



POURQUOI
LE QUÉBEC
A-T-IL SON
PROPRE
RÉGIME FISCAL ?

POURQUOI LE QUÉBEC A-T-IL SON PROPRE RÉGIME FISCAL ?

Les débats autour des compétences juridiques et des pouvoirs de taxation ont cours dans toutes les provinces. Pourtant, ce n'est qu'au Québec que les contribuables ont l'obligation de remplir deux déclarations de revenus. Les autres provinces confient l'administration de leur impôt sur le revenu des particuliers au gouvernement fédéral par l'entremise d'accords de perception fiscale. Des ententes sont conclues aussi pour le revenu des sociétés avec la majorité des provinces, à l'exception du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta.

C'est à partir de 1954 que le gouvernement du Québec a décidé de collecter directement les revenus des particuliers. Malgré plusieurs tentatives de simplification²⁰, la décision de conserver un système fiscal québécois a été maintenue par tous les partis qui se sont succédé au pouvoir. Il est admis que confier l'administration des impôts au gouvernement fédéral limiterait la capacité du gouvernement du Québec d'intervenir selon des objectifs sociaux et économiques qui lui sont propres. Par exemple, si le Québec devait accepter que le calcul du revenu disponible soit défini par le gouvernement fédéral, cela aurait pour effet de limiter ses possibilités de mettre en place des mesures fiscales qui correspondent à ses priorités d'action.

Cette décision est directement liée à l'exercice de la pleine autonomie fiscale du Québec. Le ministère des Finances du Québec l'évoque clairement lorsqu'il conclut que « la complexité du régime fiscal québécois est la conséquence directe du plein exercice de l'autonomie fiscale par le gouvernement du Québec. Par conséquent, la simplification du régime fiscal québécois ne devrait pas s'effectuer au prix d'une perte de cette autonomie et des avantages qu'elle confère²¹ ».

L'existence de deux systèmes fiscaux superposés donne lieu à des dispositions complexes, que nous ne présenterons pas dans cette étude. Conscients que cette situation génère des contraintes pour les administrations publiques et pour les contribuables québécois, les gouvernements cherchent à réduire les inconvénients en harmonisant les dispositions fiscales. Toutefois, le gouvernement canadien doit tenir compte des représentations de toutes les provinces canadiennes et n'a pas à obtenir d'assentiment de chacune d'elles pour déterminer ses règles fiscales. Si celles-ci sont différentes de celles du Québec, il en résultera des écarts pour les contribuables lorsqu'ils auront à remplir leurs déclarations de revenus. Cela se concrétisera par des règles différentes pour établir l'admissibilité à une mesure fiscale, par la façon d'établir le montant du crédit ou l'impôt à payer, par les exigences concernant les pièces justificatives nécessaires, etc.

²⁰ *Simplification de la fiscalité*, produit en 2004 par le Ministère des Finances, évoque les hypothèses de simplification et les conséquences qui y sont associées.

²¹ Ministère des Finances, *op. cit.*, p. 31.



Ainsi, dans certains cas, des règles harmonisées peuvent être souhaitées pour éviter des situations d'iniquité pour des contribuables québécois. Dans d'autres, les choix fiscaux du Québec peuvent s'avérer pertinents et justifiés au regard des orientations politiques du gouvernement.

En vertu des pouvoirs qui lui sont consentis par les lois constitutionnelles, en gérant son propre système fiscal, le Québec s'assure d'avoir le plein contrôle de sa fiscalité de façon à être en mesure de collecter et de distribuer l'argent des contribuables selon les priorités qu'il s'est données.



À RETENIR

POURQUOI LE QUÉBEC A-T-IL SON PROPRE RÉGIME FISCAL ?

