

Synthèse de la Journée de réflexion sur la déclaration de revenus unique : Entre enjeux et opportunités, la simplicité s'impose¹

Luc Godbout, professeur titulaire et chercheur principal
Yves St-Maurice, professionnel de recherche
Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

15 mai 2019

L'Assemblée nationale du Québec adoptait le 15 mai 2018, sans débat et à l'unanimité, la motion suivante :

« Que 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. ² »

Le parti formant le gouvernement à Québec s'est engagé à exécuter la volonté exprimée dans cette motion et les partis fédéraux se sont aussi saisis de la question en vue de l'élection de l'automne 2019. De plus, sans parler spécifiquement d'une déclaration unique, un comité mixte fédéral-provincial a été créé pour simplifier les déclarations de revenus des Québécois.

¹ La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke 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.

² Assemblée nationale du Québec (2018), Journal des débats de l'Assemblée nationale, Version finale, 41^e législature, 1^{re} session (20 mai 2014 au 23 août 2018), Le mardi 15 mai 2018 - Vol. 44, no 339, *Motion : Demander aux gouvernements québécois et fédéral la mise en place d'un rapport d'impôt unique pour les contribuables québécois* [En ligne : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/41-1/journal-debats/20180515/220897.html#debut_journal.]

Finalement, un récent sondage indiquait que 8 Québécois sur 10 étaient favorables à une déclaration de revenus unique³.

C'est dans ce contexte que la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CFFP) a jugé pertinent d'organiser une Journée de réflexion sur la déclaration de revenus unique pour les contribuables québécois en regard de l'impôt sur le revenu des particuliers. L'activité a eu lieu le 6 mai 2019 au Campus de Longueuil de l'Université de Sherbrooke⁴. Environ 70 personnes y ont participé.

Après un regard sur les enjeux de la déclaration de revenus unique, trois panels se sont succédé, chacun présentant sa vision d'une telle réforme :

- Les observations des partisans d'une réforme;
- Le point de vue académique;
- Le point de vue des praticiens.

L'activité s'est conclue par une synthèse des propos tenus tout au long de la Journée. Pour plus de détails sur le déroulement de la Journée et la liste des conférenciers invités, il est possible de consulter le programme à l'annexe A du présent document.

Pour ne pas que le fruit des discussions tombe dans l'oubli, la CFFP a décidé de publier la synthèse des propos tenus lors de la Journée⁵. En publiant cette synthèse, la CFFP souhaite alimenter la réflexion sur les enjeux liés à la déclaration de revenus unique.

³ Sondage Web réalisé les 26 et 27 juin 2018 par la firme SOM auprès de 1 034 internautes.

⁴ La CFFP tient à remercier Alec Castonguay qui a animé la Journée ainsi que tous les conférenciers, les organisateurs et tous les participants qui ont tous contribué au succès de cette activité.

⁵ Même s'il s'agit d'une synthèse de la journée de réflexion, il ne s'agit pas d'un verbatim des propos tenus. Les auteurs restent responsables du texte et de toutes mauvaises interprétations qu'ils auraient pu faire.

Genèse des deux déclarations de revenus

Avant d'aborder les constats et les enjeux autour de la déclaration de revenus unique ou encore les moyens de simplifier les déclarations de revenus des Québécois, il est important de comprendre le contexte historique qui nous a menés à une structure fiscale où deux régimes fiscaux se chevauchent, créant du même coup une source de complexité. À la base, on doit noter que la constitution canadienne de 1867 permet autant au gouvernement fédéral qu'à ceux des provinces de recourir à l'imposition directe comme l'impôt sur le revenu.

En 1917, à cause des besoins financiers accrus exigés par la Première Guerre mondiale, le gouvernement du Canada décide de mettre en place un impôt sur le revenu des particuliers. Et, ce n'est qu'au début de la Seconde Guerre mondiale que le gouvernement du Québec introduit son propre impôt sur le revenu en proposant l'adoption de la *Loi de l'impôt du Québec sur le revenu*, sanctionnée le 22 juin 1940. Son taux était de 15 % de l'impôt sur le revenu fédéral, mais le montant à payer ne pouvait pas excéder 7 000 \$. Son application fut toutefois de courte durée.

