

**Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec
dans le cadre des consultations prébudgétaires 2019**

**Améliorer la fiscalité et la transparence
des finances publiques, c'est possible**

Luc Godbout¹

9 janvier 2019



¹ Luc Godbout est professeur titulaire au département de fiscalité de l'École de gestion de l'Université de Sherbrooke. Il est aussi titulaire et chercheur principal de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP). La CFFP tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

Mise en contexte

Les consultations prébudgétaires, surtout celles d'un nouveau gouvernement, constituent un bon moment pour actualiser et mettre de l'avant certaines réflexions émanant des travaux de la Chaire en fiscalité et en finances publiques ou encore des travaux de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Ces réflexions s'inscrivent de près ou de loin dans les grands thèmes soulevés dans le cadre des consultations prébudgétaires, qu'il s'agisse d'accroître l'offre de travail, de favoriser le développement des entreprises, de réduire le fardeau fiscal des particuliers et des familles ou encore de favoriser l'équité intergénérationnelle sur les plans économique et environnemental.

Par ailleurs, lors de la dernière campagne électorale, le nouveau gouvernement a fait certaines promesses à caractère fiscal; par exemple, l'uniformisation du taux de taxe scolaire sur quatre ans. Des promesses ont aussi été faites du côté des familles : un engagement à offrir, sur un horizon de quatre ans, le même montant annuel d'Allocation famille pour le 2^e et 3^e enfant que celui offert pour le premier. Et aussi, un montant minimum de 1 000 \$ par enfant. Toujours pour les familles, l'élimination sur quatre ans de la contribution supplémentaire pour les services de garde a aussi été promise. Puis, des promesses ont également été formulées en matière de proches aidants et de soins à domicile.

Bien sûr, les gens ne s'attendent pas à ce que tout soit fait dans le premier budget. Mais, il y aurait avantage à y expliquer la séquence de mise en œuvre sur quatre ans.

Au-delà de cette première suggestion, ce court mémoire est divisé en deux parties ; des réflexions en matière de fiscalité sont d'abord traitées, suivies de réflexions en matière de finances publiques.

1. Éléments de réflexion en matière de fiscalité

Les éléments de réflexion en matière de fiscalité concernent les six points suivants :

- Favoriser le maintien sur le marché du travail;
- Réduire l'imposition marginale implicite;
 - Poursuivre la bonification du bouclier fiscal
 - Revoir le taux de réduction de la nouvelle Allocation famille
- Réformer la fiscalité en outil de transition environnementale;
- Revoir le volet remboursable des crédits d'impôt des sociétés;
- Faire le ménage dans les dépenses fiscales;
- Réfléchir à la déclaration unique.

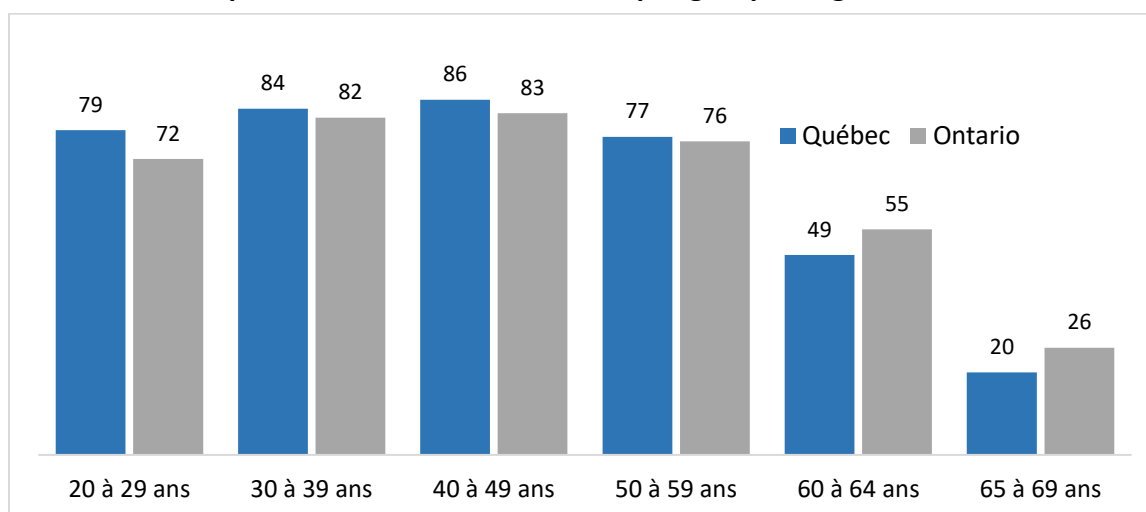
Favoriser le maintien sur le marché du travail

Comme le souligne l'OCDE, la fiscalité a un effet important sur les décisions de travail des personnes plus âgées.

Avec les départs à la retraite des baby-boomers, la faiblesse du chômage, le marché du travail se transforme et une pénurie de main-d'œuvre apparaît.

Si les taux d'emploi des 20 à 59 ans au Québec sont maintenant supérieurs à ceux observés en Ontario, ceux des 60 à 69 ans restent encore inférieurs. Le taux d'emploi au Québec des 60 à 64 ans est de 49 % comparativement à 55 % en Ontario. Dans le cas des 65 à 69 ans, c'est 20 % contre 26 %. À titre illustratif, atteindre les mêmes taux qu'en Ontario pour ces deux catégories de travailleurs représenterait environ 66 000 travailleurs de plus.

Figure 1 : Taux d'emploi du Québec et de l'Ontario par groupe d'âge, 2018



Source : Statistique Canada. Tableau 14-10-0018-01 Caractéristiques de la population active selon le sexe et le groupe d'âge détaillé, données annuelles.

Depuis 2012, le gouvernement du Québec a progressivement mis en place un crédit d'impôt pour les travailleurs expérimentés ayant pour effet d'éliminer l'impôt du Québec à payer sur une partie de leur revenu de travail afin de les inciter à demeurer ou retourner sur le marché du travail.

En 2018, à 61 ans, il s'agit d'une modeste tranche de 3 000 \$ de revenu de travail, sur lequel on « efface » l'impôt sur le revenu au premier taux du barème d'imposition, soit 15 %. Ce montant de revenu de travail admissible s'accroît progressivement avec l'âge pour atteindre 11 000 \$ à 65 ans.

