



**fccq** | Fédération des chambres  
de commerce du Québec



# Réformer la fiscalité pour créer de la richesse

Mémoire à l'occasion des consultations  
particulières et auditions publiques sur le  
rapport de la Commission d'examen sur la  
fiscalité québécoise

31 août 2015

## Table des matières

À propos de la FCCQ .....	3
1 Introduction.....	3
2 Une réforme souhaitable .....	4
2.1 Une réforme pro-croissance .....	4
2.2 Une réforme opportune.....	5
2.3 Une réforme qui traduit des valeurs et des comportements souhaitables .....	6
2.4 Une réforme neutre sur le plan de la redistribution .....	7
2.5 Une réforme à coût nul .....	7
2.6 Une réforme indépendante d'autres débats .....	8
2.7 En fait, deux réformes parallèles .....	9
3 Dépenses fiscales : plus de rigueur .....	9
4 TVQ : attention aux effets de débordement .....	11
5 Tarification.....	11
5.1 Électricité.....	12
6 Administration fiscale.....	13
6.1 Commerce électronique.....	13
6.2 Évasion et évitement fiscal .....	13
6.3 Vérification fiscale.....	14
6.4 Dédouement fiscal .....	15
7 Conclusion.....	16

## À propos de la FCCQ

Grâce à son vaste réseau de près de 140 chambres de commerce et 1100 entreprises du Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ) représente plus de 60 000 entreprises et 150 000 gens d'affaires exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'économie et sur l'ensemble du territoire québécois. Plus important réseau de gens d'affaires et d'entreprises au Québec, la FCCQ est l'ardent défenseur des intérêts de ses membres au chapitre des politiques publiques, favorisant ainsi un environnement d'affaires innovant et concurrentiel.

### 1 Introduction

En 2012, la FCCQ adoptait sa Vision économique 2012-2020, un document d'orientation qui énonce les priorités des membres en matière de politiques publiques, notamment dans la sphère économique. Le fil conducteur, le thème de cette vision économique, c'est la **création de richesse**. Plus particulièrement, que faire et comment faire pour la favoriser ? Notre vision s'articule autour de quatre axes :

1. L'accroissement de la productivité de l'État et des entreprises;
2. La mise en valeur de l'entrepreneuriat;
3. L'attraction des investissements (québécois, canadiens et étrangers);
4. L'appui d'un État facilitateur du développement.

La fiscalité des sociétés et des particuliers figure bien sûr parmi les instruments de premier plan pour atteindre les objectifs dans chacun de ces quatre axes. C'est pourquoi la FCCQ a porté une attention soutenue aux travaux de la Commission d'étude sur la fiscalité québécoise (CEFQ) depuis sa création. À l'été 2014, nous avons convié nos membres à une réflexion structurée sur la base d'un document de consultation et d'un questionnaire. Nous avons organisé un colloque réunissant environ 70 représentants d'entreprises membres de nos comités sectoriels. Nous avons tenu des sessions de travail avec des experts de divers horizons (universitaires, économistes et fiscalistes du secteur privé, anciens hauts fonctionnaires). Nous avons également tenu une réunion spéciale de notre conseil d'administration, auquel siègent notamment une trentaine de chambres de commerce provenant des diverses régions du Québec. Cette consultation approfondie a abouti au mémoire que nous avons présenté à la CEFQ en octobre dernier, lequel est annexé à la présente.

Quand la CEFQ a présenté son rapport, en mars dernier, la FCCQ a été satisfaite de retrouver parmi les recommandations de nombreuses propositions que nous avons soumises. Nous avons donc salué l'orientation générale de la proposition de la CEFQ et

l'appuyons toujours avec vigueur. Il s'agit là d'une réforme fondamentale et salubre, essentiellement pour le coup d'accélérateur qu'elle donnerait à la création de richesses.

La présente consultation publique n'est pas une occasion de refaire le débat de spécialistes qui s'est déjà tenu devant la CEFQ. Elle représente davantage selon nous une occasion pour les parties prenantes de prendre position sur les recommandations du rapport. C'est ce que nous faisons dans ce mémoire, en focalisant sur les recommandations du rapport sur lesquelles la FCCQ s'est prononcée.

Sans amoindrir l'importance de mettre en œuvre cette réforme fiscale, la FCCQ désire tout de même préciser qu'elle ne saurait tenir lieu d'une politique économique globale. En particulier, le gouvernement doit achever le retour à l'équilibre budgétaire, ce qui nécessitera encore beaucoup de décisions importantes pour donner suite aux recommandations du comité Robillard. Le grand ménage dans la fiscalité ne saurait remplacer celui du côté des dépenses. De plus, la FCCQ s'attend également que le gouvernement livre une série de politiques sectorielles qu'il a annoncées, notamment dans le secteur manufacturier et numérique.

## 2 Une réforme souhaitable

La CEFQ propose une réforme fiscale à coût nul pour les contribuables et le gouvernement, qui maintiendrait le niveau de financement des services publics, qui n'altérerait pas le niveau de redistribution de la richesse, mais qui ajouterait deux milliards \$ récurrents au PIB. Voilà, dans les circonstances présentes, un bon plan pour créer de la richesse au profit de tous.