En effet, comme ailleurs en Occident, la Seconde Guerre mondiale oblige le gouvernement du Canada à augmenter ses sources de financement dans le but de soutenir l'effort de guerre. Le Parlement du Canada adopte alors, en accord avec les provinces, la *Loi de 1942 sur les Accords fiscaux entre le Dominion et les provinces*. Les provinces acceptent ainsi de s'abstenir de lever des impôts sur le revenu des particuliers, sur le profit des sociétés et sur les successions en échange de compensations financières. Ainsi, le fédéral loue alors les champs fiscaux des provinces. Il s'agissait d'une mesure temporaire.

À la fin de la guerre, le gouvernement fédéral souhaite poursuivre la location des champs fiscaux plutôt que de revenir à la fiscalité d'avant-guerre. Dès 1947, par législation quinquennale (1947, 1952 et 1957), des conventions entre le Dominion et les provinces en matière de location de champs fiscaux sont signées, permettant ainsi au fédéral de garder la mainmise sur les champs fiscaux, en échange d'une compensation financière remise aux provinces.

À son retour au pouvoir en 1944, le premier ministre Maurice Duplessis constate que l'ensemble des champs fiscaux est contrôlé par Ottawa et, après la guerre, le ministre des Finances fédéral semble peu enclin à rendre les champs fiscaux aux provinces. Duplessis préfère l'autonomie fiscale du Québec au régime de subventions fédérales. Mais ce n'est qu'en 1954, sous le slogan « Rendez-nous notre butin ! » que le Québec réintroduit son propre impôt sur le revenu des particuliers. Depuis, les contribuables québécois remplissent deux déclarations de revenus des particuliers.

En 1962, un accord de perception fiscale remplace la location des champs fiscaux. Toutes les provinces **à l'exception du Québec** signent cet accord de perception fiscale avec le gouvernement fédéral. En vertu de cet accord, le gouvernement fédéral continue de percevoir et d'administrer les impôts sur le revenu des particuliers et en remet une partie aux provinces. Les provinces ont néanmoins la latitude de fixer leur propre taux d'impôt, mais celui-ci devait alors s'exprimer en pourcentage de l'impôt fédéral. Il s'agit d'un régime de *Tax on Tax*. À titre illustratif, l'Ontario pouvait choisir un taux en pourcentage de l'impôt fédéral, disons 33 %, ce qui signifiait qu'après avoir calculé l'impôt fédéral, un montant correspondant à 33 % de l'impôt fédéral s'ajoutait à l'impôt à payer du contribuable ontarien et était perçu par le fédéral pour être versé au gouvernement de l'Ontario.

En regard de la location des champs fiscaux, l'accord de perception fiscale vise à la fois à reconnaître que les gouvernements provinciaux sont mieux à même de comprendre les intérêts de leurs contribuables, tout en encourageant l'harmonisation de la taxation entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Par conséquent, les provinces acceptent de lier leur régime fiscal au régime fédéral, en maintenant un haut degré d'harmonisation de manière à réduire la complexité et les coûts d'administration du mécanisme de perception. Essentiellement, il s'agit de recourir à la définition fédérale du revenu imposable applicable tant au gouvernement fédéral qu'aux provinces signataires de l'accord de perception fiscale. Sous l'angle de l'autonomie fiscale, c'est l'équivalent de confier au gouvernement fédéral le rôle d'élaborer la politique fiscale déterminant l'assiette d'imposition.

Jusqu'en 2000, la règle générale est que les impôts sur le revenu des autres provinces correspondent à une fraction de l'impôt fédéral. C'est à la suite d'une réunion des ministres des Finances en décembre 1997 et devant la grogne de l'Ontario, que le gouvernement fédéral et les provinces revoient les façons de faire entraînant de nouveaux accords de perception fiscale en 2001. Ces nouveaux accords résultent en de nouvelles modalités qui prévoient notamment :

- Les provinces peuvent désormais prélever l'impôt sur le revenu des particuliers, soit sur le revenu imposable, soit sur l'impôt fédéral de base.
- Elles doivent utiliser la définition fédérale de revenu imposable afin d'avoir une assiette fiscale commune.
- Elles ont une marge de manœuvre accrue pour mettre en place leur structure fiscale et pourront exercer un contrôle sur le nombre de tranches d'imposition et les taux applicables, les surtaxes, les réductions d'impôt pour les particuliers à faibles revenus ainsi que sur les crédits d'impôt remboursables et non remboursables.
- Le gouvernement fédéral continue d'administrer les mesures fiscales, mais les provinces doivent payer des frais administratifs pour la gestion des mesures qui ne sont pas harmonisées.