Même si le crédit actuel a été bonifié au fil des années, il est possible de faire plus.

Tableau 2 : Paramètres actuels et proposés de la prime au travailleur d'expérience – Montant maximal de revenu de travail admissible excédent une première tranche de 5 000 \$ et économie maximale - 2018 (en dollars)

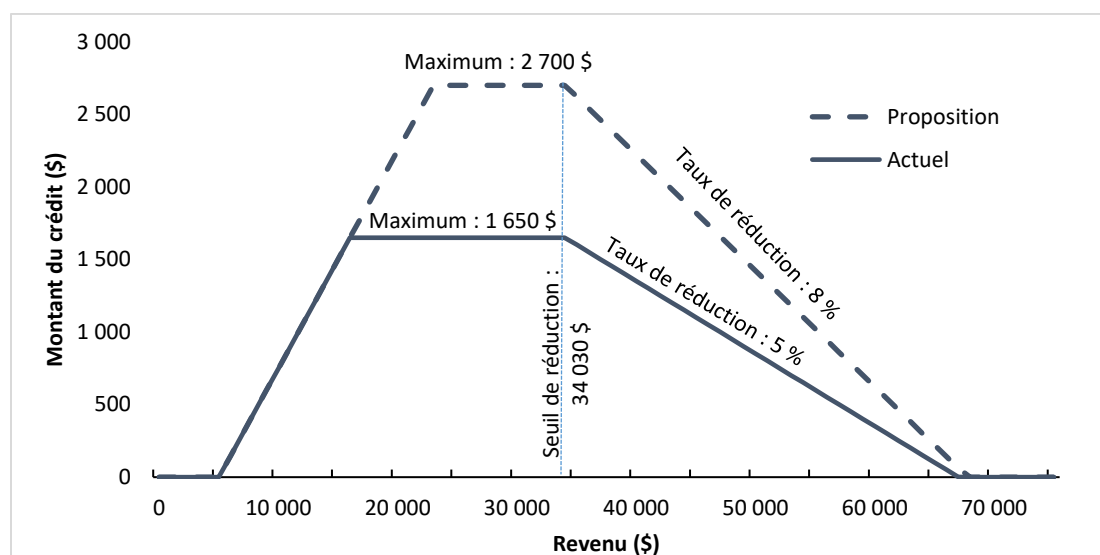
Paramètres actuels		
Âge du travailleur	Montant maximal de revenu de travail admissible	Économie maximale
65 ans ou plus	11 000	1 650
64 ans	9 000	1 350
63 ans	7 000	1 050
62 ans	5 000	750
61 ans	3 000	450
Paramètres proposés : Bonification de la prime aux travailleurs d'expérience		
Âge du travailleur	Montant maximal de revenu de travail admissible	Économie maximale
65 ans ou plus	18 000	2 700
62 à 64 ans	10 000	1 500

En s'inspirant des paramètres de la prime aux travailleurs d'expérience recommandée par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, la présente proposition vise à « exclure » jusqu'à 18 000 \$ de revenu de travail du premier taux du barème d'imposition de l'impôt sur le revenu, ce qui pourrait représenter jusqu'à 2 700 \$ d'économie pour un travailleur de 65 ans et plus. Pour un travailleur âgé entre 62 et 64 ans, le montant maximal de revenu de travail admissible serait de 10 000 \$.

Ainsi, dans le cas d'une personne âgée de 65 ans et plus, dont le revenu de travail est de 25 000 \$, en plus de la majoration du montant maximum admissible, l'économie passerait de 1 650 \$ à

2 700 \$, soit une hausse de 1 050 \$. On en voit l'illustration à la figure 2. Dans la même situation de revenu, mais à 62 ans, l'économie serait doublée passant de 750 \$ à 1 500 \$.

Figure 2 : Paramètres actuels et proposés de la prime au travailleur d'expérience – pour un travailleur âgé de 65 ans ou plus selon son revenu de travail admissible, année d'imposition 2018



La figure 3 montre le revenu de travail qu'une personne âgée de 65 ans ou plus vivant seule peut gagner sans qu'elle ait à payer d'impôt sur le revenu du Québec (année d'imposition 2018) dans trois cas :

- Cas 1 : sans crédit pour travailleur d'expérience ;
- Cas 2 : avec le crédit pour travailleur d'expérience actuel ;
- Cas 3 : avec la prime pour travailleur d'expérience bonifiée.

Au-delà des revenus de travail, la personne âgée de 65 ans ou plus reçoit la prestation de sécurité de la vieillesse (7 121 \$) et des prestations de retraite du RRQ (le montant moyen alloué en 2017 de 6 085 \$ a été utilisé²).

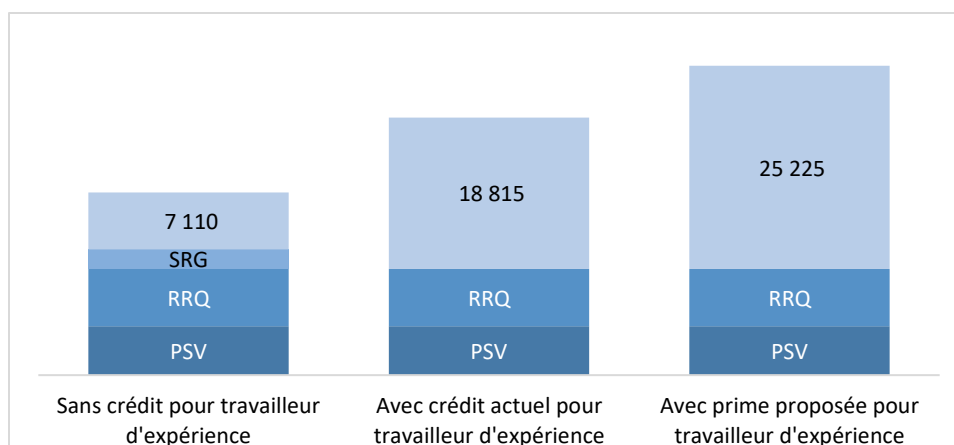
Ainsi, sans la présence du crédit pour travailleur d'expérience, il serait possible de gagner seulement jusqu'à 7 110 \$ de revenu de travail en sus des revenus de retraite³ avant de commencer à payer de l'impôt sur le revenu du Québec. Avec le crédit pour travailleur d'expérience actuel, c'est déjà plus du double (18 815 \$) de revenu de travail qu'il est possible de gagner sans avoir à payer de l'impôt sur le revenu du Québec. Et, selon la proposition d'une prime au travailleur d'expérience bonifiée, le gouvernement pourrait affirmer que dans cette situation, il devient possible pour un travailleur de 65 ans et plus de gagner jusqu'à 25 000 \$ de revenu de

² Retraite Québec (2018) *Statistiques 2017– Régime de rentes du Québec*.