### 2.1 Une réforme pro-croissance

- Volume 1, 2<sup>e</sup> partie, section 1.1, tableaux 1 et 2
- Volume 3, 4<sup>e</sup> partie, section 2

La FCCQ favorise toute réforme fiscale favorable à la croissance, à la productivité, à l'augmentation du niveau de vie. Plus de croissance, c'est un meilleur niveau de vie. C'est aussi plus de revenus pour l'État et donc moins de pression sur les contribuables, les employés et les bénéficiaires des services publics.

Selon les études citées dans le rapport de la CEFQ, l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) et celui sur les sociétés (IRS) figurent parmi les formes de taxation les plus nocives à la création de richesse. Plus que les taxes sur la masse salariale, plus que la TVQ, plus que la tarification et les taxes foncières. En particulier, l'IRS diminue le rendement attendu d'un investissement, source de gain de productivité.

La réforme proposée consiste essentiellement à diminuer l'impôt sur le revenu, tant pour les particuliers que les sociétés, et à financer le manque à gagner pour l'État au moyen d'une

hausse de la TVQ, d'une diminution des dépenses fiscales et d'une hausse de certains tarifs (recommandations #2, 3 et 4).

La CEFQ a calculé qu'un tel réaménagement du fardeau fiscal engendrerait une hausse permanente du PIB d'au moins deux milliards \$ et du revenu personnel disponible de près de 600 millions, ainsi qu'une création de 20 000 emplois.

Il s'agit là d'un impact énorme. Pour la mettre en perspective, il ne s'agit pas d'un impact unique comme un investissement, mais bien d'un impact récurrent : deux milliards, année après année. Mieux : tandis que les investissements nécessitent parfois des fonds publics pour les « stimuler », le gain attendu d'une réforme fiscale ne coûterait rien au gouvernement.

Ces deux milliards de gain au PIB constituent le « butin » de la réforme. Et c'est un butin qui est suffisant pour qu'on se donne la peine de procéder à une réforme fiscale majeure. C'est pourquoi la FCCQ appuie pleinement l'esprit et l'orientation générale de cette réforme et souhaite que le gouvernement la mette en œuvre.

Dans notre contexte de déclin démographique, le Québec ne pourra plus compter sur l'accroissement de la population pour engendrer la croissance. Du côté de la productivité, la robotisation de nos entreprises est trois fois inférieure à celle du Japon; or dans 15 ans, le rapport de dépendance démographique du Québec égalera celui du Japon<sup>1</sup>. Pour ces raisons, une réforme qui incite les gens à travailler davantage, et aux entreprises à investir davantage, est opportune. Il est donc tout à fait approprié de moins taxer les revenus découlant du travail et de l'investissement.

La CEFQ a calculé cet effet positif de deux milliards à l'aide du modèle d'équilibre général du ministère des Finances. Comme d'habitude, une prévision reste une prévision, pas une certitude. Dans le cas présent, nous voyons la réforme proposée comme un beau risque : elle pourrait fort bien rehausser substantiellement la croissance sans pour autant changer le degré de redistribution de la fiscalité.

## 2.2 Une réforme opportune

La réforme proposée tombe à point. Tandis que les prévisionnistes abaissent les attentes sur le plan de la croissance, tandis qu'il est question d'une autre récession dans le reste du Canada, les gouvernements cherchent de nouveau comment stimuler la croissance. Traditionnellement, ils essaient de stimuler l'activité économique en gonflant le bilan du secteur public :

---

<sup>1</sup> ISQ, « Vieillesse démographique au Québec: comparaison avec les pays de l'OCDE », Données sociodémographiques en bref, juin 2015.

- par des dépenses fiscales (crédits d'impôt) ou budgétaires (subventions) qui haussent le déficit et la dette;
- par des dépenses d'infrastructure qui sont inscrit directement à la dette (sauf pour l'amortissement et le service de la dette);
- par des prêts et participations qui viennent hausser à la fois l'actif et le passif dans les comptes publics, sans passer par les opérations courantes.

Dans notre contexte, ces instruments ont déjà été largement épuisés. Au contraire, les gouvernements essaient de freiner la croissance de la dette. Pour stimuler la croissance, il faut trouver autre chose qui ne représente pas une charge additionnelle sur les finances publiques. C'est pourquoi une réforme fiscale qui agirait sur les ressorts plus fondamentaux de la croissance nous paraît d'autant plus opportune.

Avec la demande américaine vigoureuse, avec le huard faible, les forces cycliques sont favorables à la croissance des exportations. Dans ce contexte, l'investissement des entreprises peut redevenir un facteur de croissance.

### 2.3 Une réforme qui traduit des valeurs et des comportements souhaitables

Au-delà de son impact sur le PIB, la FCCQ aperçoit dans la réforme proposée quatre valeurs qu'elle partage et préconise:

**La création de richesse par le travail et l'investissement** – Sans altérer l'intensité du fardeau fiscal, la réforme la déplacerait du revenu vers la consommation. Alléger la taxation du revenu sous toutes ses formes, c'est valoriser l'activité créatrice de richesse.

**La solidarité** - La réforme se soucie de l'impact d'une hausse de la TVQ sur nos concitoyens à revenu inférieur, par une série de mesures compensatoires.