Par conséquent, encore aujourd'hui, les particuliers de toutes les autres provinces n'ont qu'une seule déclaration de revenus à produire qu'ils transmettent à l'Agence de revenu du Canada. Celle-ci peut cependant contenir certains formulaires-annexes pour les spécificités de la province. Seuls les Québécois ont l'obligation de remplir deux déclarations de revenus distinctes.

Quant au gouvernement du Québec, il s'est distancé au fil du temps de l'assiette imposable du Canada affirmant ainsi son autonomie fiscale. Cela lui a permis de mettre en place des mesures fiscales qui n'auraient pas été permises à l'intérieur de l'accord de perception fiscale. Toutefois, en contrepartie, de nombreux rapports ont fait mention des coûts administratifs importants créés par les dédoublements et des coûts de conformité de plus en plus lourds pour les contribuables.

Conséquemment, l'objectif d'avoir une déclaration de revenus unique semble, a priori, une avenue intéressante pour diminuer les coûts administratifs et de conformité et bénéficier d'un gain d'efficacité important dans l'administration de la perception fiscale. D'où la motion unanime de l'Assemblée nationale qu'une déclaration unique gérée par Revenu Québec serait beaucoup plus efficace et ferait économiser beaucoup d'argent. Toutefois, à la lumière des discussions de la Journée, on constate que la question n'est peut-être pas aussi simple qu'elle peut paraître au départ.

Enjeux et constats

Les éléments abordés par les panélistes ont permis de relever plusieurs enjeux, constats, défis, avantages et inconvénients en vue de la mise en place d'une déclaration de revenus unique.

Ils ont été regroupés en quelques thèmes :

- Autonomie fiscale ;
- Aspects législatifs et interprétatifs ;
- Coûts administratifs et de conformité ;
- Conventions fiscales internationales.

Autonomie fiscale

Au fil des années, les régimes fiscaux ont évolué en parallèle sans trop de coordination et parfois même, dans des sens différents. Cela dit, il semble y avoir un consensus assez large quant à l'avantage pour le Québec de maintenir son autonomie fiscale, soit le droit d'avoir des mesures fiscales spécifiques en fonction de ses objectifs sociaux, économiques ou culturels. Cette autonomie a aussi permis l'émergence d'innovations fiscales au Québec (le Régime épargne-actions [RÉA] par exemple).

Sous l'angle de la politique fiscale, cela a fait en sorte que la base d'imposition s'est différenciée de plus en plus⁶ : des distinctions de politique fiscale se cumulent année après année. Ainsi, aujourd'hui, il est possible de constater que :

- Le gouvernement du Québec a mis en place des mesures qui lui sont propres sans équivalence au gouvernement fédéral.

Par exemple, à une certaine époque, le Régime épargne-actions (RÉA) a été créé. Avec ce type de mesure, il s'agissait de mettre en place une opportunité dans une perspective de développement socio-économique. Le Fonds de solidarité FTQ et le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) sont d'autres exemples.

- Certains éléments de revenus sont imposables par un gouvernement et non imposables par l'autre gouvernement ;

Un exemple est la prime d'assurance maladie payée par l'employeur qui est devenue un avantage imposable au Québec en 1993 alors que ce n'est pas encore le cas dans le régime fiscal fédéral. Dans cette même perspective, depuis 2006, c'est l'inverse en ce qui concerne l'avantage découlant du paiement d'un titre de transport en commun payé par l'employeur ; ce n'est plus un avantage imposable dans le régime québécois, mais ce l'est toujours dans le régime fédéral.