³ Sans prime au travailleur d'expérience et à ce niveau de revenu, la personne seule aurait aussi droit à 2 400 \$ de supplément de revenu garanti. Ce montant a été estimé à l'aide de l'outil de calcul du revenu disponible du ministère des Finances du Québec.

travail avant que ne débute l'impôt sur le revenu du Québec. Il s'agirait d'une non-imposition accrue de 34 % par rapport à la situation actuelle.

Figure 3 : Revenu de travail maximal, en sus des revenus de retraite, qui permet de ne payer aucun impôt sur le revenu du Québec selon l'existence ou non d'une mesure fiscale pour les travailleurs d'expérience – Personne seule âgée de 65 ans ou plus, année d'imposition 2018



Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre et sachant que dans certaines situations il existe des irritants à poursuivre la vie active, permettre aux travailleurs d'expérience de la prolonger s'ils le souhaitent en amenuisant les irritants financiers est non seulement possible, mais souhaitable pour accroître l'offre de travail et, par voie de conséquence, le potentiel économique du Québec.

Réduire l'imposition marginale implicite

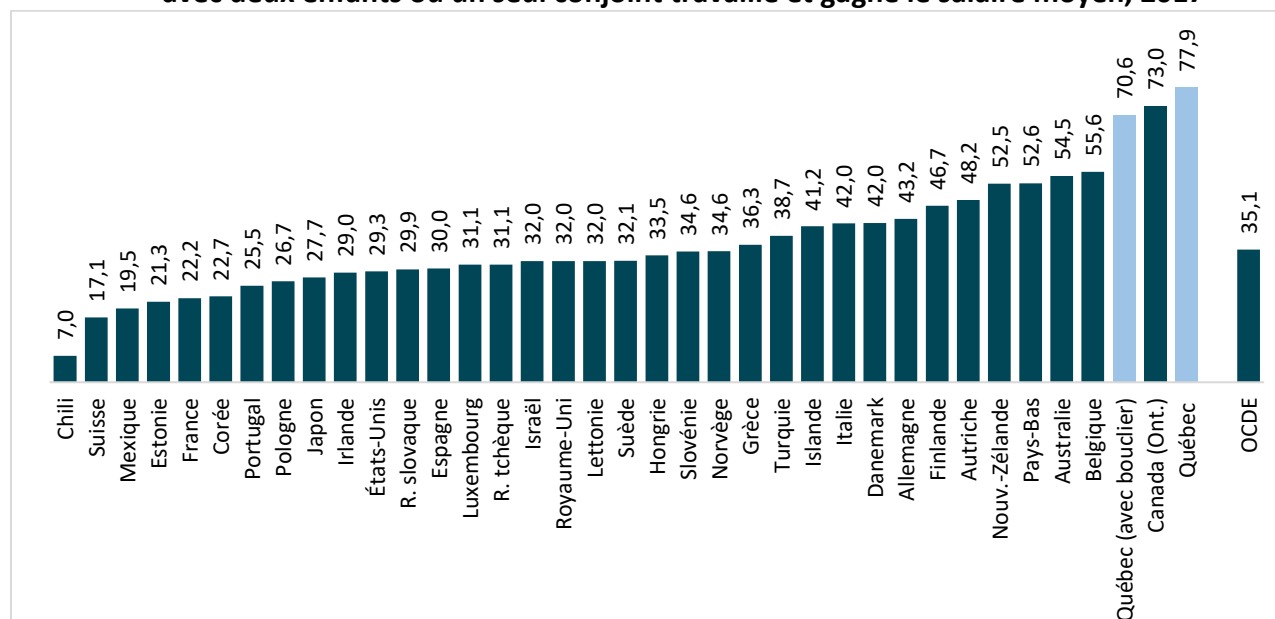
Le phénomène que l'on nomme « l'imposition marginale implicite » n'est pas nouveau. Il découle du fait que tant le régime fiscal que plusieurs programmes de transferts sont définis en fonction du revenu des ménages. Gagner plus de revenus de travail ne signifie pas seulement payer plus d'impôts sur le revenu et payer plus de cotisations, mais aussi, simultanément, à certains niveaux de revenus, recevoir moins de prestations et crédits d'impôt.

Cette imposition marginale implicite à aller gagner 1 000 \$ supplémentaire est particulièrement élevée dans le cas de couples avec enfants dans certaines zones de revenus.

Prenons le cas d'un ménage avec deux enfants où un seul des conjoints travaille et gagne le salaire moyen, soit 47 800 \$ en 2017. Regardons l'effet d'augmenter son revenu familial de 1 %, passant de 47 800 \$ à 48 278 \$. Une fois pris en compte les impôts, les cotisations sociales et les prestations, il ne lui restait en 2017 que 29,4 % de son revenu additionnel de travail. Lorsqu'on compare le Québec aux trente-cinq pays de l'OCDE, l'imposition marginale implicite sur un accroissement de 1 % du revenu de travail est le deuxième plus élevé : 70,6 % comparativement à 73,0 % en Ontario et 35,1 % pour la moyenne de l'OCDE.

La figure permet également de remarquer que le Québec, avec la mise en place du bouclier fiscal, passe de la première position à la deuxième, derrière le Canada qui est représenté par le système fiscal de l'Ontario.

