, de ne pas taxer les denrées de base et les besoins de première nécessité pour préserver le pouvoir d'achat des ménages à revenus modestes. La recommandation de la Commission proposant de réduire le taux d'imposition sur le revenu des sociétés et de procéder à une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu des particuliers est donc appropriée. Toutefois, la contrepartie qui consiste notamment à augmenter la taxe de vente n'est pas sans inconvénient puisqu'elle peut avoir des incidences notables sur certains secteurs, comme ceux du commerce de détail, de la restauration et du tourisme notamment. À cet égard, nous croyons que le gouvernement devra bien mesurer les effets de hausses éventuelles de la TVQ. Par souci de préserver le dynamisme des secteurs les plus sensibles à la taxation, le gouvernement devrait aussi s'assurer de donner suite aux recommandations de la CEFQ visant l'application efficace de la TVQ aux achats effectués en ligne auprès d'entreprises situées à l'extérieur du Québec.

L'impôt sur le revenu des particuliers

Le CPQ salue les propositions touchant l'imposition des particuliers, soit l'abolition de la contribution santé, la majoration du montant personnel de base, l'ajout de tranches d'imposition, ainsi que l'application d'un taux d'imposition marginal maximal (combiné provincial-fédéral) qui

ne dépasse pas le seuil « psychologique » de 50 %. Ces mesures permettraient de rajouter plus d'efficacité au système d'imposition québécois tout en protégeant les plus démunis.

L'incitation au travail

Le CPQ tient à souligner aussi les recommandations de la Commission touchant l'incitation au travail. Ces recommandations revêtent une importance particulière étant donné le ralentissement de la croissance de la population active auquel l'économie québécoise est confrontée. Le « bouclier fiscal » et la « prime aux travailleurs expérimentés » sont deux mesures proposées par la CEFQ qui peuvent contribuer à atténuer ce problème.

La taxe sur la masse salariale

Le CPQ salue également la recommandation de la CEFQ de réduire de 2,7 % à 1,6 % le taux de la taxe sur la masse salariale (la contribution au Fonds des services de santé). Dans notre mémoire d'octobre 2014, nous avons insisté sur la nécessité de réduire le fardeau de cette taxe qui nuit beaucoup à la compétitivité fiscale du Québec. La Commission note que cette diminution de la taxe sur la masse salariale permettrait de favoriser la création d'emplois et de rendre plus de 200 000 entreprises québécoises mieux en mesure d'affronter la concurrence des entreprises du reste du Canada ou des pays étrangers.

Marché du carbone et écofiscalité

Le CPQ note avec intérêt les constats et les recommandations du rapport de la CEFQ ayant trait à l'écofiscalité, ou le principe de pollueur-payeur, utilisateur-payeur. L'objectif, selon nous, est de faciliter l'atteinte d'objectifs économiques, environnementaux et sociaux, tout en stimulant l'innovation et la compétitivité des entreprises, en tenant compte de leur contexte fiscal régional, continental et international.

Les recettes tirées de l'écofiscalité peuvent servir à financer divers objectifs de politique publique, tels que la réduction des cotisations sur la masse salariale, le soutien à la R-D et à sa commercialisation ainsi que le soutien aux entreprises afin qu'elles empruntent davantage la voie du développement durable. Il est par ailleurs important de se fixer des objectifs précis et mesurables axés sur les résultats pour les différents programmes.

Le rapport propose une hausse de la taxe sur l'essence de 1 cent le litre par an pendant 5 ans. Si cette hausse va dans le sens de l'écofiscalité, il est important de rappeler la disparité croissante avec les autres provinces et l'impact que cela peut avoir sur les achats au Québec ou, encore, sur les coûts des entreprises. À ce titre, rappelons que cette hausse s'ajouterait aux différentes taxes existantes : taxe d'accise fédérale de 10 cents par litre; taxe québécoise sur les carburants de 19,2 cents par litre; taxe sur l'essence du Grand Montréal, de 3 cents par litre; taxes de vente (TPS et TVQ) représentant 15 % du prix de base et des taxes d'accise. Le Québec est la province canadienne imposant déjà le plus de taxes sur l'essence.