**La lucidité** - En remettant en question une série de dépenses fiscales faiblement justifiées, la réforme nous éloignerait du clientélisme, cette maladie qui affaiblit toutes les démocraties.

**La responsabilité** - Le déplacement d'une partie du fardeau fiscal de l'impôt sur le revenu vers la tarification, notamment celle de l'électricité, aurait pour effet d'interpeller davantage les usagers de services publics, y compris les clients d'Hydro-Québec, et les de les inciter à s'en prévaloir avec plus de discernement.

Tout régime fiscal traduit les valeurs de communauté nationale qui lui est assujettie. En mettant en œuvre une réforme qui traduit les valeurs précitées, le gouvernement inciterait les individus et les sociétés à des comportements souhaitables. Au-delà du gain espéré pour le PIB, c'est là un geste porteur à long terme qui renforcerait le tissu social.

## 2.4 Une réforme neutre sur le plan de la redistribution

- Volume 1, 2<sup>e</sup> partie, section 8; recommandations #70 et 71
- Volume 3, 3<sup>e</sup> partie, section 3

Les questions d'égalité ou d'inégalité dans la répartition du revenu et du patrimoine font fréquemment l'objet d'études et ont fait l'objet de nombreuses recommandations devant la CEFQ. Ces questions sont au cœur du débat sociopolitique maintenant, dans le passé et sans doute dans le futur aussi. Plusieurs études, citées par la FCCQ dans son mémoire à la CEFQ, ainsi que d'autres recensées par le MFQ<sup>2</sup>, suggèrent que le Québec se classe parmi les états où la redistribution des revenus est la plus importante, où la fiscalité est la plus progressive, et où les inégalités de revenu et de patrimoine sont les moins prononcées. Certes on trouvera toujours des exemples de sociétés plus égalitaires que le Québec, ou des indicateurs quelconques qui suggèrent une croissance d'une inégalité, mais il reste que, dans l'ensemble, la plupart des études indique que le Québec fait relativement bonne figure au chapitre des inégalités. Quand on se compare on se console.

**Ni plus ni moins de redistribution : autant** - La réforme fiscale vise d'abord et avant tout la croissance économique. Bien sûr, il faut tenir compte de ses effets anticipés sur la répartition des revenus et patrimoine, mais la réforme ne devrait pas viser à modifier le degré global d'égalité ou d'inégalité dans la répartition des revenus, dans un sens ou dans l'autre. Ce n'est pas ici l'occasion de régler ce sujet, qui est essentiellement politique, pas économique. La réforme, vise à stimuler la croissance sans augmenter les inégalités pour autant. En cela, elle pourrait être acceptable à la fois aux parties prenantes préoccupées par les inégalités, mais qui ne refusent pas la croissance, ainsi que par les celles qui trouvent que le Québec accorde déjà trop d'importance à cette question. D'où l'importance des recommandations visant la bonification de la prime au travail (recommandation #44) et du crédit d'impôt pour solidarité (#70 et 71) qui visent à compenser la substitution de l'impôt sur le revenu par la TVQ sur le degré de progressivité.

## 2.5 Une réforme à coût nul

La FCCQ dénonce depuis longtemps la lourdeur du fardeau fiscal global au Québec et en préconise l'allègement au moyen de réductions de dépenses. Néanmoins, sans renoncer à cet objectif, nous appuyons dans le cas présent une réforme à coût nul pour les contribuables et le gouvernement.

Chaque partie prenante peut certes avoir son idéal. Nous voulons tous le beurre et l'argent du beurre. Dans le cas présent, ce pourrait être une diminution de l'impôt sans hausse de la TVQ. Mais nous n'arriverons à rien si les parties prenantes se contentent de réitérer leur discours traditionnel. La FCCQ préconise une baisse du fardeau fiscal ; nous savons aussi que les syndicats favorisent une hausse du fardeau fiscal pour mieux financer les services

---

<sup>2</sup> MFQ, Présentation ppt à la Table des partenaires, Section 4 : Redistribution de la richesse, juin 2015

publics. Nous parviendrons peut être à enrichir le Québec, par l'ajout de deux milliards au PIB, si toutes les parties prenantes trouvent le courage de sortir des sentiers battus.

Plus particulièrement, nous focalisons davantage sur l'impact global des mesures sur la croissance que sur leurs effets individuels. Une mesure x entrainera sans doute une perte, mais une autre représentera un gain. Il faut regarder la forêt, pas seulement chaque arbre.

**Simultanéité** – Il est essentiel que les recommandations qui ajoutent et qui retranchent au fardeau fiscal global soient mises en œuvre de façon simultanée. Cette simultanéité entre les hausses de taxes et de tarifs d'une part, et les baisses d'impôt d'autre part est essentielle. À défaut, les contribuables perdront confiance dans l'exercice et n'y verront qu'un stratagème pour les ponctionner encore davantage.