Figure 4 : Imposition marginale implicite sur l'accroissement 1 % du revenu de travail, couple avec deux enfants où un seul conjoint travaille et gagne le salaire moyen, 2017



Source : OCDE (2018) *Les impôts sur les salaires 2018* et calculs des auteurs

Dans les cas d'imposition marginale implicite élevée, les contribuables réagissent en se disant qu'il n'est pas avantageux d'accroître l'effort de travail pour aller gagner peu d'argent supplémentaire ; les économistes parlent ici d'une trappe à la pauvreté liée au manque d'incitation à accroître son effort de travail. En vue d'accroître le potentiel économique du Québec, le gouvernement doit toujours garder cela à l'esprit et tenter d'amoindrir l'imposition marginale implicite.

En plus de contribuer à l'essor de notre communauté, l'effort de travail accru devrait toujours permettre un accroissement du niveau de vie.

Ainsi, les deux propositions qui suivent pourraient réduire l'imposition marginale implicite qui frappe lourdement dans certaines situations et donc mieux, encore une fois, favoriser l'effort de travail et accroître le potentiel économique du Québec.

Poursuivre la bonification du bouclier fiscal

L'idée du bouclier fiscal est apparue suite à des réflexions de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Dans la version proposée du bouclier, plus de mesures fiscales, qui contribuent à hausser le taux effectif marginal implicite, étaient incluses. Et la variation de revenu considérée était fixée par ménage plutôt que par personne. Ainsi, la compensation proposée pouvait être supérieure.

Le budget 2015-2016 a mis en place un bouclier fiscal qui a fait son apparition dans la déclaration de revenus du Québec de 2016. Dès le budget suivant (2016-2017), une augmentation du maximum de variation de revenu considéré a été annoncée, passant de 2 500 \$ par personne à 3 000 \$ par personne. Puis, le budget 2018-2019 l'a fait passer à 4 000 \$ par personne à compter de l'année d'imposition 2018. Le tableau qui suit résume les paramètres actuels du bouclier fiscal.

Tableau 3 : Paramètres actuels du bouclier fiscal

Mesures admissibles	Prime au travail
	Crédit pour frais de garde
Variation maximale du revenu de travail	4 000 \$ par personne
Proportion compensée	75 %
Coût	72 M\$
Clientèle	Près de 400 000 ménages

Sources : Ministère des Finances du Québec, *Plan économique du Québec, budget 2016-2017* et *budget 2018-2019*.

Actuellement, le bouclier fiscal tient compte de deux mesures fiscales : la prime au travail et le crédit d'impôt pour frais de garde.

Une première piste de bonification consisterait à ajouter à ces deux mesures fiscales une troisième mesure, soit le crédit d'impôt pour solidarité. Ainsi, dans le cas d'un ménage ayant droit au crédit solidarité au titre des deux composantes TVQ et logement, le bouclier fiscal pourrait réduire l'imposition marginale implicite de 4,5 points de pourcentage additionnels.

Une deuxième piste serait d'augmenter le taux de la proportion compensée de 75 % actuellement à 90 %. Dans ce cas, pour un ménage ayant seulement droit à la prime au travail, le bouclier fiscal pourrait réduire l'imposition marginale implicite de 1,5 point de pourcentage additionnel.

Revoir le taux de réduction et le minimum offert de la nouvelle Allocation famille

Lors du Point sur la situation économique de l'automne 2018, le gouvernement a annoncé la transformation du Soutien aux enfants en Allocation famille à partir de 2019. Plus précisément, le montant pour les 2^e et 3^e enfants est majoré de 500 \$. Lors de la campagne électorale, le gouvernement s'est engagé à offrir, sur un horizon de 4 ans, le même montant annuel d'Allocation famille pour les 2^e et 3^e enfants que pour le premier. Il s'est également engagé à offrir un montant minimum de 1 000 \$ par enfant.

Dans le contexte où l'imposition marginale implicite est élevée pour bon nombre de familles avec enfants, que le gouvernement s'est engagé à bonifier la nouvelle Allocation famille progressivement au cours des prochaines années et qu'il s'est également engagé à abolir la contribution additionnelle relative aux tarifs de garde à contribution réduite, il serait pertinent

de s'inspirer d'une proposition de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise en réduisant le taux de réduction de l'Allocation famille de 4 % à 3 % tout en réduisant le montant minimum (par exemple 500 \$ par enfant). Le tableau 4 résume les paramètres de la nouvelle Allocation famille touchés par la proposition de modification.

Tableau 4 : Paramètres actuels touchés par la proposition de modification de l'Allocation famille (2019) (en dollars)