Enfin, une nouvelle augmentation s'ajouterait aussi aux hausses à venir dues au Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE), soit le marché du carbone. La réduction des droits d'émission avec le temps devrait vraisemblablement faire grimper le coût des carburants dans les années à venir.

En cas de hausse, le rapport a raison de proposer une annonce gouvernementale claire, à l'avance, et un étalement de la hausse. Il sera important de suivre de près les impacts de cette hausse.

Tarification de l'électricité

La tarification est plus efficace en règle générale lorsqu'elle reflète les vrais coûts de la consommation. En matière de tarification de l'électricité, une hausse du prix du bloc patrimonial et une taxe à la surconsommation dans le secteur domestique peuvent être moins dommageables que d'autres outils fiscaux. Il est ainsi possible de mieux refléter le coût de l'énergie tout en la tarifant de manière plus intelligente. Il faut prendre en compte toutefois que les clients industriels et commerciaux d'Hydro-Québec consomment des quantités plutôt prévisibles d'électricité à travers des connexions plus simples à gérer que celles du secteur domestique.

Parce que les tarifs commerciaux et industriels ne reflètent pas toujours cet avantage pour la société d'État, la grille tarifaire donne lieu à un interfinancement, c'est-à-dire à des tarifs supérieurs aux coûts pour les clients commerciaux et industriels et, inversement, à des tarifs inférieurs pour les clients domestiques. Les hausses des coûts de l'électricité pour les entreprises se traduiraient aussi par une perte de compétitivité, l'énergie étant un intrant important et un avantage intéressant de l'environnement d'affaires québécois. Toute hausse doit donc être prudente et prendre en compte la structure de coût particulière à chaque secteur.

Le transfert d'entreprise

Le CPQ est heureux de constater que le rapport s'attarde aux enjeux relatifs au transfert d'entreprise. Actuellement, il est plus avantageux pour un propriétaire d'entreprise de la vendre à un étranger qu'à un membre de sa famille. En effet, selon la firme Raymond Chabot Grant Thornton, étant donné que la *Loi de l'impôt sur le revenu* considère le gain en capital comme un dividende présumé en présence d'un lien de dépendance lors de la transaction, elle fait perdre au vendeur le bénéfice de la déduction pour gains en capital et rend donc la transaction moins intéressante. Or, à un moment où un grand nombre d'entreprises au Québec sont appelées à changer de main, il est important de régler cette question pour la prospérité de notre société.

La prime à la croissance

La « prime à la croissance »¹ offre un taux d'imposition réduit aux PME. Si l'objectif d'amener les PME à la croissance est sans contredit louable, l'impact économique de cette prime semble plutôt incertain. D'un côté, il faut reconnaître que les PME contribuent certes à l'activité économique globale, et qu'elles sont parfois plus vulnérables financièrement. La petite taille des entreprises québécoises constitue, en effet, un certain handicap en ce qui a trait à la productivité, au financement et à l'accès aux grands réseaux de distribution. Certaines d'entre elles, les grandes entreprises de demain, ont davantage besoin de réaliser des investissements stratégiques pour croître, ce que la « prime à la croissance » veut favoriser. Les grandes entreprises, par ailleurs, présentent une productivité supérieure; elles sont généralement plus exposées à la concurrence internationale, leurs nouveaux investissements sont plus sensibles à la fiscalité en raison de leur présence dans plusieurs pays et leurs profits sont plus mobiles, d'où l'importance de leur offrir un taux d'impôt concurrentiel. La réduction proposée du taux d'imposition des PME de 8 % à 4 % rend la fiscalité de ces dernières compétitive par rapport à celle des autres provinces. Par ailleurs, une question se pose à savoir si cet avantage fera apparaître la croissance comme moins avantageuse, une fois le niveau de 500 000 \$ atteint, contrairement à son intention.