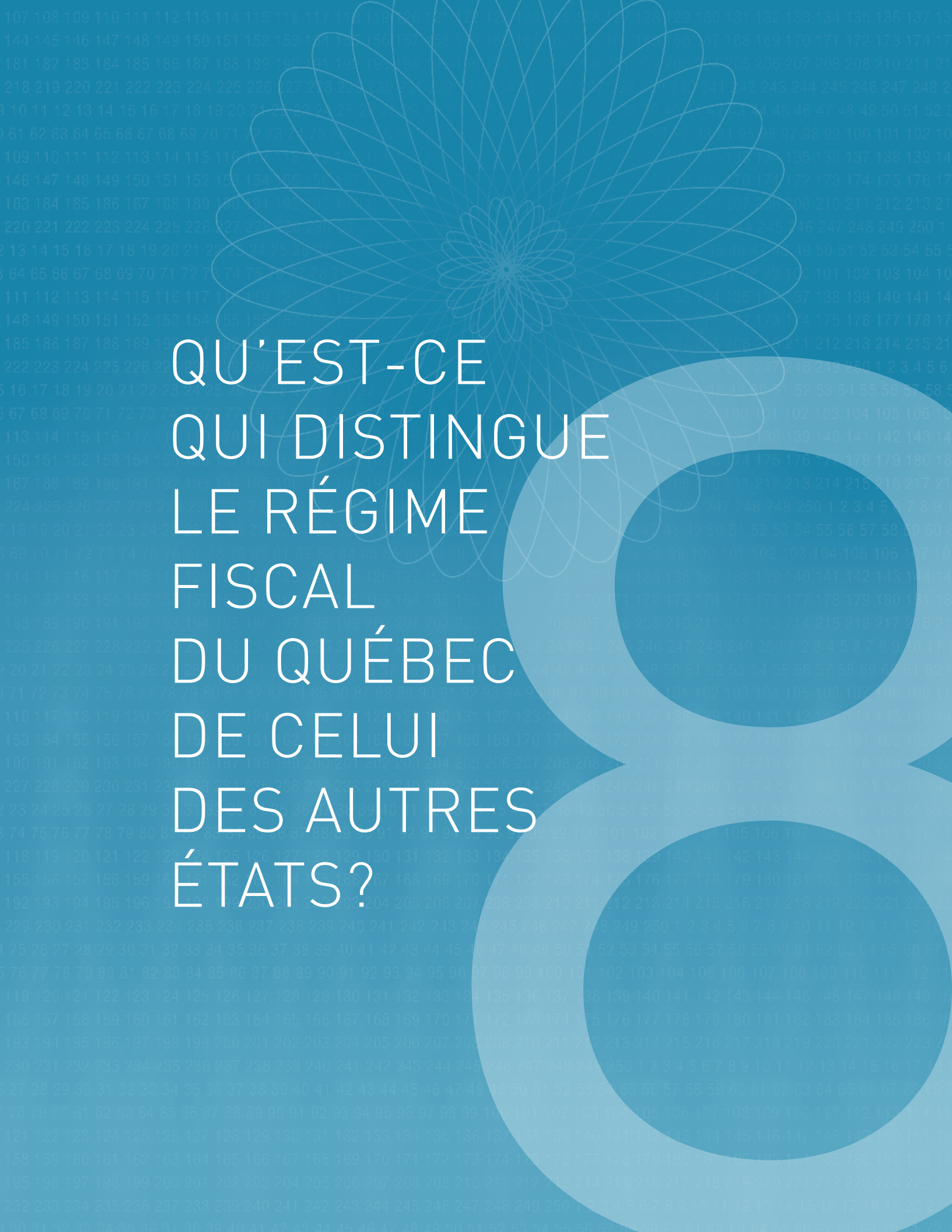
L'exercice de la pleine autorité en matière de fiscalité procure des avantages indéniables sur le plan de l'autonomie, puisque cela permet à un État de collecter les revenus et de les distribuer en fonction de ses priorités. En outre, la fiscalité s'avère pour un gouvernement un outil majeur d'intervention dans des domaines variés. C'est pourquoi le Québec a fait le choix d'administrer son propre système fiscal malgré les contraintes que cela impose. Le Québec s'assure ainsi de pouvoir utiliser tous les outils fiscaux à sa disposition pour répondre à ses priorités d'action.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Il est généralement admis qu'un État doit disposer des instruments nécessaires pour rendre opérationnels des projets qui correspondent aux souhaits de sa population. Les avantages tirés de la pleine autorité du Québec dans le domaine fiscal sont manifestes en ce qui a trait aux familles. En effet, le Québec a su mettre en place des mesures financières favorables à l'ensemble des familles. La démarche collective du Québec qui a conduit à la création des services de garde éducatifs à tarif réduit et du Régime québécois d'assurance parentale illustre qu'il est parfois nécessaire de se distinguer pour mener à terme des projets qui correspondent aux aspirations de sa population. Le vif succès de ces programmes vient confirmer la nécessité d'apparier les mesures de soutien gouvernemental aux réalités des familles québécoises.

Cette recherche d'adéquation entre l'aide gouvernementale et les besoins des familles s'avère aussi nécessaire sur le plan fiscal. Il importe que des efforts se poursuivent pour atténuer les effets de la double intervention dans le domaine familial non seulement sur le plan de l'harmonisation des mesures fiscales, mais surtout en ce qui concerne les orientations à l'égard des familles. À défaut de pouvoir concilier les orientations du Québec et celles du gouvernement fédéral, à l'instar de ce qui s'est fait dans d'autres circonstances, il y a lieu de s'attendre à ce que le Québec doive accentuer ses démarches auprès du gouvernement canadien pour que ses orientations en matière de famille soient mieux prises en compte.





QU'EST-CE
QUI DISTINGUE
LE RÉGIME
FISCAL
DU QUÉBEC
DE CELUI
DES AUTRES
ÉTATS?

QU'EST-CE QUI DISTINGUE LE RÉGIME FISCAL DU QUÉBEC DE CELUI DES AUTRES ÉTATS ?

Cette étude retient deux éléments qui distinguent particulièrement les régimes fiscaux québécois et canadien de ceux des autres pays développés. Tout d'abord, le régime fiscal est basé sur l'individu, mais l'aide aux familles est surtout établie en fonction du revenu familial. Le second élément est lié à une gestion par la fiscalité de la presque totalité des programmes de soutien économique aux familles.

L'AIDE AUX FAMILLES ÉTABLIE SELON LE REVENU FAMILIAL

Dans la majorité des pays développés, le régime fiscal des particuliers est basé sur l'individu, c'est-à-dire que l'impôt à payer du contribuable est établi en fonction de ses propres revenus (voir « Le choix de base d'imposition dans quelques pays »). Certains pays offrent aux couples la possibilité de choisir entre un mode d'imposition individuel ou familial. En France, la déclaration commune présente des avantages pour les couples admissibles²², puisqu'en vertu du quotient familial, l'impôt à payer est établi selon le nombre de personnes dans la famille.