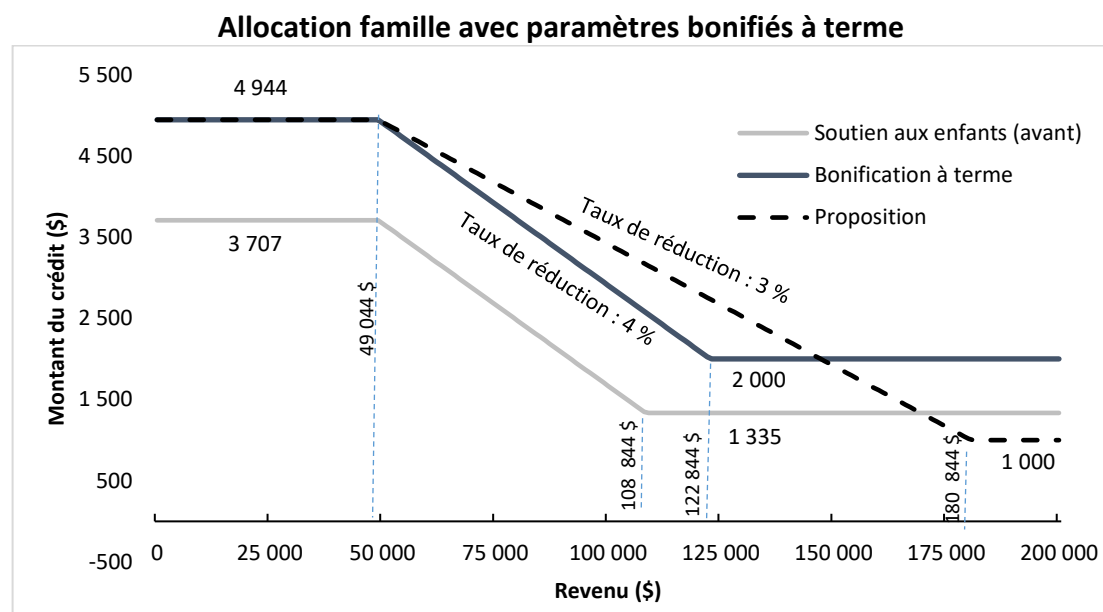
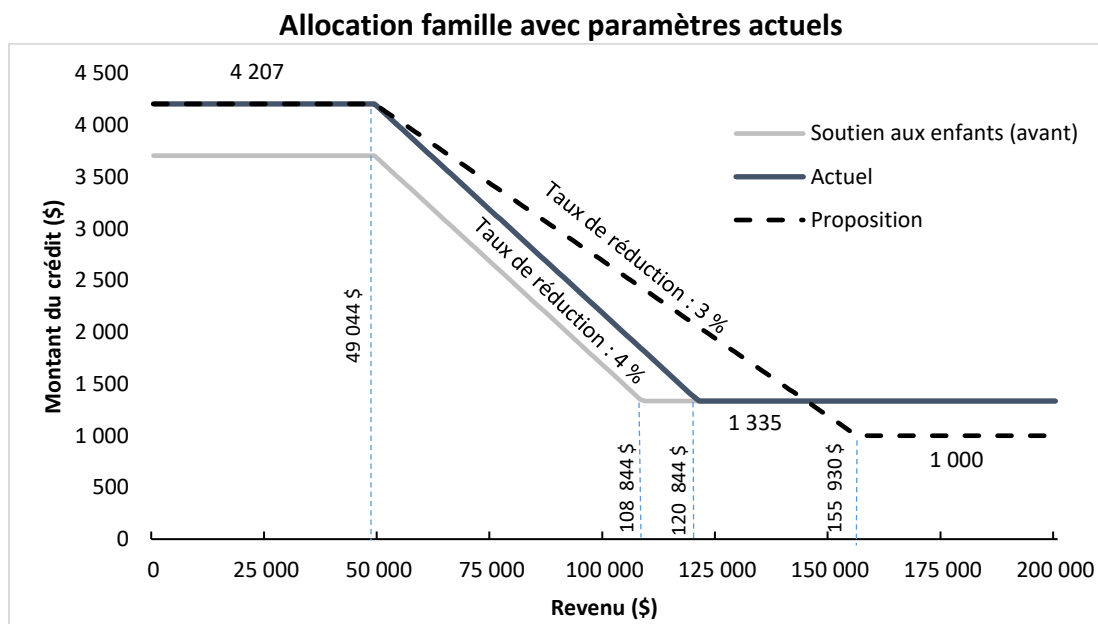
	Actuel	Proposé
Montant minimum		
1 ^{er} enfant	694	500
2 ^e et suivant	641	500
Taux de réduction	4 %	3 %

La proposition ferait en sorte que les familles à revenu moyen avec enfants seraient gagnantes en voyant leur Allocation famille être augmentée. Le graphique du haut de la figure 5 illustre l'évolution du montant versé d'Allocation famille pour un couple avec deux enfants selon trois situations : en fonction des paramètres précédant la bonification annoncée lors de la mise à jour économique de l'automne 2018 (appelé Soutien aux enfants (avant)), en fonction des paramètres actuels (qui n'inclut pas les autres bonifications promises) et en fonction des paramètres proposés ici. Dans tous les cas, les familles avec deux enfants et ayant un revenu total inférieur à 49 044 \$ bénéficient du montant d'aide maximal actuel de 4 207 \$ (2 472 \$ + 1 735 \$). Par contre, avec un taux de réduction plus faible, les familles dont le revenu se situe entre 50 000 \$ et 145 000 \$ se trouveraient à recevoir davantage d'Allocation famille. Ainsi, dans le cas où le revenu de la famille biparentale avec deux enfants était de 90 000 \$, avec la baisse du taux de réduction du crédit de 4 % à 3 %, cette famille recevrait 409 \$ de plus annuellement en Allocation famille.

En réduisant le montant minimum à 500 \$ par enfant, seuls les couples dont le revenu familial excéderait 144 780 \$ recevraient moins qu'actuellement. Par contre, ces ménages dont les enfants fréquentent une garderie privée bénéficieraient de l'abolition promise de la contribution additionnelle aux services de garde subventionnés.

Selon les paramètres actuels, sans tenir compte du Supplément pour l'achat de fournitures scolaires, les familles avec un revenu de 120 844 \$ ou plus ont droit au montant d'aide minimum de 1 335 \$ (694 \$ + 641 \$). Selon la proposition, le montant d'aide minimum serait de 1 000 \$ (500 \$ et 500 \$) et s'appliquerait aux familles ayant un revenu de 156 000 \$ ou plus selon les paramètres actuellement en vigueur de l'Allocation famille et aux familles ayant un revenu de 181 000 \$ ou plus selon la bonification à terme des paramètres de l'Allocation famille faites en campagne électorale (graphique du bas de la figure 5).

Figure 5 : Évolution du Soutien aux enfants et de l'Allocation famille selon les paramètres actuels, bonifiés ou proposés – en fonction du revenu familial pour une famille biparentale avec deux enfants, 2019



* Les données présentées dans cette figure n'incluent pas le supplément de 100 \$ par enfant de 4 à 16 ans pour l'achat de fournitures scolaires.

La révision promise de l'Allocation famille offre une occasion au gouvernement de faire passer le taux de réduction de 4 % à 3 % et de diminuer les montants minimums versés. Ces changements permettraient d'atteindre deux des objectifs associés aux thèmes des présentes consultations prébudgétaires.

Premièrement, les modifications proposées permettraient de réduire l'imposition marginale implicite d'un point de pourcentage, ce qui joue avantageusement sur l'offre de travail.

