

**Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec  
dans le cadre des consultations prébudgétaires 2018**

---

**Quelques réflexions en vue de la bonification du bouclier fiscal**

---

**Luc Godbout<sup>1</sup>**

**12 février 2018**



---

<sup>1</sup> 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).

### **Mise en contexte**

Le bouclier fiscal est une mesure fiscale qui est relativement complexe dans son fonctionnement technique, mais son objectif est clair. À cet égard, le bouclier jouit d'une « aura » positive sur laquelle il est avantageux de capitaliser en continuant à le renforcer.

Le tableau qui suit résume l'évolution jusqu'à aujourd'hui du bouclier fiscal.

	<b>Rapport final de la CEFQ</b>	<b>Budget 2015-2016</b>	<b>Budget 2016-2017</b>
<b>Mesures admissibles</b>	Prime au travail, crédit pour frais de garde, CIS et la prime pour travailleurs d'expérience	Prime au travail Crédit frais de garde	Prime au travail Crédit frais de garde
<b>Δ revenu de travail</b>	Max. de 5 000 \$ par ménage	Max. de 2 500 \$ par personne	Max. de 3 000 \$ par personne
<b>Proportion compensée</b>	50 %	75 %	75 %
<b>Coût</b>	90 M\$	52 M\$	61 M\$
<b>Clientèle</b>	Près de 790 000 ménages	Près de 400 000 ménages	Près de 400 000 ménages

Sources : Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, 2015; Ministère des Finances du Québec, Plan économique du Québec, budget 2015-2016 et budget 2016-2017.

L'idée du bouclier fiscal est apparue à la suite de réflexions de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (CEFQ) et faisait partie de son rapport final publié en mars 2015. Dans cette version du bouclier, plus de mesures fiscales agissant à la hausse du taux effectif marginal implicite étaient incluses, la variation de revenu considérée était par ménage plutôt que par personne, ce faisant la propension compensée pouvait être plus supérieure.

Le budget 2015-2016 a mis en place un bouclier fiscal qui a fait partie, pour la première fois, de la déclaration de revenus du Québec de 2016. Dès le budget 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. Ce nouveau montant faisait partie, de façon rétroactive, du bouclier fiscal 2016.

Les quelques réflexions incluses dans le présent mémoire visent à aller dans le même sens d'une bonification du bouclier fiscal qui aurait évidemment comme objectif d'accroître son effet sur les revenus des ménages les plus susceptibles d'être affectés par la problématique des taux effectifs marginaux implicite (TEMI), tout en contrôlant la croissance de son coût annuel.

### **Réflexion 1 : Revoir la variation annuelle maximale du revenu de travail des ménages**

Un premier élément de bonification consisterait à faire passer le seuil maximal de croissance du revenu d'un maximum de 3 000 \$ par conjoint à une variation nette positive des revenus de travail du ménage jusqu'à un maximum de 6 000 \$, peu importe la répartition au sein du ménage. Pour les ménages dont la hausse est également répartie entre les deux conjoints, cela n'aurait pas

d'effet. Par contre, cette simple modification pourrait permettre une plus grande captation de la variation du revenu d'un conjoint qui retourne, par exemple, sur le marché du travail.

***Réflexion 2 : Permettre une variation maximale différente pour les ménages avec enfants***

Comme la problématique des taux effectifs marginaux implicites est plus importante pour les ménages avec enfants, une autre piste serait d'évaluer la pertinence de faire passer le seuil maximal de variation nette positive des revenus de travail des ménages avec enfants de 6 000 \$ à 10 000 \$, par exemple.

***Réflexion 3 : Augmenter le nombre de programmes sociofiscaux visés***

Du côté des programmes sociofiscaux visés, en plus de la prime au travail, la prime au travail adaptée et les frais de garde d'enfants, il pourrait être envisagé d'inclure également le crédit d'impôt pour solidarité. Cette mesure fiscale est en phase de réduction dans les zones élevées de TEMI.