⁶ L'annexe B recense, de manière non exhaustive, les principaux changements fiscaux du Québec depuis une vingtaine d'années ayant une incidence sur la détermination du revenu imposable en regard de la base d'imposition du régime fédéral.

- Certaines mesures sont offertes sous forme de déduction par un gouvernement et sous forme de crédit d'impôt par l'autre gouvernement.

Par exemple, le Québec a transformé certaines déductions qui auparavant bénéficiaient d'un traitement similaire dans le régime fédéral. C'est le cas pour les frais de garde d'enfants où la déduction a été transformée en crédit d'impôt remboursable en 1994. Il a aussi transformé, au cours de la même décennie, la déduction pour les cotisations professionnelles ou syndicales en crédit d'impôt alors qu'il s'agit toujours d'une déduction au fédéral.

Plusieurs mesures en matière de politique fiscale conduisent donc à un écart dans la détermination du revenu imposable entre les deux régimes d'imposition. Toutefois, est-ce que toutes les mesures mises en place ont une efficacité suffisamment importante pour parler de véritable autonomie fiscale ? La question a été lancée, mais certaines réponses semblaient indiquer qu'il faut séparer la « véritable autonomie », nécessaire et souhaitée, de l'autonomie fiscale dont les objectifs pourraient être atteints autrement ou qui n'apparaît pas fondamentale. Ici, plusieurs exemples ont été soulevés.

Il a notamment été question de paramètres plus stricts au Québec dans le cas des dépenses admissibles en matière de bureau à domicile ou encore dans la déductibilité de frais financiers. Le panel de praticiens notait également que les frais médicaux admissibles ne sont pas les mêmes dans les deux régimes fiscaux. Dans une telle situation, le contribuable doit savoir qu'une dépense médicale *x* ou *y* sera admissible dans un seul des deux régimes fiscaux. La quasi-harmonisation de certaines mesures comme le crédit d'impôt pour outils pour personnes de métier ou encore celui pour les apprentis mécaniciens ont également été donnés en exemple afin d'illustrer une complexité inutile. Ces deux mesures ont été mises en œuvre dans les deux régimes d'imposition et avaient, au départ, le même montant maximal qui est indexé annuellement depuis 2008. Par contre, comme l'indexation s'appuie sur l'indice des prix à la consommation du Canada au fédéral et sur l'indice des prix à la consommation du Québec pour la mesure québécoise, cela signifie que les montants maximums diffèrent maintenant : 1 160 \$ dans le cas du Québec et 1 195 \$ dans le régime fédéral. À la lumière de ces exemples, dans certains cas, des gains de simplicité semblent possibles sans véritables pertes d'autonomie.

Le panel des praticiens a aussi relevé le fait que :

- Une trentaine de mesures n'existent que dans le régime fiscal fédéral;
- Une soixantaine de mesures ont des paramètres différents selon les deux régimes;
- Une soixantaine de mesures n'existent que dans le régime d'imposition du Québec.

Des interrogations ont été soulevées sur la nécessité de maintenir chacune des distinctions.

Inversement, il a été mentionné qu'il était peu réaliste que le Québec renonce entièrement à sa base d'imposition en optant pour l'application de la base d'imposition du régime fédéral pour le régime d'imposition du Québec. Lier sa base d'imposition à la base d'imposition fédérale sans possibilité de dérogation rendrait vulnérables les recettes fiscales du Québec, en plus de limiter l'autonomie fiscale. En outre, un tel geste, sans autres ajustements, entraînerait une diminution des recettes fiscales pour le gouvernement du Québec et une augmentation des prestations gouvernementales versées.

Aspects législatifs et interprétatifs

Il existe des différences structurelles dans le cadre législatif étant donné que, à titre supplétif et complémentaire à la Loi de l'impôt sur le revenu fédérale, la tradition bijuridique du Canada fait en sorte que le droit privé provincial applicable est le droit civil au Québec et la common law dans les autres provinces du Canada.