Deuxièmement, les modifications proposées vont aussi dans le sens d'une réduction du fardeau fiscal. L'augmentation de l'Allocation famille pour les 2^e et 3^e enfants, en vue d'offrir le même montant que pour le premier, permettait déjà à une large majorité de familles de deux enfants d'obtenir une réduction du fardeau fiscal (écart entre les courbes *Soutien aux enfants (avant)* et la courbe *Actuel* dans la figure 5 (haut) ou de la courbe *Bonification à terme* dans la figure 5 (bas)). Toutefois, les modifications proposées permettraient de concentrer davantage la réduction du fardeau fiscal aux familles avec enfants gagnant entre 49 000 \$ et 145 000 \$.

Réformer la fiscalité en outil de transition environnementale

Bien que certains critiquent le nouveau gouvernement en matière environnementale, il n'entend pas, contrairement à l'Ontario, faire de gestes néfastes comme abolir la taxe sur le carbone. En outre, le pacte pour la transition a réussi à attirer l'attention citoyenne relativement aux réels enjeux des changements climatiques. Tablons sur ces jalons pour aller plus loin.

On sait déjà qu'une des meilleures manières de réduire les émissions de GES consiste à mettre un prix à la pollution. Sachant que la fiscalité est un outil permettant d'orienter les comportements, le gouvernement se doit de l'utiliser pour aider la transition environnementale; par exemple, utiliser le signal-prix en augmentant la taxe sur les carburants.

L'effet direct serait alors un prix à la pompe augmenté. Comme dans tout, un prix plus élevé freine la quantité consommée. Dans le cas présent, on s'attaque directement aux émissions de GES.

Évidemment, le geste ne serait pas nécessairement populaire, mais sous l'angle de l'équité intergénérationnelle sur le plan environnemental, peut-on penser que sans ce type d'actions, que le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023 sera suffisant pour atteindre les objectifs fixés ? Il y a donc lieu de chercher un moyen de débattre de manière non partisane de cette option.

Doit-on craindre la réaction des contribuables, comme la crise des gilets jaunes en France ? Ici, contrairement à là-bas, l'argent serait entièrement remis aux citoyens. Pour créer une situation gagnante, à la fois pour les contribuables et pour le gouvernement, ce dernier, qui a promis de ne pas augmenter les taxes, doit d'entrée de jeu exposer que cette réforme serait fiscalement neutre : l'objectif n'étant pas d'accroître les revenus, mais de modifier les comportements. Il pourrait même faire voter une loi précisant que chaque dollar additionnel de la taxe sur les carburants réduirait d'autant l'impôt sur le revenu. S'il le souhaite, il pourrait même mandater le Vérificateur général pour suivre cet engagement.

En augmentant la fiscalité sur des éléments polluants, le Québec obtiendrait un premier dividende environnemental ; un deuxième dividende apparaîtrait en réduisant l'importance de

l'impôt sur le revenu avec les sommes dégagées. En deux mots, il s'agit d'augmenter la fiscalité sur la pollution et de la réduire sur l'effort de travail.

Revoir le volet remboursable des crédits d'impôt des sociétés

En matière de fiscalité des sociétés, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise a passé en revue l'ensemble des crédits d'impôt. Un constat est qu'une fois mis en place, il est bien difficile d'éliminer les mesures fiscales. À l'époque, les données du ministère des Finances montraient que l'utilisation des crédits d'impôt des sociétés était fortement concentrée auprès d'un groupe restreint d'entreprises. Déjà à l'époque, comme aujourd'hui, certains groupes remettaient en cause des crédits axés sur l'emploi dans des secteurs spécifiques.

Plutôt que de proposer l'abolition de ces crédits d'impôt, la Commission faisait une proposition centrale s'appliquant simultanément à plusieurs d'entre eux, soit la révision de la remboursabilité complète ou partielle des crédits d'impôt, pour les grandes entreprises.

Il faut savoir que le gouvernement fédéral n'offre pas de crédit d'impôt remboursable pour les grandes entreprises. À titre illustratif, le fédéral offre un crédit d'impôt au titre de la R et D, mais seules les PME peuvent bénéficier du volet remboursable de ce crédit. Pour les grandes entreprises, elles ont toujours droit au crédit, mais son utilisation ne permet que de réduire l'impôt à payer.

Bien sûr, il ne faut pas remettre en cause le caractère remboursable des crédits pour les PME, car cet élément peut constituer un élément de trésorerie important.

Par contre, dans le cas des grandes entreprises, le caractère remboursable des crédits d'impôt aux sociétés peut entraîner des effets économiques indésirables. Il a été constaté que plusieurs entreprises bénéficient, de manière récurrente, du caractère remboursable des crédits d'impôt, l'impôt qu'elles ont à payer étant, année après année, inférieur à la valeur de ces crédits. En outre, l'existence de crédits d'impôt remboursables n'incite pas les entreprises à dégager des profits au Québec.

Pour les grandes entreprises, la valeur des crédits d'impôt pourrait servir à réduire l'impôt sur le revenu ou encore les cotisations au fonds de services de santé. Et, le montant inutilisé d'une année donnée serait reportable aux années suivantes. La mise en œuvre de ces modifications pourrait être progressive sur cinq ans. Autre possibilité, au lieu d'abolir la remboursabilité, il serait possible de réduire le caractère remboursable de la moitié de la valeur des crédits d'impôt.

Évidemment, les sommes dégagées par le changement devraient servir à réduire la fiscalité des sociétés de manière générale, contribuant ainsi à favoriser le développement des entreprises.

Faire le ménage dans les dépenses fiscales

Au fil des années, le nombre de dépenses fiscales a eu tendance à s'accroître. Le dernier rapport sur les dépenses fiscales indique que le régime fiscal du Québec comporte 281 dépenses fiscales, dont 159 sont liées au régime d'imposition des particuliers, 78 le sont au régime d'imposition des sociétés et 44 dernières, aux régimes des taxes à la consommation⁴.

Après avoir fait l'analyse de l'ensemble des dépenses fiscales, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise avait, à l'époque, proposé d'en abolir plus de 30 et de revoir les paramètres de près de 40 d'entre elles. À ce jour, très peu de travail a été fait en ce sens.

Ce travail de révision des dépenses fiscales, en éliminant des avantages particuliers dont ne bénéficient que certains contribuables, permettrait de dégager certaines sommes qui pourraient offrir l'occasion de réduire, de manière généralisée, le fardeau fiscal des particuliers et des sociétés.