***Réflexion 4 : Ajouter un seuil d'admissibilité/d'exclusion selon le revenu du ménage***

La problématique des TEMI est davantage concentrée dans certaines zones de revenus. Dans un tel contexte, un seuil de revenu au-delà duquel les ménages ne sont plus admissibles au bouclier fiscal pourrait être mis en place. En outre, cela permettrait de mieux cibler le bouclier aux ménages à faibles revenus et de la classe moyenne. Par exemple, en regardant les zones de TEMI élevées, il est possible d'identifier des seuils de revenus maximaux qui pourraient être de 30 000 \$ pour les personnes seules, de 45 000 \$ pour les ménages sans enfants, de 80 000 \$ pour les couples avec enfants et de 55 000 \$ pour les familles monoparentales.

Par rapport au bouclier fiscal actuel, la mise en place de seuils d'exclusion ne viendrait pas réduire l'admissibilité de bénéficiaires actuels pour les personnes seules et les couples sans enfants, car ils ne sont déjà plus admissibles au bouclier actuel à ces seuils. En ce qui concerne les couples avec enfants et les familles monoparentales, par rapport au bouclier fiscal actuel, ceux qui ne bénéficient que de la composante « prime au travail » ne verraient pas leur admissibilité réduite. Par contre, les familles ayant la composante « frais de garde » et un revenu familial de plus de 80 000 \$ (ou 55 000 \$ pour les familles monoparentales) seraient visées par le seuil d'exclusion.

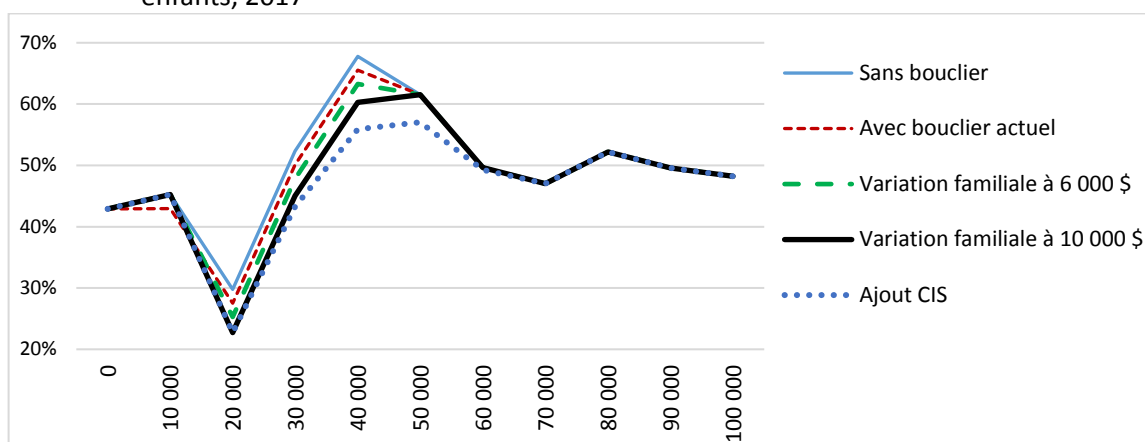
***Réflexion 5 : Ajouter certains critères qui restreindraient l'admissibilité***

Pour avoir accès au bouclier fiscal pour une composante une année, il faudrait ajouter comme condition que le ménage bénéficiait déjà de cette composante l'année précédente et donc qu'il y aurait une réelle diminution sans le bouclier. Par exemple, il semble que, actuellement, un couple sans enfant qui ne recevait pas la prime au travail à l'année x-1 et qui voit sa situation changée en x à la suite de la naissance d'un enfant, donc qui est admissible à la prime au travail en x, pourrait obtenir le bouclier fiscal pour la composante « prime au travail » si son revenu a crû entre x-1 et x. Or, il n'y a pas eu de réelle perte de prime au travail. Un phénomène semblable existerait aussi pour un étudiant à temps plein en l'année x-1 qui n'a pas droit à la prime au travail, mais qui, l'année x, peut voir son revenu augmenter et avoir accès à la prime au travail.