## 2.6 Une réforme indépendante d'autres débats

La réforme proposée arrive dans un contexte politique chargé. En effet, deux autres sujets meublent déjà le débat public:

**Le redressement des finances publiques** - La volonté du gouvernement d'éliminer le déficit est contesté par le courant « anti-austérité ». Ce courant d'opinion voit toute baisse d'impôt comme un geste aggravant. C'est pourquoi il importe de présenter la réforme fiscale comme une politique distincte du retour à l'équilibre budgétaire. La réforme proposée agirait uniquement du côté des revenus et des dépenses fiscales, pas du côté des dépenses budgétaires. Les baisses d'impôt seraient compensées par des hausses de taxes et de tarifs, et par une réduction des dépenses fiscales. De nouveau, il importe de présenter ce bouquet de mesures en bloc, sans décalage entre celles qui augmenteront les recettes (ex : hausse TVQ) et celles qui les diminueront (ex : baisse impôt). À défaut, la réforme fiscale sera confondue avec, voire contaminée par l'opposition au retour à l'équilibre budgétaire.

**La promesse de baisses les impôts** – L'actuel gouvernement a promis de diminuer les impôts. Tout en appuyant cette orientation, la FCCQ estime qu'il ne faut pas mélanger la réforme fiscale proposée par la CEFQ avec cette idée. Si le gouvernement amalgame ces deux idées, cela aurait pour effet d'aliéner un segment de l'opinion pour qui la réforme pourrait être acceptable afin de stimuler la croissance, mais qui veut en même temps préserver le niveau de financement des services publics. Certes, le premier choix de la FCCQ, c'est la baisse du fardeau fiscal absolu pour les particuliers et les sociétés. Mais dans le contexte que nous venons de décrire, une réforme fiscale à coût nul paraît plus plausible et néanmoins bénéfique. Il importe donc de distinguer les idées : la réforme fiscale « à coût nul » c'est une chose; la volonté de l'actuel du gouvernement de baisser les impôts c'en est une autre, qu'il pourra adresser en temps et lieu au moyen de réductions de dépenses.

## 2.7 En fait, deux réformes parallèles

Un autre débat récurrent en matière de fiscalité porte sur la part relative des recettes fiscales qui devrait être prélevée auprès des sociétés par rapport à celle prélevée des particuliers. La CEFQ montre bien (Volume 4, 4<sup>e</sup> partie, section 2) que le coût marginal des fonds publics tirés de l'impôt des sociétés est supérieur à celui tiré des taxes frappant les particuliers (IRP et TVQ), ce qui justifierait un transfert du fardeau fiscal des sociétés vers les particuliers. En sens inverse, les partisans d'un transfert du fardeau des particuliers vers les sociétés invoquent l'équité, mais on voit mal quel serait une répartition équitable : 20-80 ? 50-50 ? 80-20% ? Cela montre bien que la notion d'équité est essentiellement subjective.

Dans ce contexte, la CEFQ a sagement choisi d'éviter ce débat. Elle propose en fait deux réformes parallèles, l'une s'appliquant aux particuliers et l'autre aux sociétés, sans inter-financement entre les deux secteurs. La FCCQ appuie cette approche, même si nous pourrions espérer encore plus de croissance s'il y avait transfert des sociétés vers les particuliers. Le butin de la réforme, c'est d'aller chercher deux milliards additionnels en PIB. Il faut essayer de rallier une majorité à ce but. Pour ce faire, il s'agit d'éviter autant que possible les débats susceptibles de polariser l'opinion.

## 3 Dépenses fiscales : plus de rigueur

- Volume 1, 2<sup>e</sup> partie, section 7.2;
- Volume 2, 1<sup>ere</sup> partie, section 6, 2<sup>e</sup> partie, section4 et 3<sup>e</sup> partie, section3
- Volume 3, 4<sup>e</sup> partie, sections 3 et 4

La CEFQ recommande de réduire plusieurs dépenses fiscales, tant du côté des sociétés que des particuliers, afin de contribuer au financement de la diminution d'impôt.

La FCCQ adhère à cette approche. Dans notre consultation de nos membres en 2014, il s'est dégagé l'idée, que nous retrouvons dans le rapport de la CEFQ, que le meilleur moyen de favoriser la croissance économique n'est peut-être plus de multiplier les avantages fiscaux pointues. Mais plutôt de laisser les entreprises conserver une plus grande part de leurs profits, avec lesquels elles pourront investir dans ce qui accroît le plus leur productivité. Cette idée nous oriente vers deux axes complémentaires. D'une part, il s'agit d'étendre la baisse de l'impôt sur le revenu sur les sociétés (IRS) accordé aux entreprises manufacturières dans le budget 2014 à d'autres secteurs industriels ou d'autres catégories de sociétés susceptibles d'exporter ou d'investir. D'autre part, le gouvernement pourrait financer cette réduction des recettes à l'aide d'un effort renouvelé d'évaluation de l'efficacité de l'efficience des aides fiscales aux entreprises.