Réfléchir à la déclaration unique

Il faut rappeler que, le 15 mai 2018, une motion a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale selon laquelle « l'Assemblée nationale demande au gouvernement du Québec et au gouvernement fédéral la mise en place d'un rapport d'impôt unique, transmis à Revenu Québec, pour tous les contribuables québécois, et ce, tout en préservant l'autonomie fiscale du Québec ». Des partis politiques fédéraux sont également ouverts à cette idée.

Quels seraient les gains pour l'État et pour les contribuables ? Quelles seraient les implications en matière d'harmonisation et d'autonomie fiscale ? Il est nécessaire d'identifier l'ensemble des tenants et aboutissants de la mise en place d'une déclaration de revenus unique. Il faut ensemble procéder à une réflexion approfondie sur l'ensemble des enjeux rattachés à un tel changement.

⁴ Ministère des Finances du Québec (2018) *Dépenses fiscales, édition 2017*.

2. Éléments de réflexions en matière de finances publiques

Les éléments de réflexion en matière de finances publiques concernent les trois points suivants :

- Préciser le contexte d'utilisation de la réserve de stabilisation ;
- Cerner le rôle du Fonds des générations ;
- Rendre public des prévisions budgétaires de long terme.

Chacune des propositions ou des réflexions favoriseraient nécessairement, directement ou indirectement, une meilleure équité intergénérationnelle.

Préciser le contexte d'utilisation de la réserve de stabilisation

Il faut mieux comprendre et revoir le rôle de la réserve de stabilisation.

D'abord, cette réserve n'existe pas au sens strict du terme, il n'y a pas de cagnotte placée à la Caisse de dépôt et placement du Québec. Par contre, si on revient à l'esprit de la loi, cette réserve n'est rien d'autre que la comptabilisation des surplus des années passées afin d'atteindre, au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire, ledit équilibre lors de déficits futurs.

Or, lors de la mise à jour économique de l'automne 2017, le gouvernement du Québec a utilisé une partie de la réserve de stabilisation pour instaurer des réductions d'impôt, dont une portion était même rétroactive. Le gouvernement peut-il volontairement se placer en situation déficitaire et utiliser la réserve pour lancer de nouvelles initiatives ?

Rappelons qu'avant la récession de 2008, seulement 2,6 G\$ avaient été cumulés dans la réserve alors que l'histoire indique que les déficits causés par cette récession ont finalement totalisé 16,4 G\$.

Pendant que l'économie du Québec va bien, que les surplus sont là et qu'un nouveau gouvernement arrive en poste, voilà un bon moment pour discuter, en toute transparence, du rôle et de la valeur souhaitée de cette réserve de stabilisation et des paramètres entourant son utilisation.

Cerner le rôle du Fonds des générations

La Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations a été adoptée en 2006. Son objectif est de réduire la dette en terme relatif afin de diminuer le transfert intergénérationnel du fardeau de la dette.

L'article 1 de cette loi fixe des cibles des niveaux d'endettement à atteindre pour la fin de l'année financière 2025-2026 :

- la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du produit intérieur brut du Québec ;
- la dette brute ne pourra excéder 45 % de ce produit.

Selon cette loi, les sommes s'accumulant dans le Fonds des générations doivent être affectées exclusivement au remboursement de la dette brute.

Le Point sur la situation financière et économique du Québec, publié en décembre 2018, révèle que les cibles seront atteintes. Celle du ratio de la dette représentant les déficits cumulés sera atteinte en 2025-2026, comme prévu, alors que celle de la dette brute sera atteinte cinq ans plus tôt que prévu, soit en 2020-2021.

Dans un tel contexte, alors qu'un nouveau gouvernement arrive en poste, voilà un bon moment pour discuter, en toute transparence, quant au rôle Fonds des générations et aux cibles d'endettement après 2026.

Rendre public des prévisions budgétaires de long terme

Dans un contexte de vieillissement de la population, une question légitime et relativement simple est de savoir si, dans l'état actuel des choses, le gouvernement du Québec est en mesure de garantir l'équité intergénérationnelle. Sommairement, peut-on assurer le bien-être des générations d'aujourd'hui sans compromettre celui des générations de demain ?

À cet égard, pour une plus grande transparence des finances publiques, l'OCDE incite les gouvernements à procéder à une évaluation des perspectives budgétaires sur un horizon de 10 à 40 ans. Par l'intermédiaire du directeur parlementaire du budget, le gouvernement fédéral reçoit une telle prévision depuis 2010. Au Québec, la Chaire en fiscalité et en finances publiques a réalisé un tel exercice trois fois déjà en 2007, 2014 et 2018. Sans revenir sur les résultats détaillés, un tel exercice a montré qu'à partir de 2028, les déficits budgétaires progressent. Ainsi, il resterait, grosso modo, une décennie pour organiser nos finances publiques en vue de conjuguer transition démographique et équilibre budgétaire, dans une perspective d'équité intergénérationnelle. Par la suite, malgré des hypothèses confiantes en l'avenir et misant sur l'augmentation des taux d'emploi, sur la croissance de la productivité et sur l'évolution de la technologie dans le domaine de la santé, les conclusions demeurent fermes : les finances publiques du Québec seront sous tension à long terme.

Pour le moment, le Québec n'a pas d'équivalent au directeur parlementaire du budget et le ministère des Finances ne publie pas de projections détaillées de perspectives budgétaires de long terme montrant les pressions potentielles du vieillissement sur les finances publiques du Québec.

Cela dit, il faut souligner que dans le dernier Budget (2018-2019), un premier pas a été franchi. En effet, le gouvernement a publié dans le fascicule portant sur le Fonds des générations, une projection du cadre financier sur l'horizon 2034-2035. Par contre, il convient de souligner que cette projection est basée sur le maintien de l'équilibre budgétaire. En outre, le ministère des Finances reste également discret sur les hypothèses concernant la croissance des dépenses liées au vieillissement de la population, notamment celles de santé.