Commentaires plus spécifiques relatifs aux taxes à la consommation

Nous discutons ici de quelques recommandations plus spécifiques du rapport relatives à la taxation de la consommation qui touche certains secteurs plus spécifiques.

Le commerce électronique

Le problème à ce chapitre découle du fait que les compagnies étrangères qui n'ont pas d'actifs ou d'employés au Canada et qui vendent des produits aux consommateurs canadiens ne sont pas tenues, selon les règles fiscales actuelles, de percevoir la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH) ni de la verser aux gouvernements fédéral et provinciaux.

Sans compter les pertes de revenus pour les gouvernements, une conséquence de ce problème est que les compagnies québécoises se trouvent désavantagées par rapport aux entreprises étrangères, car le prix des biens et des services qu'elles vendent est supérieur à celui des firmes étrangères, en raison des taxes à la consommation. Une hausse de la TVQ exacerberait cette problématique.

¹ La recommandation de la Commission consiste à abaisser de 8 % à 4 % le taux marginal d'imposition des revenus imposables situés entre 100 000 \$ et 500 000 \$ pour les entreprises de cinq employés ou plus. Selon les estimations de la Commission, cette mesure encouragerait 20 000 entreprises à développer leurs activités.

Une proposition est de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les règles fiscales actuelles afin d'exiger des entreprises étrangères qui vendent des produits et des services en ligne aux consommateurs canadiens qu'elles s'inscrivent auprès de l'Agence du revenu du Canada (ARC) et de Revenu Québec, qu'elles perçoivent la taxe sur les produits et services et la taxe de vente harmonisée (TPS/TVH) auprès des clients canadiens et qu'elles remettent le fruit de ces taxes à l'ARC et à Revenu Québec.

Cette proposition, qui reflète aussi la situation dans les pays de l'Union européenne, est cohérente avec celle du Business and Industry Advisory Committee to OECD (BIAC), qui est la voix des gens d'affaires des pays membres de l'OCDE. Le BIAC s'exprimait comme suit, en avril 2014, à l'occasion d'une consultation menée par l'OCDE sur les défis fiscaux posés par l'économie numérique :

Le BIAC convient que la façon la plus efficace et efficiente de percevoir la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les services B2C transfrontaliers est d'exiger de la part des fournisseurs étrangers (« non-résidents ») de s'inscrire et de comptabiliser ces fournitures dans le pays des consommateurs. Les pays devraient envisager un système simplifié pour s'inscrire afin de réduire le fardeau pour se conformer à cette exigence.

Il apparaît important que Revenu Québec et le gouvernement du Québec incitent les autres provinces et le gouvernement fédéral à appliquer des mesures similaires ou explorer d'autres moyens de récupérer les taxes de vente sur le commerce électronique.

La taxe sur le tabac

Nous sommes d'accord avec la recommandation du rapport de la CEFQ d'augmenter de 1 \$ par année la taxe sur la cartouche. Le principal avantage de cette recommandation est la prévisibilité autant pour les fumeurs que les compagnies de tabac et les détaillants, ce qui est préférable à des hausses subites et plus substantielles incluant l'impact sur la contrebande. Nous notons toutefois que la hausse proposée dépasse l'inflation, et nous nous demandons si la hausse ne devrait pas correspondre davantage à l'inflation.

La taxe sur les boissons alcooliques à l'égard de la bière

L'enjeu ici est qu'il faut tenir compte non seulement de la différence dans les niveaux de la taxe entre les différentes provinces, mais aussi des spécificités du marché, en particulier, la marge bénéficiaire très faible au Québec et le fait que le prix plancher n'a pas été ajusté. Étant donné la dynamique concurrentielle imposante du secteur de la vente au détail, les brasseurs ont une capacité limitée de transférer cette taxe aux consommateurs. À titre d'exemple, l'augmentation de la taxe spécifique en 2012 par le gouvernement précédent ne s'est pas reflétée dans le prix au détail. D'ailleurs, en 2015, le consommateur québécois paye environ le même prix pour une caisse de 24 bières qu'il y a 12 ans, soit en 2003. Des augmentations du prix minimum peuvent être nécessaires pour compléter l'indexation annuelle que la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) édicte et, ainsi, respecter l'esprit de la loi.