Une telle réforme constituerait une certaine réorientation. Jusqu'à présent, les gouvernements successifs ont multiplié les avantages fiscaux afin d'inciter les entreprise à poser tel ou tel geste. Nous avons peut être épuisé le potentiel de cette approche, car il est

difficile de distinguer, quand une entreprise investit ou qu'elle dépense en R&D, la part qui est réellement attribuable à l'avantage fiscal de ce que l'entreprise aurait investi ou dépensé de toute manière en son absence. C'est pourquoi le gouvernement devrait évaluer davantage, et surtout avec plus de rigueur, les crédits fiscaux et les autres formes d'aide aux entreprises. Ces évaluations permettront de distinguer les mesures réellement performantes de celles dont le rendement est insuffisant. Nous préférons de loin une telle approche rigoureuse, sélective et transparente à la voie, disons balourde, consistant à couper tous les crédits d'impôt d'un pourcentage égal.

À ce sujet, la FCCQ est heureuse que la CEFQ ait reconnu les problèmes méthodologiques qui affligent les études de retombées économiques et fiscales (Volume 3, 4e partie, section 4.1). Ces études permettent parfois aux promoteurs des dépenses fiscales et à leurs bénéficiaires de justifier à peu près n'importe quoi. Parmi les problèmes méthodologiques observés, soulignons :

- La difficulté de déterminer si la société ou le particulier visé par la dépense fiscale aurait posé le geste souhaité de toute manière, même en l'absence du crédit d'impôt, ou pas. Dans le premier cas, la dépense fiscale représente un gaspillage.
- La non-prise en compte de l'alternative au comportement souhaité. Si un crédit d'impôt est associé à l'emploi d'un travailleur qui, en l'absence de la mesure fiscale, aurait probablement trouvé un autre emploi ailleurs dans l'économie, alors le rendement fiscal est beaucoup moindre que si la mesure fiscale sort le travailleur du chômage.

Pour atteindre nos différents objectifs de politique économique, il est facile de dire qu'il faut toujours plus d'aide financière à ceci ou encore moins d'impôt sur cela. Malheureusement, dans le contexte actuel des finances publiques, seule une réforme à coût nul est plausible. Pour diminuer l'impôt des sociétés et des particuliers, il faudra renoncer aux dépenses fiscales inefficaces. Choisir, c'est renoncer.

Nous avons parlé ici surtout des dépenses fiscales dans le régime de l'IRS. Mais ces remarques valent tout autant du côté de l'IRP et la TVQ. Dans notre mémoire à la CEFQ, nous avons signalé quelques exemples de dépenses fiscales à l'IRP qui ont perdu de leur pertinence avec le temps : le crédit d'impôt en raison de l'âge et celui pour revenus de retraite par exemple. Il est grand temps de re-questionner ces dépenses fiscales qui sont devenus des mesures essentiellement clientélistes.

Une gestion plus serrée des dépenses fiscales requiert une modernisation du cadre institutionnel. À ce sujet, la FCCQ appuie les recommandations 65, 66, 67 et 68 de la CEFQ.

## 4 TVQ : attention aux effets de débordement

Face à la perspective d'augmenter le taux de la TVQ, on peut s'inquiéter de l'impact négatif sur le commerce de détail dans les régions frontalières. L'exemple de la taxe sur les carburants incite à la prudence : l'écart entre le taux au Québec et celui dans plusieurs juridictions voisines, notamment aux États-Unis, est tel que le gouvernement a dû consentir une réduction de cette taxe dans les régions frontalières. Cette réduction « vise à soutenir la compétitivité des détaillants québécois de ces régions par rapport aux détaillants des juridictions limitrophes du Québec où la taxation de l'essence est moindre, et ainsi à éviter le déplacement des achats d'essence du Québec vers ces juridictions limitrophes. » (Budget 2015, page B.238)

Dans le même esprit, l'industrie touristique s'inquiète de l'effet d'une hausse de la TVQ sur la compétitivité de l'offre touristique par rapport à d'autres destinations touristiques.

Dans les deux cas, une augmentation du taux de la TVQ pourrait nuire aux commerces dans les régions frontalières ainsi qu'à l'industrie touristique. Toutefois, on ne connaît pas l'ampleur de cet effet : il pourrait être significatif ou marginal. En raison de la faiblesse du huard, il serait surprenant que le magasinage aux États-Unis bondisse.

Dans ce contexte, il convient d'être attentif au phénomène, mais il n'y a pas lieu de renoncer à l'essence de la réforme proposée pour autant. En particulier, le gouvernement devrait mandater une étude pour évaluer l'impact d'une hausse de la TVQ sur le commerce dans les régions frontalières. En cas d'impact significatif, le principe de la mesure palliative existe déjà au niveau de la taxe spécifique sur l'essence et pourrait être adapté à d'autres catégories de biens. En Colombie-Britannique par exemple, le gouvernement provincial a déjà envisagé de mettre en place une taxe de vente qui décroît plus on approche de la frontière albertaine.

Par ailleurs, le calendrier de mise en œuvre de la réforme, notamment dans son volet TVQ, devrait tenir compte des choix fiscaux de l'Ontario, dont le taux combiné est actuellement à 13%. Certains croient que l'Ontario sera obligée d'augmenter sa taxe de vente dans son budget 2016 pour réduire son déficit.

## 5 Tarification

- Volume 1, 2<sup>e</sup> partie, section 5.3, #49
- Volume 2, 4<sup>e</sup> partie, section 2

Tout comme l'impôt et les taxes, les tarifs sont un moyen de financement des services publics. La FCCQ appuie un plus grand recours à la tarification, pour cinq raisons :

**Croissance** – La CEFQ montre dans son rapport que les tarifs constituent la forme de prélèvement la moins dommageable à la croissance.