Le fait qu'il y ait deux lois ajoute à la complexité. Les lois de l'impôt du Québec et du Canada sont également différentes de sorte que des éléments ne sont pas dans la Loi sur les impôts du Québec, mais se retrouvent dans la Loi fédérale et inversement. Actuellement, le Québec s'harmonise automatiquement à certaines mesures fédérales. Toutefois, le Québec pourrait décider de ne pas le faire, ce qui occasionnerait des complications difficiles à assumer par les contribuables. Des différences existent aussi à cause du style du rédacteur et même à cause des exigences linguistiques.

Finalement, une divergence d'interprétation de la part des administrations fiscales peut se produire, même lorsque le concept est le même; la notion de résidence principale en est un exemple. Une divergence d'interprétation peut aussi prendre sa source dans la jurisprudence, les jugements des tribunaux du Québec pouvant parfois différer des jugements des tribunaux fédéraux en matière d'interprétation.

Coûts administratifs et de conformité

Le dédoublement administratif découlant de la superposition des deux régimes fiscaux entraîne en premier lieu une complexité fiscale. Évidemment, cette complexité découle notamment de particularités québécoises qui génèrent à leur tour des coûts de conformité tant pour les contribuables que pour l'administration fiscale.

Selon les différents points de vue, lors du panel académique et du panel des praticiens, les coûts de conformité sont relativement élevés. Selon certaines estimations du panel académique, le fait de ne remplir qu'une seule déclaration permettrait aux particuliers de réduire le coût de conformité de 50 M\$ par année, montant équivalent à ce que les sociétés pourraient aussi épargner.

Toutefois, les discussions au sein du panel des praticiens indiquent que l'évaluation de ces coûts pourrait être plus élevée. En fait, si l'on ajoute les coûts associés aux litiges, ou aux oppositions, le montant pourrait augmenter, car il faut parfois faire face à deux administrations plutôt qu'une. C'est le cas des affaires qui sont portées en appel à la fois devant un tribunal fédéral et devant un tribunal provincial et dont l'un des appels n'est pas suspendu dans l'attente du jugement de l'autre tribunal.

Même si le gouvernement du Québec utilise son autonomie fiscale pour des interventions socio-économiques, il faut garder en perspective que l'autonomie fiscale a un coût. Les coûts de conformité et les coûts administratifs sont-ils élevés par rapport aux bénéfices qu'on en retire ?

Plusieurs études ou rapports ont analysé le coût des dédoublements administratifs⁷. Les coûts administratifs sont liés au fait qu'il existe deux administrations pour traiter les déclarations de revenus. L'enjeu de la déclaration unique soulève automatiquement la question d'avoir une seule administration fiscale. Selon les propos du panel académique, des économies de coûts seraient possibles si l'une ou l'autre des administrations devenait l'administration fiscale unique. Dans la plupart des interventions, il semble que si le déterminant principal des coûts est le volume, l'avantage pencherait du côté fédéral quant aux économies à réaliser en ne conservant qu'une seule agence. Les niveaux de rémunération pourraient toutefois également être un facteur qui penche plutôt en faveur du Québec.

Une administration unique suggère une certaine rationalisation, ce qui soulève la question du maintien des emplois et de l'expertise. Ce sujet a été abordé dès le premier panel. Toutefois, il semble que cet enjeu serait surestimé. D'abord, le panel des praticiens a notamment rappelé que bon nombre des employés des centres fiscaux de l'Agence du revenu du Canada au Québec travaillent à autre chose qu'à l'analyse des déclarations de revenus. En outre, certaines opérations faites par les centres fiscaux sont réalisées pour l'ensemble du Canada, comme la gestion des principaux régimes enregistrés d'épargne comme le sont le REER, le RPA, le FERR, le CELI, le REEE ou le REEI. Il n'y a pas de raison que cela change, même advenant la mise en place de la déclaration unique au Québec. Toutefois il faut convenir que l'argument politique du gouvernement fédéral concernant le maintien des emplois de l'Agence de revenu du Canada au Québec sous-tend peut-être une certaine difficulté politique à justifier, aux yeux des autres provinces, que Revenu Québec devienne l'administration unique des déclarations de revenus des Québécois.