Quoique les régimes fiscaux québécois et canadien soient basés sur l'individu à certains égards la prise en compte de la composante familiale vient modifier la contribution à l'impôt de chacun des membres du couple. Par exemple, un crédit permet de réduire l'impôt de la personne qui déclare un conjoint à charge. Dans un régime fiscal basé exclusivement sur l'individu, c'est la personne sans ressource qui aurait reçu un crédit d'impôt remboursable ou une allocation de subsistance minimale faisant en sorte que sa dépendance financière à l'égard du conjoint ne soit pas prise en compte.

Le transfert de revenus de retraite entre conjoints est une autre illustration. Le fractionnement du revenu dans un couple offre certes des avantages financiers à ceux qui en bénéficient, mais en permettant le transfert de revenu au partenaire moins rémunéré, cette technique change la nature fondamentale du régime fiscal. C'est pourquoi, certains favorisent davantage d'autres options²³.

²² Les couples mariés et les signataires d'un pacte civil de solidarité qui ont trois ans de vie commune.

²³ Pour Robert Glossop, qui était directeur de la recherche à l'Institut Vanier de la Famille, « Il vaudrait mieux regarder ailleurs, par exemple du côté du revenu minimum inconditionnel ou allocation universelle, du côté des déductions, exemptions, crédits ou autres mesures fiscales liées aux enfants et autres personnes à charge ». Robert Glossop, *Un homme et son temps: Les familles, les questions touchant les familles et pourquoi elles sont importantes*, p. 11-12.

Par ailleurs, règle générale, les régimes fiscaux québécois et canadien déterminent l'accessibilité et le montant de l'aide financière aux familles à partir des revenus des deux conjoints, que ceux-ci soient mariés ou non, pourvu qu'ils correspondent à la définition fiscale de conjoints²⁴. La fiscalité prend en compte les revenus des conjoints, même si ceux-ci ne sont pas les parents de chacun des enfants. Pour certaines mesures, on tiendra aussi compte des revenus des enfants aux études.

L'allocation de l'aide en fonction des revenus familiaux n'est pas sans conséquence sur le soutien aux familles. En outre, elle a des incidences au moment de la formation du couple, particulièrement au moment d'une reconstitution familiale. En octroyant l'aide en fonction des revenus familiaux par la fiscalité, nos systèmes fiscaux se différencient de ceux de nombreux États dont le régime d'imposition est aussi basé sur l'individu, mais où le fait familial est soutenu par des allocations universelles, non imposables et non établies en fonction des revenus familiaux.

LA FISCALISATION DES MESURES D'AIDE FINANCIÈRE AUX FAMILLES

Une autre particularité du régime fiscal québécois tient au fait que, depuis une vingtaine d'années, on assiste à une utilisation accrue de la fiscalité dans le soutien financier aux familles. Ce phénomène que l'on désigne par « fiscalisation » des mesures d'aide n'est toutefois pas exclusif au domaine familial : « Entendons par fiscalisation le fait que les diverses mesures empruntent de plus en plus les paramètres et les modalités de la fiscalité, quand elles n'y sont pas tout simplement directement liées.²⁵ »

La fiscalisation des programmes sociaux et familiaux fait donc référence à l'utilisation de mécanismes fiscaux, autant pour déterminer l'admissibilité à la prestation et le montant de celle-ci que pour en assumer l'entière gestion.²⁶ À l'occasion, on désigne ce type de mesures par le terme « programmes sociofiscaux », parce qu'elles se situent à la limite des mesures fiscales et des mesures de programmes.

Ainsi, il n'existe pas à proprement parler d'allocations familiales au Québec. La mesure Soutien aux enfants l'illustre bien. Au lieu de créer un programme spécial défini par une loi, comme c'est le cas pour l'assurance-emploi ou l'aide sociale, le gouvernement du Québec a choisi d'opérationnaliser le soutien aux familles par la création du crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants (CIRSE). Cette façon de faire n'est pas propre au Québec ni au Canada, mais son usage est plus répandu ici que dans l'ensemble des pays développés. Dans les pays scandinaves, par exemple, il n'y a pas de mesures fiscales pour les familles mais il existe des programmes offrant de généreuses allocations universelles et non imposables²⁷.

²⁴ Un conjoint, sur le plan fiscal, est une personne, de sexe opposé ou de même sexe, qui est unie par les liens du mariage ; ou unie par union civile ; ou qui est reconnue comme conjoint de fait, c'est-à-dire qui, à un moment de l'année, vivait maritalement et était la mère ou le père biologique ou adoptif d'au moins un des enfants du couple ou qui vivait maritalement depuis au moins douze mois consécutifs.

²⁵ Marie-Hélène Saint-Pierre et Renée B-Dandurand, *Axes et enjeux de la politique familiale québécoise : Présentation d'une recension informatisée des écrits*, p. 97.

²⁶ Diane Demers, George Lebel et Ginette Valois (sous la dir. de), *La gestion du social par la fiscalité : Actes de la 9^e Journée en droit social et du travail*, p. 7.

²⁷ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Portraits de politiques familiales : Situation dans onze pays développés*, 128 p.



L'usage presque exclusif de la fiscalité pour intervenir dans le domaine de la famille soulève des interrogations et incite à considérer ses avantages et ses inconvénients²⁸. Tout d'abord, la fiscalisation de l'aide financière apparaît plus simple à administrer. D'une part, elle ne nécessite pas de lois particulières. D'autre part, il est plus facile d'intégrer l'administration d'une nouvelle mesure fiscale que de créer une structure destinée à la gestion d'un programme. Ce faisant, l'État rationalise ses coûts en matière de ressources humaines et financières.