Le remboursement des taxes de vente à l'achat de maisons neuves

Rappelons que le système de remboursement pour habitation a pour objectif de s'assurer que la taxe sur la valeur ajoutée n'alourdisse pas le coût d'une habitation neuve et, ainsi, de maintenir l'accessibilité à la propriété. L'introduction de la TPS en 1991 était accompagnée d'un remboursement visant les habitations neuves afin de reconnaître l'importance de la propriété d'une résidence et le fait qu'un tel achat représente en général l'investissement le plus important qu'un ménage puisse faire dans sa vie. Les mêmes principes ont été appliqués au Québec afin de ne pas nuire à l'abordabilité de l'habitation. Il serait ainsi pertinent de maintenir le remboursement des taxes à l'achat d'une maison neuve ou d'un immeuble locatif, de faire une analyse d'impact de la hausse de la TVQ sur l'accessibilité à une maison neuve au Québec comparativement aux autres provinces et de s'assurer de faire les ajustements nécessaires.

D'autres aspects de la fiscalité que le gouvernement ne doit pas oublier

Le rapport de la Commission se veut neutre quant aux effets de ses recommandations sur le fardeau global des entreprises et des citoyens québécois. En cela, le rapport est conforme au mandat de la Commission qui visait une mise à jour du régime fiscal et son optimisation en vue de réduire le plus possible ses effets négatifs sur l'économie.

Le fardeau fiscal global

Or, les enjeux concernant le régime fiscal ne se limitent pas à trouver le bon dosage entre les différentes sources de revenu même s'il s'agit d'un facteur important. L'ampleur du fardeau fiscal doit aussi retenir l'attention. En effet, même en mettant en application les recommandations principales de la Commission, le Québec demeurera un des endroits les plus lourdement taxés en Amérique du Nord. Le rapport de la Commission rappelle à juste titre que la fiscalité accapare 37 % du PIB québécois comparativement à 29 % dans le reste du Canada, 24 % seulement aux États-Unis et 34 % en moyenne dans l'OCDE. De tels écarts sont préoccupants.

Certes, les Québécois peuvent légitimement préférer que l'État soit plus présent et prenne en charge diverses responsabilités. Il faut cependant se demander si une partie des ressources mobilisées par l'État ne serait pas utilisée plus efficacement par les individus et les entreprises. L'importance des ponctions fiscales a aussi une incidence sur la compétitivité des entreprises québécoises dans le contexte nord-américain. Elle a également un impact sur la décision de travailler, incluant travailler au Québec ou déménager pour certains travailleurs très mobiles, et sur le recours à l'évasion fiscale.

Aussi, nous croyons que la mise en œuvre en tout ou en partie des recommandations de la Commission ne devrait pas dispenser le gouvernement de se donner des objectifs précis quant à l'ampleur du fardeau fiscal global.

Cette attention au fardeau fiscal global exige du gouvernement qu'il se préoccupe non seulement de ses propres gestes budgétaires et fiscaux mais qu'il tienne compte également de ceux des autres paliers de gouvernement. Dans le passé, le gouvernement du Québec a été prompt à saisir les occasions offertes par certains allègements à la fiscalité fédérale. Nous croyons qu'il devrait aussi se soucier de conserver un équilibre adéquat entre ses besoins fiscaux et ceux des municipalités. À cet égard, les négociations en cours pour le renouvellement du Pacte fiscal Québec-municipalités devraient viser à ne pas augmenter l'importance combinée des recettes fiscales des deux paliers gouvernementaux quitte à procéder, au besoin, à un rééquilibrage de l'assiette fiscale de l'un et de l'autre.