Par ailleurs, la rationalisation des emplois se ferait dans une situation de rareté de main-d'œuvre au Québec. Les employés qui ne seraient plus requis pourraient également être affectés à d'autres ministères qui ont de la difficulté à trouver des travailleurs ou pourraient servir à augmenter les services offerts par la nouvelle administration unique. En revanche, à services égaux, pour qu'il y ait une économie significative dans les coûts administratifs de regrouper les services au sein d'une seule administration, il doit y avoir une rationalisation des emplois, car les coûts dans les agences de revenus sont surtout constitués de salaires.

Conventions fiscales internationales

Les enjeux internationaux sont évidents. En fait, l'accès à l'information, la vérification et le recouvrement à l'étranger sont régis par des normes internationales. Les conventions ou ententes fiscales internationales, qu'elles soient multilatérales ou bilatérales, relèvent du fédéral. Ces ententes créent des droits et des obligations pour le gouvernement fédéral seulement. Le Québec ne peut en tirer des bénéfices que dans des circonstances précises. Par exemple, les renseignements obtenus de l'étranger ne peuvent être partagés à moins que l'État étranger y ait consenti dans un traité ou autrement et selon les conditions qui sont alors prévues. Par conséquent, il existe des contraintes importantes à la possibilité pour le Québec de bénéficier des mécanismes internationaux relatifs à l'échange de renseignements et à l'assistance en matière de recouvrement aux fins de l'impôt ou des taxes du Québec.

⁷ Parmi les rapports mentionnés lors de la Journée, notons le Secrétariat à la restructuration (1995), le Budget d'un Québec souverain (2005), l'Agence du revenu du Canada (2009), le Parti Québécois (2010), la Commission de révision permanente des programmes (2015) et l'Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI) (2019).

Un regroupement dans une seule administration fiscale provinciale des pouvoirs relatifs à l'application des lois fiscales fédérales et du Québec pourrait avoir des effets limitatifs selon les ententes actuelles. En effet, même lorsque des ententes prévoient que l'échange de renseignements et l'assistance en matière de recouvrement peuvent avoir lieu avec une autorité chargée d'administrer l'impôt fédéral, l'administration fiscale provinciale ne pourrait généralement pas interagir directement avec les administrations fiscales étrangères. En revanche, si l'administration fiscale relève du gouvernement fédéral, plusieurs éléments resteraient inchangés et des contraintes existantes demeuraient.

Pistes de réflexion

Manifestement, l'adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale d'une motion pour une déclaration unique est une excellente base pour amorcer la réflexion sur ce thème. Cependant, il est également clair que la mise en place de cette déclaration unique demandera davantage que cette motion. **La volonté politique devra s'affirmer plus fermement et déboucher sur des actions très concrètes.** Ainsi, dans la mesure où il faudra éliminer certains avantages pour harmoniser la base d'imposition ou tout simplement pour simplifier le régime fiscal, il y a un risque que les contribuables qui en bénéficiaient s'y opposent avec plus ou moins de véhémence selon la nature de la mesure fiscale visée.

Même si l'idée de la déclaration unique semble faire consensus, il faudra définir ce qu'on entend politiquement par ce concept. S'agit-il d'un formulaire unique, d'une administration unique ou encore d'une base d'imposition unique? Plus le projet sera ambitieux, plus grand sera l'effort afin de passer de la motion unanime à la mise en œuvre. Cela dit, dans la perspective du contribuable, seuls les politiciens peuvent avoir un certain contrôle sur cet élément essentiel pour diminuer la complexité fiscale.

La motion adoptée par l'Assemblée nationale comporte plusieurs éléments sur lesquels reposent certains enjeux. Lorsqu'il est question de la mise en place d'une déclaration de revenus unique, on peut s'interroger s'il s'agit simplement d'un formulaire unique ou si les intentions sont plus grandes. Or, la motion précise que cette déclaration unique doit être transmise à Revenu Québec. On peut en déduire que Revenu Québec serait l'administration unique. Enfin, à la fin de la motion, il est mentionné qu'il faut préserver l'autonomie fiscale du Québec. Vraisemblablement, cette portion de la motion manifeste une volonté que le tout se fasse sans pour autant appliquer une assiette unique qui réduirait l'autonomie fiscale.