**Choix** - Par comparaison à l'impôt, les tarifs laissent l'utilisateur choisir de s'en prévaloir ou pas quand le service n'est pas essentiel (ex : péage sur les autoroutes, ponts, etc.)

**Vérité des coûts et concurrence** - Les tarifs renseignent les usagers sur les coûts de production du service. Imparfaitement il est vrai, mais quand même mieux que les taxes et les impôts. En même temps, les usagers sont incités à comparer les tarifs de services publics aux prix de biens substitués : chauffage électrique versus autres formes d'énergie; garde en CPE versus gardienne; tarif de transport en commun versus essence, etc. Cette possibilité de comparaison crée une pression à la baisse sur les coûts de production des services publics plus directe que dans le cas des taxes et impôts, ce qui est sain. (Pour les taxes et impôts, seule la concurrence fiscale entre états crée de la pression).

**Frein à la consommation frivole** - Quand le tarif est suffisant, il peut freiner la consommation frivole de services qui sont essentiellement financés par l'ensemble des contribuables. Par exemple, le tarif en CPE a permis à certains parents d'y réserver une place sans l'occuper pleinement. Dans le dossier des droits de scolarité, le débat public a focalisé sur l'impact d'une hausse sur l'accessibilité. Mais on oublie qu'en sens inverse, la faiblesse des droits de scolarité universitaires et leur absence au collégial favorise aussi le prolongement indu des études, une forme de surconsommation d'un service public.

**Lutte à l'évasion fiscale** – Les tarifs figurent parmi les sources de recettes les plus difficiles à frauder, plus difficiles que le travail (IRP) ou le commerce (TVQ) en tout cas.

Pour ces raisons générales, la FCCQ a appuyé l'orientation du Groupe de travail sur la tarification des services publics (2008), a appuyé l'idée d'une augmentation des droits de scolarité universitaires (2011) et de la contribution des parents en CPE (2014). Nous sommes également favorables à la proposition de la CEFQ d'utiliser davantage le tarif patrimonial d'électricité comme source de revenu, afin de financer une partie de la diminution de l'impôt sur le revenu (recommandation #49)

## 5.1 Électricité

Dans le cas de l'électricité, la FCCQ appuie la recommandation de la CEFQ (#49) visant à augmenter le prix du bloc patrimonial d'électricité, avec les remarques suivantes.

**Efficacité énergétique** - Une hausse des tarifs encourage l'efficacité énergétique de manière plus efficiente qu'un crédit d'impôt ou une subvention, tout en économisant le coût de la machine administrative nécessaire à l'administration de ces subventions.

**Écofiscalité** - La CEFQ justifie en partie la hausse des tarifs d'électricité au nom de l'écofiscalité. La FCCQ est d'accord avec cette approche en autant qu'elle n'augmente pas le fardeau fiscal des contribuables. Dans le cas présent, cette condition est satisfaite puisque la hausse des tarifs vise à financer une baisse de l'impôt sur le revenu plus dommageable à la croissance économique que les tarifs.

**Grands consommateurs** - Selon la CEFQ, la hausse s'appliquerait à la fois aux consommateurs et aux entreprises, à l'exception des grands clients industriels. Cette exemption des grands clients industriels se comprend dans la mesure où le tarif L, en plus de refléter un coût de fourniture inférieur à celui d'autres segments de la clientèle, devient aussi, du simple fait qu'il est soustrait à la hausse envisagée, une forme d'aide financière servant à attirer ou à garder au Québec des usines grandes consommatrices d'électricité. On justifie cette forme d'aide financière au nom du développement régional ou industriel. Les entreprises multinationales propriétaires de ces usines font jouer la concurrence entre les états au niveau de l'attraction du capital étranger. Ainsi, le tarif d'électricité qui leur est demandé doit s'établir dans une logique de rentabilité fiscale pour le Québec et de concurrence fiscale internationale, davantage que dans une logique de réaménagement du fardeau fiscal.

## 6 Administration fiscale

- Volume 1, 2<sup>e</sup> partie, sections 6.1 et 6.2

### 6.1 Commerce électronique

À l'occasion de la consultation de nos membres à l'été 2014, les commerces membres de la FCCQ, établis au Québec, ont fait valoir le préjudice dont ils souffrent du fait de l'avantage indu conféré à leurs concurrents établis à l'étranger dont les ventes au Québec échappent à la TPS et la TVQ. Dans son mémoire à la CEFQ, la FCCQ a insisté sur l'importance pour les gouvernements d'agir de manière à assujettir les biens et services vendus sur internet à la TPS et à la TVQ. La FCCQ est donc heureuse de la place accordée à ce problème dans son rapport. La FCCQ appuie donc entièrement les recommandations #56, 57 et 58.