Dans la mesure où le gouvernement souhaite qu'un tel exercice se fasse, ce dernier mériterait une présentation publique exhaustive. En toute transparence des finances publiques, le ministère des Finances doit développer son initiative de soutenabilité budgétaire en présentant, directement dans le plan économique ou dans un fascicule entièrement dédié, la projection d'un cadre financier sur un horizon de 40 ans. Il doit bien sûr y spécifier clairement l'ensemble de ses hypothèses de croissance de revenus et de dépenses. En outre, il convient de projeter l'ensemble des coûts de reconduction des programmes gouvernementaux. Le gouvernement peut également confier à un organisme indépendant le mandat de faire une telle projection du cadre financier sur un horizon de long terme.

Par le passé, lorsqu'il était dans l'opposition, l'actuel gouvernement a maintes fois manifesté son intérêt pour la création d'un poste de directeur parlementaire du budget. Selon l'OCDE, près d'une trentaine de pays possède un organisme indépendant ou un directeur parlementaire du budget; cependant, le rôle varie sensiblement d'un pays à l'autre. Dans l'éventualité où le gouvernement souhaite aller de l'avant, il y a lieu d'évaluer la pertinence de créer un organisme entièrement autonome relevant de l'Assemblée nationale ou encore, relevant d'un organisme indépendant déjà existant comme le Vérificateur général du Québec. Un directeur parlementaire du budget aurait notamment sous sa gouverne, la préparation et la publication de la projection d'un cadre financier sur un horizon de 40 ans et du rapport préélectoral.

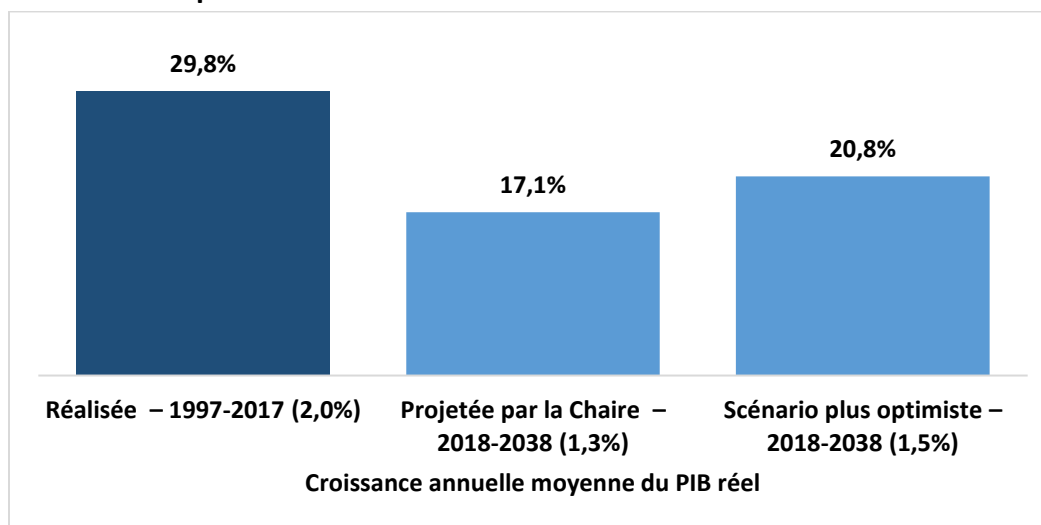
Conclusion

En terminant, quelques mots sur les perspectives de croissance économique et l'accroissement du niveau de vie. Lors de la dernière campagne électorale et dans le cadre des présentes consultations prébudgétaires, l'actuel gouvernement montre un intérêt marqué à faire croître l'économie québécoise.

Dans le contexte démographique québécois, avec ou sans récession, la croissance économique réelle est cependant appelée à ralentir au Québec. Pour illustrer le tout, le présent document reprend et met à jour des données publiées par la Commission examen sur la fiscalité québécoise en 2015. La croissance économique réelle annuelle moyenne réalisée entre 1997 et 2017 s'élevait à 2,0 %. Or, la projection de la croissance économique réelle, produite par la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, pour la période de 2018 à 2038 indique plutôt un taux attendu de 1,3 %⁵.

Une croissance économique plus modeste se traduit nécessairement par une croissance également plus modeste du niveau de vie.

Figure 6 : Croissance du niveau de vie mesurée par le PIB réel par habitant, réelle, projetée et scénario optimiste



Sources : Statistique Canada. Tableau 36-10-0222-01 Produit intérieur brut, en termes de dépenses, provinciaux et territoriaux, annuel, Y. St-Maurice et al. (2018), *op. cit.* note 5 et calculs des auteurs.

L'évolution du PIB par habitant constitue une mesure appropriée de l'évolution du niveau de vie. Alors qu'il a été possible d'augmenter le niveau de vie des Québécois de près de 30 % sur une

⁵ Yves St-Maurice, Luc Godbout, Matthieu Arseneau et Suzie St-Cerny (2018), *La soutenabilité budgétaire à long terme du Québec, édition 2018. Des défis subsistent*, Cahier de recherche no 2018-14, Chaire en fiscalité et en finances publiques.

période de vingt ans (entre 1997 et 2017), l'augmentation du niveau de vie au cours des vingt prochaines années (de 2018 à 2038) sera limitée à un peu plus de 17 %.

Pour illustrer l'effet d'une croissance économique un peu plus forte sur l'augmentation du niveau de vie des Québécois, un scénario optimiste où la croissance économique réelle annuelle moyenne serait de 1,5 % plutôt que de 1,3 % a été calculé. Dans ce cas, le niveau de vie sur un horizon de 20 ans serait de 3,7 points de pourcentage de plus, pour se situer à 20,8 % plutôt qu'à 17,1 %.

Évidemment, il faut souligner que ce n'est pas le gouvernement qui génère lui-même de la création d'emploi ou de la croissance économique. Cependant, par les gestes qu'il pose, il peut réduire certains irritants ou revoir la fiscalité en vue de mieux soutenir la croissance économique que ce soit par l'offre de travail ou autrement.

Ce court mémoire a exposé une série de réflexions en matière de fiscalité et de finances publiques. Pour l'essentiel, il actualise et met de l'avant certaines réflexions émanant des travaux de la Chaire en fiscalité et en finances publiques ou encore des travaux de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. De plus, les éléments soulevés dans le présent document évoquent des pistes contribuant favorablement aux grands thèmes des présentes consultations prébudgétaires.