Un élément semblait faire l'unanimité chez les panélistes, à savoir que toutes les solutions envisagées ou proposées devront concilier simplicité et autonomie. L'interaction entre la simplicité et l'autonomie fiscale apparaît en filigrane de la discussion sur la déclaration unique. Il faudra arriver à trouver un juste équilibre entre les deux, car maintes fois, l'un se fait au détriment de l'autre. Le plein exercice de l'autonomie fiscale aboutit bien souvent directement à une complexité fiscale accrue. Bien sûr, l'autonomie fiscale reste un sujet délicat et la perte, ne serait-ce que d'une petite partie, de cette autonomie devra être justifiée. Toutefois, les contribuables sont pour la simplicité, car c'est cette voie qui nous permettra de diminuer les coûts de conformité et les coûts administratifs générés par l'autonomie fiscale.

Le panel des praticiens a suggéré d'éliminer dans une première étape plusieurs différences non nécessaires apparaissant entre les deux régimes fiscaux. Aux yeux de ce dernier, il est possible de simplifier la gestion de la production des déclarations de revenus tant pour les contribuables que pour les praticiens en évaluant la possibilité d'harmoniser plusieurs concepts et définitions tout en conservant une certaine autonomie fiscale au Québec. Dans plusieurs cas, il a été évoqué des gains de simplicité possibles sans trop de pertes d'autonomie véritable. Il y aurait alors lieu d'évaluer si des harmonisations sont possibles, déterminer si les différences existantes répondent réellement à une volonté d'autonomie fiscale ou encore si elles se justifient toujours. Ce même panel soulignait qu'une partie de l'analyse avait été réalisée lors des travaux de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise qui avait déjà identifié des éléments de simplification.

Selon le panel des praticiens, il apparaît clair qu'avec ou sans déclaration unique, un effort de simplification de la fiscalité est souhaitable en soi et amènerait une plus grande simplicité.

Au fil des discussions, il semble que la déclaration unique, si elle ne représente que la mise en place d'un formulaire unique, ne doit pas apparaître comme la solution qui règlera tout. Au contraire, s'il ne s'agissait que de cela, selon le panel des praticiens, cet élément serait assez modeste dans l'environnement actuel où la grande majorité des contribuables remplissent leurs deux déclarations de revenus à l'aide d'un seul logiciel. Bien sûr, aux yeux des panélistes, des assiettes fiscales différentes au Québec et au Canada rendent l'implantation d'une déclaration de revenus unique plus difficile, mais non impossible. Dans les faits, il pourrait y avoir une déclaration unique, même si la détermination du revenu imposable n'est pas identique entre les deux régimes fiscaux. Mais, l'enjeu de la déclaration unique va bien au-delà d'un simple formulaire ! **À l'autre bout de l'équation, il semblait aussi y avoir unanimité sur le fait que l'harmonisation totale de la base d'imposition, c'est-à-dire une assiette fiscale identique au Canada et au Québec, reste difficilement envisageable.**

Entre le seul formulaire unique et la rigide assiette unique, reste une certaine forme d'administration unique. Cependant, il n'y avait aucune certitude quant à savoir si cette responsabilité devait être confiée en totalité à l'une ou l'autre des deux agences (fédérale ou Québec). Chaque administration semblait présenter certains avantages.

Même si l'administration unique apparaissait assez consensuelle chez les panélistes, c'est toutefois la mise en place d'un guichet unique (dont la vérification fiscale) qui semblait rejoindre un plus grand nombre d'adhérents. Il semble que, malgré la présence de deux lois et deux interprétations, les contribuables doivent parfois faire face à des vérifications ou des procédures judiciaires en double, mais dont l'issue est identique. Il a d'ailleurs été suggéré qu'un centre de services partagés pourrait être créé, dans lequel chacune des administrations pourrait contribuer avec ses meilleurs éléments. Une solution qui permettrait de profiter du meilleur des deux administrations actuelles. À l'heure actuelle, des expertises similaires se sont développées de part et d'autre et elles auraient avantage à être regroupées pour être plus efficaces. Cette avenue apporterait également une réponse à l'enjeu soulevé par les conventions fiscales internationales.