### 6.2 Évasion et évitement fiscal

En premier lieu, la FCCQ réitère sa désapprobation de l'évasion fiscale. Il arrive d'entendre une justification des comportements d'évasion en invoquant la lourdeur du fardeau fiscal et certains gaspillages dans l'utilisation des fonds publics. La FCCQ reconnaît que ces phénomènes favorisent l'évasion et l'expliquent en partie, mais ils ne les justifient pas pour autant. La conformité fiscale est un aspect du civisme; l'évasion fiscale est un acte d'incivisme en plus d'être illégal. Pour les contribuables, la voie normale et appropriée pour obtenir une baisse du fardeau fiscal est d'utiliser le processus démocratique, pas de se soustraire aux obligations fiscales. Pour les gouvernements, une vigoureuse répression de l'évasion fiscale est certes une réponse nécessaire au phénomène, mais ce n'est pas une réponse suffisante. Les gouvernements peuvent et devraient aussi réduire l'une des incitations à l'évasion, en réduisant le fardeau fiscal. **Ils pourraient aussi réduire les possibilités d'évasion en déplaçant le fardeau fiscal des objets de taxation faciles à frauder vers les objets que le sont plus difficilement.**

Tandis que l'évasion fiscale est illégale, l'évitement fiscal est un comportement légal par lequel un contribuable, particulier ou société, modifie son comportement en fonction des lois et de la réglementation fiscale pour réduire son fardeau fiscal. Ici, la FCCQ note que les possibilités d'évitement fiscal augmentent avec la complexification de la fiscalité.

Dans son mémoire à la CEFQ, la FCCQ avait noté qu'à ce jour, les gouvernements se sont surtout attaqués au phénomène de l'évasion en augmentant les efforts de vérification et de détection, en augmentant les pénalités et en diffusant de la publicité sociétale. Dans un seul cas, les gouvernements ont réduit les taux de taxation afin de faire diminuer l'incitation à la fraude (diminution temporaire de la taxe sur le tabac dans les années 1990 pour enrayer la contrebande avec remontée depuis). Ils n'ont pas encore essayé de réduire les avantages fiscaux pointus pour réduire les occasions d'évitement abusif. Enfin, il n'y a pas encore eu de réflexion sur le choix des types de prélèvements (revenu, vente, impôt foncier, tarifs) en fonction de leur vulnérabilité relative à l'évasion fiscale. Par exemple, les taxes foncières sont beaucoup plus difficiles à frauder ou à éviter que l'impôt sur le revenu ou la TVQ, quand celles-ci résultent de travaux de rénovation résidentielle. Les tarifs d'électricité sont également difficiles à frauder.

Pour les sociétés établies à la fois au Québec et dans d'autres juridictions, il est plus facile de déplacer la déclaration des profits vers la juridiction où **les taux sont les moindres, que de transférer des employés ou d'autres objets de taxation comme les immeubles. Vaut mieux donc taxer ces autres objets que les profits.**

La CEFQ n'a pas intégré ces arguments à sa réflexion, se contentant de recommander que le gouvernement poursuive sa lutte contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives (recommandation #52), sans s'attaquer aux causes profondes de ces comportements. La **FCCQ suggère au ministre de réfléchir aux causes profondes des comportements d'évasion et d'évitement, plutôt que de simplement accroître la répression, toute nécessaire soit elle.**

### 6.3 Vérification fiscale

À maintes reprises, la FCCQ a attiré l'attention de Revenu Québec sur des situations vécues par les entreprises, où les pouvoirs de Revenu Québec en matière de vérification ne nous paraissent pas exercés parfois avec toute la rigueur et le professionnalisme auquel on doit s'attendre. L'objectif de nos démarches a toujours été de travailler conjointement avec Revenu Québec afin de faciliter l'exercice de son mandat et d'harmoniser les relations avec les entreprises contribuables. Encore récemment, le Protecteur du citoyen est venu corroborer les observations trop souvent relatées par les membres de la FCCQ.

L'augmentation des moyens de vérification et de détection de même que les pressions exercées sur les vérificateurs pour qu'ils atteignent des objectifs sur le plan des cotisations ont entraîné une série de dérapages, notés par la Protecteur du citoyen dans son rapport

2013-2014, cité par le CEFQ. Dans son rapport publié le 18 septembre, la Protectrice du citoyen a notamment reproché à Revenu Québec de pénaliser des entreprises parce qu'elles font affaire avec des sous-traitants délinquants fiscaux : « Cette tendance de Revenu Québec à rendre des entreprises coupables par association peut avoir de lourdes conséquences sur l'économie du Québec. Faisant face à des cotisations exorbitantes, les entreprises doivent supporter des coûts importants pour se défendre, notamment des frais pour les honoraires d'experts tels que des comptables, fiscalistes et avocats. » Elle a ajouté : « Bien souvent, cela amène les banques à remettre en cause et même à retirer leur financement, laissant présager un risque réel de faillite, et donc, de fermeture d'entreprise. »

Pour obtenir des résultats plus rapidement du côté des cotisations additionnelles, des agents de recouvrement ont passé outre aux règles et directives de Revenu Québec, sachant qu'un contribuable s'estimant lésé peut toujours recourir au processus d'appel. Or, le processus d'appel est long et coûteux, à la fois pour le contribuable et pour l'administration fiscale. Ces dérapages nous indiquent que l'approche actuelle, focalisée sur l'augmentation des moyens de vérification et de détection, est en train d'atteindre sa limite. La FCCQ appuie donc fortement la recommandation #55.