Compte tenu du fait que des changements législatifs ne sont pas nécessaires, il devient plus simple d'apporter des modifications aux règles fiscales, ce qui peut s'avérer avantageux lorsqu'un gouvernement veut intervenir rapidement pour s'adapter à de nouvelles situations. La fiscalisation peut aussi apparaître moins « stigmatisante » que la création de programmes spéciaux du fait que tous les citoyens sont tenus de remplir une déclaration d'impôt. Chaque situation est considérée comme différente, la confidentialité est assurée, et personne ne sait ce que son voisin reçoit de l'État.

En contrepartie, la fiscalisation comporte des inconvénients : « Il est désormais presque impossible de toucher une prestation familiale sans dévoiler son revenu et sans avoir produit une déclaration de revenus à l'impôt. Ce sont là des changements importants des rapports de la famille et de l'État qu'on a généralement peu tendance à souligner²⁹. » Contrairement à un programme où il serait possible d'allouer l'aide à partir d'une évaluation des besoins financiers au moment où ceux-ci se manifestent, l'intervention fiscale s'établit à partir de la situation de l'année précédente, et parfois antérieure à celle-ci. Il peut donc exister un décalage entre les besoins et l'aide consentie (règle d'annualisation). Cette situation amène certains observateurs à considérer qu'il s'agit davantage d'une logique de revenus que d'une logique de besoins et à y voir un recul des droits des individus.

« La fiscalisation peut rendre invisibles aux yeux des citoyens les agissements de l'État à leur égard », invoque-t-on³⁰. Il est en effet plus facile pour un gouvernement de modifier les dispositions des régimes fiscaux que celles d'un programme social. En cas de litige, les recours ne sont pas de même nature lorsqu'il s'agit de mesures fiscales ou de programmes sociaux. Il peut être plus difficile à une structure fiscale de saisir des problèmes de nature humaine et sociale, comme pourrait le faire un tribunal administratif affecté aux litiges entre les citoyens et les administrations responsables des programmes sociaux. Dans ce contexte, la fiscalisation rendrait plus ardu l'exercice des recours, car, selon certains, « l'utilisation du fisc a un effet intimidant qui peut réussir à faire taire les citoyens qui craindraient d'attirer sur eux l'attention de ce dernier³¹ ».

Une mesure fiscale peut être simple d'application et facile à comprendre, mais avoir des effets insoupçonnés sur d'autres mesures fiscales à cause des interrelations possibles. Il faut souvent avoir recours à des simulations pour établir ces interrelations. Par exemple, le fait pour une famille

28 Les arguments invoqués proviennent principalement des actes du colloque organisé sur le sujet. Diane Demers, George Lebel et Ginette Valois (sous la dir. de), *op. cit.*, p. 7.

29 Marie-Hélène Saint-Pierre et Renée B.-Dandurand, *op. cit.*, p. 97.

30 Diane Demers, George Lebel et Ginette Valois (sous la dir. de), *op. cit.*, p. 154.

31 Diane Demers, George Lebel et Ginette Valois (sous la dir. de), *Ibid.*, p. 157.

québécoise d'utiliser ou non le crédit d'impôt québécois pour la garde d'un enfant peut entraîner une réduction de la Prestation fiscale canadienne pour enfants. On se rappellera que l'abandon par le gouvernement fédéral³² des allocations familiales universelles et leur remplacement par des mesures basées sur le revenu familial sont apparus dans un contexte socioéconomique difficile. Les gouvernements de l'époque étaient à la recherche de moyens pour diminuer leur déficit budgétaire tout en améliorant le sort des personnes touchées par les suites de la crise économique des années 1980. C'est ainsi que la grande majorité des mesures d'aide sont devenues sélectives. Dans ce contexte, l'usage de la fiscalité est apparu, pour les gouvernements, comme un moyen simple pour gérer des mesures établies en fonction des ressources des ménages. Plusieurs pays européens n'ont pas opté pour cette approche et ont maintenu des prestations substantielles à tous les parents, malgré le même contexte de crise économique. Dès lors, il devient moins essentiel pour ces pays d'utiliser la fiscalité.

On invoque aussi que l'usage de mesures fiscales, plutôt que la création de nouveaux programmes de transferts, est devenu une façon pour des gouvernements d'intervenir de manière moins perceptible dans le domaine de la protection du revenu. C'est ainsi que, dans un contexte de concurrence économique, « la fiscalisation de programmes sociaux rend moins visible aux yeux du capital international le caractère social d'un programme³³ ». En outre, la fiscalisation serait vue comme un moyen pour des gouvernements de mieux « dissimuler » l'aide consentie, puisque celle-ci ne se retrouve pas dans le budget de l'État. Cela peut représenter des avantages pour des gouvernements qui veulent démontrer qu'ils réduisent leurs dépenses budgétaires. C'est une façon aussi pour le gouvernement fédéral d'intervenir dans un champ de compétence provincial tout en respectant le cadre constitutionnel : puisqu'il ne légifère pas dans ce champ, il se contente d'utiliser son pouvoir fiscal³⁴.

Certains voient l'influence du courant néolibéral dans cette utilisation de la fiscalité dans les domaines social et familial. Ce courant favoriserait l'usage de mesures très sélectives qui font en sorte que l'aide financière diminue très rapidement en fonction du revenu familial, ce qui crée inévitablement des exclus. Pour d'autres, le problème n'est pas la fiscalisation, mais le remplacement des programmes à caractère universel et des programmes d'aide sociale par des programmes ciblés dont les montants décroissent très rapidement selon les revenus familiaux.