En conclusion, si les décideurs adhèrent au consensus assez large quant à l'avantage pour le Québec de maintenir son autonomie fiscale, est-ce que l'idée de la déclaration unique perd sa raison d'être ? Évidemment, non ; la déclaration unique peut se faire par l'intermédiaire d'un formulaire unique distinguant le revenu imposable du gouvernement fédéral et celui du gouvernement du Québec et transmis à une seule administration fiscale.

Deux pistes majeures ressortent de cette journée de réflexion sur la déclaration unique. En premier lieu, l'ensemble des panélistes ont mis de l'avant le point de vue du contribuable et une volonté claire de simplifier le régime fiscal. En second lieu, outre cette simplification qui peut se faire avec ou sans déclaration unique, la voie de passage vers la déclaration de revenus unique semble s'articuler autour d'une administration unique prenant la forme d'un guichet unique.

ANNEXE A

**Programme de la
Journée de réflexion sur la déclaration de revenus unique**
Campus de Longueuil de l'université de Sherbrooke
6 mai 2018, de 8h30 à 13h

Animation

- Alec Castonguay — Chef du bureau politique au magazine *L'Actualité*. Chroniqueur et analyste politique à Radio-Canada

Introduction et regard sur les enjeux

- Luc Godbout – Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Panel : observations des partisans d'une réforme

- Stéphane Forget – Fédération des Chambres de commerce du Québec
- Geneviève Mottard – Ordre des comptables professionnels agréés du Québec
- Christian Daigle – Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Panel : points de vue académique

- Pier-André Bouchard-St-Amant – École nationale d'administration publique
- Lyne Latulippe – Université de Sherbrooke
- François Vaillancourt – Université de Montréal

Panel : points de vue des praticiens

- Natalie Hotte – Banque Nationale Trust
- Danièle Milette – Amyot-Gélinas
- Jean-François Poulin – Ravinsky Ryan Lemoine
- Jean-François Thuot – PwC

Synthèse et conclusion

- Alec Castonguay — Chef du bureau politique au magazine *L'Actualité*. Chroniqueur et analyste politique à Radio-Canada
- Yves St-Maurice – CFFP et Association des économistes québécois
- Luc Godbout – Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

ANNEXE B

Le tableau recense, de manière non exhaustive, les principaux changements fiscaux du Québec qui, depuis une vingtaine d'années, ont eu une incidence sur la détermination du revenu imposable en regard de la base d'imposition du régime fédéral. Si entre 1993 et 2006 il y en a pratiquement chaque année, aucun changement significatif n'a été recensé entre 2007 et 2013.

Année	Modifications fiscales à l'assiette ayant une incidence sur le revenu imposable
1993	Rendre imposable la prime d'assurance maladie payée par l'employeur
1994	Transformer la déduction pour frais de garde en crédit d'impôt remboursable
1995	Offrir une déduction à l'égard des droits d'auteur
1996	Offrir un congé d'impôt pour le marin québécois
1997	Transformer la déduction pour cotisation professionnelle et syndicale en crédit d'impôt
1998	Offrir un congé d'impôt pour les stagiaires postdoctoraux étrangers
1999	Offrir un congé d'impôt pour les experts étrangers
2000	Offrir un congé d'impôt pour les professeurs étrangers
2001	Offrir un congé d'impôt pour les spécialistes étrangers (biotechnologie)
2004	Permettre l'étalement du revenu des artistes
2004	Redresser le calcul de l'impôt à payer pour les bénéficiaires de régime public d'indemnisation (CNESST)
2004	Réduire la déduction pour options d'achat d'actions
2004	Limiter à la déductibilité des frais de placement
2006	Rendre non imposable l'avantage accordé aux employés concernant le paiement de titre de transport en commun
2006	Mettre en place la déduction pour les travailleurs
2006	Mettre en place la déduction pour les travailleurs agricoles étrangers
2014	Limiter l'utilisation du fractionnement du revenu de pension aux personnes de 65 ans et +
2016	Permettre l'étalement d'impôt pour les producteurs forestiers