De plus, Revenu Québec devrait redéfinir les objectifs assignés aux agents de recouvrement et les indicateurs de rendement sur lesquels ils sont évalués afin qu'ils internalisent une partie du coût qui est créé, quand une cotisation erronée est annulée ou diminuée à la suite du processus d'appel. Ainsi, les agents de recouvrement seraient moins enclins à émettre des cotisations erronées.

#### **6.4 Dédoublement fiscal**

La coexistence au Québec des deux agences chargées de l'administration fiscale, Revenu Québec et l'Agence du revenu du Canada (ARC), représente un dédoublement qui coûte des centaines de millions de dollars par année. Alors que tous les ministères et organismes sont appelés à émonder leurs dépenses ou à se réorganiser, et que les groupes socioéconomiques doivent contribuer au redressement des finances publiques, force est de s'interroger quant à la pertinence de maintenir ce dédoublement des agences de revenu.

Au coût du dédoublement fiscal pour l'administration publique, il faut ajouter celui pour les contribuables. Les particuliers et sociétés doivent remplir deux déclarations de revenus, traiter avec deux agences en cas de vérification ou de contestation. Ce temps passé à nous conformer à deux séries d'obligations fiscales pourrait être mieux employé, notamment par les petites entreprises.

Pour ce qui est du coût du dédoublement fiscal, pourquoi ne pas entreprendre des pourparlers avec le gouvernement fédéral pour mieux cerner le prix que l'ARC demanderait pour percevoir aussi l'impôt provincial des sociétés et des particuliers? Cet exercice

révélerait le véritable coût des particularités de la fiscalité québécoise qui ne sont pas harmonisées avec la fiscalité fédérale.

Dès lors, du côté des bénéfices de l'autonomie fiscale, les Québécois pourraient se poser la question de fond : au-delà du symbole, quelles sont les véritables bénéfices des particularités de notre régime fiscal ? En 2004, dans l'étude « Simplification de la fiscalité », le ministère des Finances provincial a justifié le maintien de Revenu Québec par l'existence de mesures fiscales répondant à des objectifs sociaux ou économiques. Parmi celles-ci, on retrouve 1) des mesures particulières au Québec qui ne sont pas particulières; 2) des mesures particulières au Québec qui pourraient quand même être maintenues, moyennant rétribution à l'ARC, si nous adoptons la définition fédérale du revenu imposable; 3) des mesures particulières au Québec qui pourraient être remplacées, sans perte d'efficacité, par d'autres qui, elles, seraient harmonisées avec la fiscalité fédérale; et enfin 4) des mesures particulières au Québec dont l'efficacité ou l'efficience est discutable.

La CEFQ a montré qu'il ne suffit pas qu'une mesure fiscale existe pour qu'elle soit efficace eu égard à son objectif, ni efficiente par rapport à son coût. L'existence même d'une particularité fiscale québécoise ne peut servir en soi à justifier le dédoublement fiscal; il faut plutôt évaluer la vraie valeur de cette particularité.

L'exercice proposé permettrait de vérifier collectivement si le jeu en vaut la chandelle : est-ce que cette totale autonomie fiscale vaut vraiment les quelques centaines de millions de dollars qu'elle coûte ? Ne pourrait-on pas avoir à peu près la même politique fiscale à un coût bien moindre ? Le contexte de redressement de nos finances publiques nous invite à nous poser ces questions avec davantage d'ouverture. Est-ce plus efficace et efficient de maintenir une organisation aussi grosse, Revenu Québec, quand il existe des solutions de rechange pour percevoir les mêmes revenus, et faire à peu près les mêmes choix fiscaux à moindre coût ?

## 7 Conclusion

La réforme proposée par la CEFQ profitera au Québec, surtout par son impact sur le PIB, mais aussi par les comportements souhaitables qu'il favorise. Nous sommes conscients qu'il s'agit d'une grosse commande pour un gouvernement, mais nous croyons que le jeu en vaut la chandelle.

Il faut normalement plusieurs années pour développer une majorité en faveur d'une réforme et pour en achever la mise en œuvre.

Dans le cas présent, l'important est d'imprimer la direction du changement, de commencer à poser des gestes significatifs, quitte à moduler la cadence d'implantation selon les circonstances.

Selon l'adage, les grandes réformes doivent être implantées préférablement en début de mandat ou du moins pas trop proches de l'échéance électorale. Le gouvernement arrivera au printemps prochain, à l'occasion de son budget 2016, au milieu de son mandat de quatre ans. Ce budget sera la dernière occasion pour commencer à implanter la réforme, pour deux raisons :

- Parce qu'il faudra au moins un an après la mise en œuvre pour que les agents économiques commencent à adapter leurs comportements et que l'impact espéré sur la croissance économique commence à se manifester;
- Parce que les années préélectorales ne sont pas propices à des réformes qui ne sont pas manifestement populaires.

Le budget 2016 représente donc le moment ou jamais pour commencer à implanter les idées centrales de la réforme. Si le gouvernement rate l'occasion que représente le budget 2016, nous risquons d'avoir gaspillé l'exercice.