La tendance des gouvernements québécois et canadien à intervenir par la fiscalité dans des problématiques sociales et économiques semble avoir engendré dans la population une acceptation tacite qu'il s'agit de la seule façon de faire. Dès lors, des citoyens réclament de plus en plus de mesures fiscales pour combler toutes sortes de besoins. Ainsi, on a vu apparaître des mesures fiscales pour une multitude d'activités (crédit pour des frais engagés pour la participation des enfants à des activités physiques, crédit pour les coûts de transport en commun, etc.).

³² Le gouvernement du Québec a lui aussi opté pour des mesures sélectives, même s'il a conservé une prestation minimale universelle.

³³ Diane Demers, George Lebel et Ginette Valois (sous la dir. de), *op. cit.*, p. 154.

³⁴ Le chercheur Alain Noël note que, déjà en 1950, le Québec s'inquiétait des interventions du fédéral dans les champs de compétence des provinces. Le fédéral invoque le pouvoir de dépenser en vertu duquel un ordre de gouvernement pourrait dépenser comme il l'entend les revenus dont il dispose à condition qu'il ne légifère pas expressément dans un domaine de compétence qui n'est pas le sien. (Alain Noël, *op. cit.*, p. 17-27.)



Certains y voient un risque que l'utilisation massive de mesures fiscales vienne remplacer des investissements dans des programmes universels à coût réduit (par exemple, pour l'accès à des services publics de loisir, les investissements dans les transports en commun, etc.).

La fiscalisation peut aussi poser des inconvénients aux couples dont le mode de gestion de l'argent n'implique pas la mise en commun de tous les revenus. Il devient alors ardu de départager la part de chacun lors des « retours d'impôts ».

Enfin, quand l'aide aux familles est fiscalisée, il arrive qu'une mesure soit présentée à la fois comme une réduction d'impôt, une mesure de lutte contre la pauvreté et une mesure reconnaissant les responsabilités financières de toutes les familles. Dans ce contexte, il ne faut pas s'étonner que la perception de plusieurs familles à l'égard de l'aide de l'État soit mitigée. Certains parents ont en effet la conviction que les gouvernements ne reconnaissent pas leur contribution et qu'ils reçoivent peu ou pas d'aide gouvernementale pour leurs enfants.

LE CHOIX DE BASE D'IMPOSITION DANS QUELQUES PAYS³⁵

On observe que l'imposition est individuelle dans la fiscalité québécoise et canadienne ainsi que dans la plupart des pays développés. La France, l'Allemagne et les États-Unis se distinguent à cet égard.

En France, les personnes seules et les couples en union de fait déclarent leurs revenus sur une base individuelle. Les couples mariés de même que les signataires d'un pacte civil de solidarité (PACS) doivent faire une déclaration commune. Ces derniers doivent cependant compter trois ans de vie commune depuis l'enregistrement de leur pacte civil de solidarité pour produire une déclaration commune. Toutes les familles ayant un revenu imposable bénéficient du quotient familial depuis 1945, une méthode de calcul de l'impôt qui permet de réduire la progressivité de l'impôt des familles qui ont des enfants à charge en fonction du type de famille (couple marié, concubins ou parent seul) et du nombre d'enfants mineurs. La baisse d'impôt qui résulte du quotient familial est cependant plafonnée pour les hauts revenus depuis quelques années. Pour les couples en union de fait, l'un des conjoints déclare les enfants à sa charge. Le quotient s'applique aussi aux familles comptant un seul parent.

Au Royaume-Uni, la personne est l'unité d'imposition. Des crédits d'impôt pour enfants s'appliquent en fonction du revenu familial. Il existe aussi un crédit d'impôt à l'emploi. Les calculs sont effectués sur la base des revenus de l'année précédente, puis corrigés à la fin de l'année courante. L'État alloue aussi des allocations familiales universelles et non imposables.

En Allemagne, les couples mariés ont le choix entre l'imposition individuelle et le quotient conjugal. L'imposition commune signifie que le revenu total des deux conjoints est divisé par deux. Ce quotient conjugal est particulièrement avantageux pour les couples à un gagne-pain à revenu élevé. Il existe, en plus, une allocation familiale non imposable. Celle-ci est liée à une déduction fiscale pour enfant correspondant à ses besoins essentiels. Toutes les familles sont assurées de recevoir un montant au moins égal aux allocations familiales de base.

Aux États-Unis, les couples mariés ont le choix entre la déclaration commune et deux déclarations séparées au niveau fédéral. La déclaration commune est exigée pour réclamer le crédit d'impôt pour frais de garde et le crédit d'impôt sur le revenu gagné par les familles avec enfants. Il n'existe pas d'allocations familiales à l'échelle nationale. Toutefois, l'impôt fédéral tient compte des charges familiales de multiples façons. Ainsi, le soutien financier des familles passe largement par la fiscalité fédérale. De nombreux États complètent cette aide en offrant leurs propres crédits d'impôt.

³⁵ L'information est tirée d'une étude publiée en 2004. Il est possible que des changements se soient produits dans certains pays.



En Norvège, tout comme dans l'ensemble des pays scandinaves, il n'existe pas de mesures fiscales pour les familles, mais plutôt des programmes spéciaux qui compensent les coûts qu'elles assument. La fiscalité est donc basée uniquement sur l'individu. En 2001, le gouvernement norvégien a aboli le crédit d'impôt pour enfants à charge afin de majorer l'allocation familiale, une prestation universelle non imposable et non conditionnelle aux revenus familiaux à laquelle s'ajoutent des suppléments pour enfants de un à trois ans et pour les familles des régions éloignées.