### Effet des réflexions : Un bouclier fiscal globalement plus généreux

La figure suivante illustre l'effet possible des modifications au bouclier fiscal sur les TEMI pour un couple avec enfants dont le revenu familial augmente de 10 000 \$. À 40 000 \$ de revenu brut familial, le TEMI, sur un 10 000 \$ de revenus additionnels, serait de 67,8 % sans bouclier fiscal. Le bouclier actuel ramène ce taux à 65,5 %. L'ensemble des modifications proposées permettrait de le réduire davantage encore, soit jusqu'à près de 10 points de pourcentage additionnels pour atteindre 55,9 %.

**Figure 1 :** Effets de différents scénarios de composantes du bouclier fiscal sur le TEMI pour une hausse de revenu de 10 000 \$ dans les mains d'un seul membre du ménage avec enfants, 2017



Note : Couple avec deux enfants (3 et 6 ans) et un enfant en service de garde à contribution réduite. Les revenus sont répartis entre les conjoints dans les proportions 40 %-60 %.

Pour illustrer l'effet du retour d'un conjoint sur le marché du travail, le tableau 1 montre spécifiquement le TEMI sur un 10 000 \$ de revenus supplémentaires d'un couple avec deux enfants qui passe d'un seul revenu de 40 000 \$ à deux revenus qui totalisent 50 000 \$ (40 000 \$ + 10 000 \$). Nous voyons ici aussi que les bonifications du bouclier pourraient réduire le TEMI de près de 10 points de pourcentage.

**Tableau 1 :** Effet du bouclier fiscal sur le TEMI de 10 000 \$ de revenus supplémentaires provenant d'un membre d'un couple qui retourne sur le marché du travail, 2017

	Valeur du bouclier	TEMI sur le 10 000 \$ additionnel
Sans bouclier	s.o.	59,0
Bouclier actuel	225 \$	56,8
Bouclier avec $\Delta$ revenu 6 000 \$/ménage	450 \$	54,5
Bouclier avec $\Delta$ revenu 10 000 \$/ménage	750 \$	51,5
Bouclier avec $\Delta$ revenu 10 000 \$/ménage + Crédit d'impôt solidarité	1 200 \$	47,0

Note : Couple avec deux enfants (3 et 6 ans) et un enfant en service de garde à contribution réduite lorsque deux revenus. Les revenus sont répartis 100 %-0 % à 40 000 \$ et 80 %-20 % à 50 000 \$. Dans l'éventualité où l'on considérerait également dans le TEMI les frais de garde payés de 2 015 \$ lorsque les deux conjoints participent au marché du travail (52 semaines x 5 jours x 7,75 = 2 015 \$ de frais), le TEMI augmenterait d'un peu plus de 20 points de pourcentage (2 015/ 10 000), donc passerait de 76,9 % avec le bouclier actuel à 67,2 % avec le bouclier modifié final.

### ***Coût des modifications au bouclier fiscal***

Le nerf de la guerre pour tous changements ou ajouts de mesures fiscales est bien sûr le coût. Malheureusement, il n'a pas été possible d'estimer avec précision des coûts pour les propositions, mais le tableau suivant propose un ordre de grandeur basé sur de simples extrapolations de données que nous avons pu analyser.

**Tableau 2 :** Coûts additionnels des modifications selon les composantes

<b>Modifications</b>	<b>Coûts additionnels</b>
Variation maximale du revenu	De 35 à 50 M\$
Ajout d'une composante « CIS » en tenant compte des seuils de revenus	De 35 à 50 M\$
Seuils de revenus pour la composante « crédit pour frais de garde »	De -2 à -3 M\$
Autres restrictions	Faible

### ***Conclusion***

Le bouclier fiscal est une mesure fiscale qui a bonne presse et qui atténue, dans bien des cas, une problématique réelle de TEMI élevé. Si une volonté et une marge de manœuvre financière permettent sa bonification, les présentes réflexions visent à indiquer des éléments à prioriser.