Le coût de la conformité fiscale

Outre le fardeau fiscal, les coûts de conformité pourraient aussi être allégés sans coût additionnel pour le gouvernement, voire en générant des économies dans la fonction publique. Rappelons que selon l'évaluation la plus récente, le coût de la conformité réglementaire au Québec s'élève à 8,1 milliards de dollars pour les trois paliers de gouvernement².

La Commission propose l'abolition de plus de 30 mesures fiscales (sur les 210 mesures existantes), et la révision des paramètres d'une quarantaine d'entre elles. Ces propositions contribueront à simplifier un tant soit peu le régime fiscal.

L'évasion fiscale

La simplification du régime fiscal et la diminution des taux d'imposition sur le revenu peuvent aussi entraîner une réduction de l'évasion fiscale. Il s'agit là d'une conséquence d'autant plus heureuse que si tout le monde s'entend pour lutter contre l'évasion fiscale, les efforts des dernières années de Revenu Québec se sont parfois traduits par un acharnement contre-productif pour les entrepreneurs et les employeurs québécois. Le comportement de Revenu Québec fut abusif dans de nombreux cas et des entreprises finalement innocentées ont néanmoins dû fermer leurs portes ou subir de lourdes pertes durant d'interminables démarches juridiques.

La collecte d'impôt et Revenu Québec

Finalement, rappelons que le Québec, avec l'Alberta, sont les seules provinces à percevoir elles-mêmes l'impôt sur le revenu des sociétés et que le Québec demeure la seule province à percevoir l'impôt sur le revenu des particuliers. Toutes les autres provinces confient cette fonction à l'Agence du revenu du Canada, qui est leur mandataire.

Ce dédoublement entraîne des coûts tant sur le plan administratif que pour les contribuables eux-mêmes, qui doivent traiter avec deux administrations fiscales au lieu d'une seule. Ce

² FCEI, « Rapport sur l'allègement réglementaire : la FCEI souligne le chemin parcouru », *Communiqué de presse*, 1^{er} juin 2015. <http://www.cfib-fcei.ca/francais/article/7331-rapport-sur-l-allegement-reglementaire-la-fcei-souligne-le-chemin-parcoursu.html>

dédoublément est particulièrement onéreux en matière de temps, surtout lorsque vient le moment pour le contribuable de remplir sa déclaration de revenus ou de faire l'objet d'une vérification fiscale. Le CPQ a déjà recommandé d'examiner la possibilité de mandater l'Agence du revenu du Canada pour percevoir l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers au Québec.

Il est intéressant de voir que la Commission de révision permanente des programmes a fait des propositions qui vont à peu près dans le même sens. Ces propositions devraient être examinées sérieusement. Nous notons aussi avec intérêt les recommandations du rapport de la CEFQ quant au fonctionnement de Revenu Québec, proposant notamment un meilleur suivi du traitement des dossiers des contribuables lors d'une vérification, notamment grâce à la numérotation des projets de cotisations, à un mécanisme de règlement de conflits et à l'évaluation du service à la clientèle.

Conclusion

Le CPQ croit que la Commission sur l'examen de la fiscalité québécoise a produit un rapport de grande qualité qui sera utile pour orienter les réflexions et les gestes du gouvernement et de l'Assemblée nationale au cours des prochaines années.

Le CPQ est particulièrement heureux des recommandations de la Commission préconisant la diminution de l'imposition des revenus des entreprises et des particuliers, la réduction des taxes sur la masse salariale, l'incitation au travail des ménages et des personnes expérimentées et l'assurance d'une collecte plus efficace des taxes sur le commerce électronique. Le rapport constitue un tout qu'il faut traiter avec cohérence et en accordant toute l'attention aux différents aspects qui risquent de poser problème.

L'optimisation proposée du régime fiscal ne doit pas faire oublier que le niveau du fardeau fiscal combiné des trois paliers gouvernementaux doit aussi retenir l'attention et mobiliser les efforts du gouvernement et des parlementaires.