En Finlande, à partir de 1976, le régime est passé de l'imposition de la famille à l'imposition individuelle afin d'encourager le travail des femmes mariées. Les derniers allègements fiscaux en faveur des familles ont été abolis en 1994. En contrepartie, les allocations familiales ont été augmentées.

Source : Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Portraits de politiques familiales : Situation dans onze pays développés*. (Voir particulièrement les pages 20, 48, 49, 60, 65, 70, 87, 109, 112.)

À RETENIR

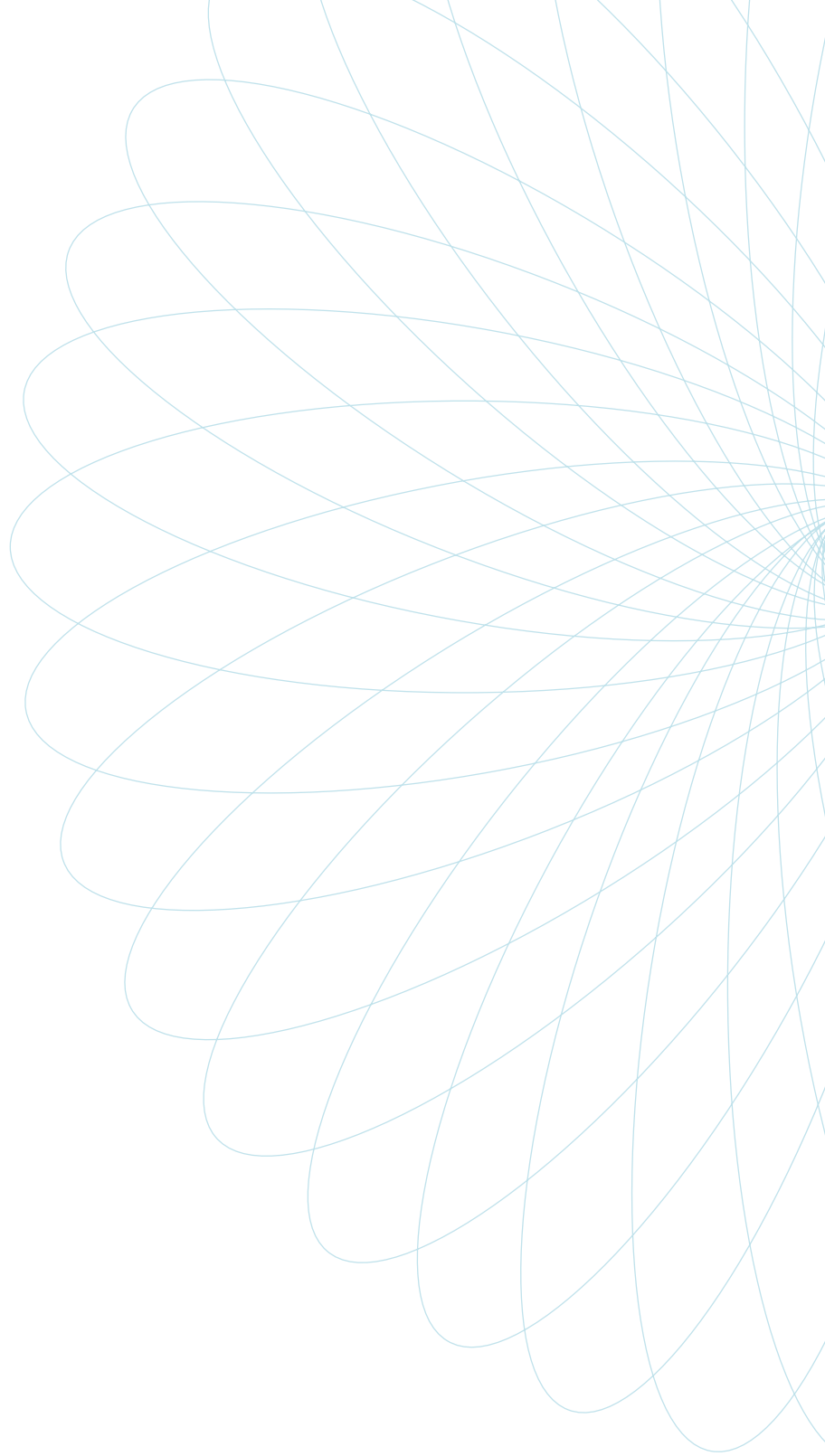
QU'EST-CE QUI DISTINGUE LE RÉGIME FISCAL DU QUÉBEC DE CELUI DES AUTRES ÉTATS ?

Tout comme c'est le cas pour le système fiscal fédéral, le système fiscal québécois est basé sur l'individu, c'est-à-dire que l'impôt est établi en fonction des revenus de chaque contribuable, mais non de façon absolue. Contrairement à l'Europe, où un grand nombre d'États ont opté pour des programmes d'allocations universelles, non imposables et non conditionnelles aux revenus familiaux, le Québec et le Canada se distinguent par leur gestion presque exclusive de l'aide financière aux familles au moyen de la fiscalité et par l'établissement de cette aide en fonction du revenu familial.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Les gouvernements québécois et canadien interviennent de plus en plus par la fiscalité pour soutenir financièrement les familles. Cette façon de faire est peu remise en question, alors qu'elle comporte des incidences importantes et peut même modifier la relation entre l'État et ses citoyens. Une réflexion s'impose. L'usage de la fiscalité est-il le mode le plus apte à soutenir les besoins des familles et à reconnaître la contribution sociale que représente l'exercice de la parentalité ? La fiscalisation des programmes familiaux doit-elle être remise en cause ou est-ce que ce sont les modalités des mesures fiscales destinées aux familles qui sont à revoir ?





QU'ENTEND-ON
PAR « DÉPENSES
FISCALES »
ET « DÉPENSES
BUDGÉTAIRES » ?

QU'ENTEND-ON PAR « DÉPENSES FISCALES » ET « DÉPENSES BUDGÉTAIRES » ?

La fiscalité permet de collecter les recettes de l'État, mais aussi d'intervenir dans des domaines particuliers en utilisant une foule de mesures. Celles-ci deviennent des moyens de tenir compte de principes fiscaux en fonction d'objectifs stratégiques sur les plans économique, social, culturel ou autres. Les gouvernements cherchent ainsi à influencer les comportements, à favoriser certaines activités, à aider certains groupes de contribuables qui se trouvent dans des situations particulières. Par conséquent, par rapport à ce qui serait réclamé à un contribuable³⁶, celui-ci peut voir son impôt réduit en vertu de l'application de mesures fiscales. Ce faisant, l'État se prive de revenus potentiels. Pour présenter ces manques à gagner, on utilise la notion de dépenses fiscales.

Il est donc opportun dans l'analyse des recettes et des dépenses des administrations publiques de distinguer les notions de dépenses fiscales et de dépenses budgétaires. Le concept de dépenses fiscales implique de nombreuses particularités. Pour les fins de cette étude, seuls les éléments majeurs seront retenus. On peut obtenir une information plus détaillée auprès du ministère des Finances du Québec (*Dépenses fiscales*, édition 2007).

DÉFINITION DES DÉPENSES FISCALES

Selon la définition du ministère des Finances du Québec, les dépenses fiscales font généralement référence à des mesures qui ont pour effet de réduire ou de différer les impôts et les taxes payables par les contribuables. Ce concept renvoie donc à des choix de politiques fiscales par lesquels le gouvernement accepte volontairement de se priver d'une partie de ses revenus fiscaux pour atteindre ses objectifs.

LES CATÉGORIES DE DÉPENSES FISCALES

En matière d'impôt sur le revenu, les dépenses fiscales peuvent être regroupées en cinq grandes catégories : exemptions et exonérations ; déductions ; taux réduits d'imposition ; crédits d'impôt ; reports d'impôt (voir « Les catégories de dépenses fiscales »).

L'ESTIMATION DES DÉPENSES FISCALES

Pour chaque dépense fiscale, une estimation est faite de ce qu'il en coûte au Trésor public. Il est ainsi possible de savoir combien de millions de dollars représente tel crédit d'impôt en allègement fiscal, c'est-à-dire le montant potentiel en moins dans les coffres de l'État. Il s'agit toutefois d'estimations, puisqu'on ne peut jamais être certain de la réaction des contribuables.

³⁶ On fait référence ici à un régime fiscal de base, par exemple les taux de cotisation. Pour en savoir plus sur les composantes de celui-ci, consulter Ministère des Finances, *Dépenses fiscales*, p. A5.



LE CHOIX DES MESURES

L'utilisation d'une mesure plutôt qu'une autre n'est pas sans conséquence. Par exemple, un gouvernement, par souci d'équité horizontale, peut mettre en place une mesure qui vise à prendre en compte la charge financière que représentent les soins donnés à une personne en perte d'autonomie. Si, pour ce faire, il met en place un crédit d'impôt non remboursable, cela signifie que seules les personnes qui paient de l'impôt pourront bénéficier d'une compensation des frais engagés. De ce fait, les proches aidants à faible revenu ne tireront aucun avantage de cette mesure. En contrepartie, si ce gouvernement choisit d'implanter un crédit d'impôt remboursable, il offre une aide directe. Dans ce cas, la mesure ne fait pas que priver l'État de revenus potentiels, mais elle implique aussi des déboursés.

L'AMBIGUÏTÉ DES CRÉDITS D'IMPÔT REMBOURSABLES

Les crédits sont remboursables du fait que, lorsque leur valeur est supérieure à l'impôt à payer du contribuable, l'excédent lui est remboursé. Ce sont par exemple, au Québec, le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants et le crédit d'impôt remboursable relatif à la prime au travail. Le ministère des Finances du Québec reconnaît que, « pour les particuliers, ces crédits s'apparentent davantage à des paiements de transfert (allocations directes) qu'à des réductions d'impôt. Par exemple, le crédit d'impôt remboursable pour la TVQ est accordé à tous les contribuables à faible revenu, même à ceux qui n'ont aucun impôt à payer³⁷ ». L'utilisation de crédits d'impôt remboursables suscite donc certaines ambiguïtés parce qu'ils se trouvent à la limite de ce qui constitue une dépense fiscale et de ce qui constitue une dépense budgétaire. Certains ouvrages les associent à des mesures sociofiscales (voir « L'ambiguïté des crédits d'impôt remboursables »).

LES DÉPENSES FISCALES VERSUS LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

Lorsque l'on veut faire le bilan des actions du gouvernement, il importe de tenir compte à la fois des dépenses fiscales et des dépenses budgétaires. Ces dernières correspondent aux dépenses de ministères et d'organismes et aux sommes versées pour le remboursement de la dette. Or, on observe que généralement l'attention médiatique se concentre plus sur ce type de dépenses que sur les dépenses fiscales. Seules les nouvelles annonces de déductions ou de crédits d'impôt sont mises en évidence, on remet rarement en question celles existantes. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les dépenses fiscales ne se retrouvent pas dans le budget d'un gouvernement, mais sont présentées dans un cahier spécial. Par exemple, il est régulièrement fait état des dépenses faites pour des services publics dans le domaine de la santé, mais on mentionne rarement les revenus dont l'État se prive en crédits d'impôt pour rembourser des frais à des contribuables qui ont eu recours à des services payants pour des soins médicaux.

En ce qui a trait à l'aide aux familles, on retrouve à la fois des mesures budgétaires et des mesures fiscales, ce qui ne facilite pas le repérage de l'information. Ce n'est pas tant la pertinence de ces mesures qui est en cause que la difficulté de bien cerner l'ensemble de la situation, car, tout comme les dépenses budgétaires et la dette publique, les dépenses fiscales réduisent la marge de manœuvre financière de l'État.

³⁷ *Ibid.*, p. A13.



LES CATÉGORIES DE DÉPENSES FISCALES

Les exemptions et les exonérations. Il s'agit de revenus qui ne sont pas assujettis à l'impôt en totalité ou partiellement (par exemple, le Supplément de revenu garanti des pensions de vieillesse). Certains groupes peuvent être exonérés (par exemple, les organismes sans but lucratif).

Les déductions d'impôt. Ce sont des éléments destinés à réduire les revenus assujettis à l'impôt (par exemple, les déductions relatives aux cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite [REER]).

Les taux réduits d'imposition. Dans certains cas, des taux d'impôt inférieurs aux taux généralement applicables sont accordés.

Les crédits d'impôt. Ce sont des éléments qui, au lieu de diminuer les revenus assujettis à l'impôt, servent à réduire l'impôt à payer. Il existe des crédits d'impôt remboursables et non remboursables.

Les crédits d'impôt remboursables sont ainsi nommés du fait que, lorsque leur valeur est supérieure à l'impôt à payer du contribuable, l'excédent lui est remboursé. De façon générale, tous les crédits d'impôt offerts aux sociétés sont remboursables et peuvent donc être assimilés à des mesures d'aide financière directe ayant pour objectif d'encourager certaines activités.

Les crédits d'impôt non remboursables réduisent l'impôt. Ces crédits ne donnent droit à aucun remboursement d'impôt lorsque leur valeur excède l'impôt sur le revenu imposable. Dans certains cas, la partie inutilisée peut être reportable, c'est-à-dire qu'elle peut servir à réduire l'impôt à payer pour une autre année.

Les reports d'impôt. Les reports d'impôt sont des montants qui n'entrent pas dans le calcul du revenu de l'année, mais dans celui d'une année future. Pour les entreprises, l'imposition des gains en capital à leur réalisation en est un exemple.

Les remboursements de taxes. Les dépenses fiscales liées aux taxes à la consommation sont principalement des exemptions pour certains biens et services et, dans d'autres cas, des remboursements de la taxe payée. Elles peuvent aussi prendre la forme de taux réduits de taxes sur certains produits.

Source : Ministère des Finances, *Dépenses fiscales*, p. A11-A14.

L'AMBIGUÏTÉ DES CRÉDITS D'IMPÔT REMBOURSABLES

Dépenses fiscales

Mesures qui ont pour effet de réduire ou de différer les impôts ou les taxes payables par les contribuables.

Dépenses budgétaires

Dépenses nécessaires pour assurer les obligations de l'État (son fonctionnement, l'offre de services, le remboursement de la dette...).

Crédits d'impôt remboursables

Ils ont pour effet de réduire l'impôt et nécessitent des déboursés lorsque la valeur du crédit dépasse l'impôt à payer.



À RETENIR

QU'ENTEND-ON PAR « DÉPENSES FISCALES » ET « DÉPENSES BUDGÉTAIRES » ?

On distingue deux types de dépenses gouvernementales : les dépenses budgétaires et les dépenses fiscales. Les premières sont en rapport avec les ressources allouées à chacun des ministères et organismes et au remboursement de la dette. Les autres font référence aux dispositions qui ont pour effet de réduire ou de reporter les impôts et les taxes. Les gouvernements exercent un suivi distinct pour les deux types de dépenses. Lorsqu'un gouvernement dépose ses prévisions budgétaires, les dépenses fiscales n'y figurent pas. Une certaine ambiguïté apparaît lorsqu'il s'agit des crédits d'impôt remboursables, qui sont à la limite des deux types de dépenses.

MATIÈRE À RÉFLEXION

Le Conseil constate qu'il est ardu pour des non-initiés de comprendre les notions de dépenses fiscales et de dépenses budgétaires. Des efforts de vulgarisation des instances publiques pourraient faciliter l'appropriation par les contribuables de l'information pertinente. Il est en effet reconnu qu'une connaissance adéquate du domaine des finances publiques est de nature à favoriser l'exercice de la citoyenneté.

Le fait que la fiscalité est de plus en plus utilisée comme outil d'intervention amène les gouvernements à faire grand usage des déductions et des crédits d'impôt. Quoique ces avantages fiscaux puissent être justifiés, il n'en demeure pas moins qu'ils représentent des sommes considérables et réduisent la marge de manœuvre financière de l'État. En outre, les dépenses fiscales sont moins visibles et peu soumises aux discussions sur la place publique. Soucieux d'une plus grande transparence, le Conseil s'interroge sur l'utilisation de certaines dépenses fiscales qui peuvent davantage s'apparenter à des mesures budgétaires.

