



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

EXAMEN DES DÉPENSES FISCALES DU QUÉBEC DANS LE CONTEXTE POST-PANDÉMIE

Cahier de recherche 2020/14

TOMMY GAGNÉ-DUBÉ

MICHAËL ROBERT-ANGERS

LUC GODBOUT

SEPTEMBRE 2020



UNIVERSITÉ DE
SHERBROOKE

REMERCIEMENTS

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.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Au Québec, les lieux communs et officiels où praticiens, cadres de l'État et chercheurs peuvent échanger sur les nouveaux défis touchant la fiscalité et les finances publiques sont rares. De plus, la recherche dans ces domaines est généralement de nature unidisciplinaire et néglige parfois l'aspect multidisciplinaire des relations entre l'État et ses contribuables. La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques tire sa raison d'être de ces deux réalités. La mission principale de la Chaire est de stimuler la recherche et la formation interdisciplinaires par le regroupement de professeurs et de chercheurs intéressés par la politique économique de la fiscalité.

Pour plus de détails sur la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, vous pouvez consulter son site officiel à l'adresse suivante : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>.

Tommy Gagné-Dubé et **Michaël Robert-Angers** sont professionnels de recherche à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Les auteurs remercient également **Julie S. Gosselin**, professionnelle de recherche à la CFFP, pour les calculs effectués à l'aide de la BD/MSPS ainsi que **Suzie St-Cerny** et **Lyne Latulippe**, respectivement professionnelle de recherche et chercheure principale à la CFFP, qui ont contribué à l'élaboration du document.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke

2500, boul. de l'Université

Sherbrooke (Québec) J1K 2R1

819 821-8000, poste 63220

cftp.eg@USherbrooke.ca

Merci de citer ainsi :

Gagné-Dubé, T., Robert-Angers, M. et Godbout, L., (2020), *Examen des dépenses fiscales du Québec dans le contexte post-pandémie*, cahier de recherche 2020/14, Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	1
Partie 1 Examen des dépenses fiscales	2
1.1. Régime fiscal de référence et dépenses fiscales	2
1.2. Méthodologie ayant guidé l'examen des dépenses fiscales.....	3
1.3. Résultat de l'examen pour le régime de l'imposition des particuliers	4
1.4. Régime d'imposition des sociétés.....	12
1.5. Révision de mesures à coordonner avec le gouvernement fédéral	14
1.6. Récapitulatif de l'examen	16
Partie 2 Complément d'examen : impact des mesures fiscales sur la croissance économique durable	18
2.1. Réviser le crédit d'impôt remboursable/non remboursable pour le développement des affaires électroniques	18
2.2. Ajuster certains éléments du régime fiscal en vue d'en augmenter la cohérence avec la protection de l'environnement.....	20
2.3. Augmenter graduellement la taxe sur les carburants (essence et diesel).....	20
2.4. Diminuer progressivement le remboursement à l'égard du carburant alimentant un moteur utilisé aux fins non propulsives	21
2.5. Augmenter les droits à l'acquisition de véhicules personnels émettant une forte proportion de GES par kilomètre parcouru.....	21
2.6. Profiter du momentum pour réviser d'autres mesures écofiscales	22
Réflexion et conclusion	23

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Réduction de la valeur du Montant personnel de base en fonction du revenu au rythme de 0,6 cent par dollar de revenu imposable au-delà de 108 390 \$, 2020.....	7
Figure 2	Allocation famille avec ou sans composante universelle pour une famille avec deux enfants selon les paramètres de l'année d'imposition 2020.....	8
Figure 3	Distribution de l'effet net sur les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers de la conversion de la déduction pour frais financiers en crédit d'impôt non remboursable, par déciles et centiles du revenu de marché ajusté, Québec, année d'imposition 2021.....	10

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Impact de la non-indexation des principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers – Années 2021 à 2023.....	6
Tableau 2	Autres mesures fiscales à éliminer avec leur coût pour l'année 2020 ou 2021.....	11
Tableau 3	Taux d'inclusion historique du gain en capital au Québec et au Canada.....	14
Tableau 4	Récapitulatif des modifications possibles présentées dans la partie 1.....	17

MISE EN CONTEXTE

Le 1^{er} juin dernier, le ministre des Finances du Québec, monsieur Eric Girard, lançait un appel à la communauté des économistes universitaires afin d'obtenir des propositions ciblant « des actions à privilégier pour accélérer la reprise de l'économie, assurer une croissance économique durable, dynamiser les régions du Québec et résorber le déficit budgétaire qui résultera de la pandémie liée à la COVID-19, et ce, tout en maintenant un financement adéquat pour la santé et l'éducation »¹.

Puis, dans le *Portrait de la situation économique et financière 2020-2021*, présenté le 19 juin 2020, le gouvernement prévoyait un déficit de 14,9 G\$ en 2020-2021, incluant une provision de 4 G\$ au cadre financier « pour pallier des risques économiques potentiels et financer des mesures de soutien additionnelles et de relance ». À maintes reprises depuis le début de la crise², le ministre a été clair en indiquant qu'il n'entendait pas procéder à une hausse de la TVQ, de l'impôt des particuliers ou de l'impôt des entreprises.

Dans cet esprit, le présent document s'intéresse essentiellement à trouver des façons de dégager des sommes, autrement que par une hausse directe de ces impôts et taxes, pour les utiliser, initialement dans le cadre de la relance économique et subséquemment, les mettre à contribution pour le rétablissement de l'équilibre budgétaire. L'approche privilégiée passe par une révision des dépenses fiscales reliées au régime d'imposition du Québec. Bien que l'élimination de certaines dépenses fiscales ou la modification de leurs paramètres entraîneraient inévitablement une hausse individuelle de la charge fiscale pour les contribuables qui en bénéficient, l'exercice se distingue néanmoins d'une hausse générale d'impôts ou de taxes puisqu'il cible des mesures fiscales offrant un traitement préférentiel particulier accordées par le régime d'imposition.

Un examen des dépenses fiscales devrait normalement être effectué périodiquement pour s'assurer que celles-ci demeurent pertinentes. Or, ici comme ailleurs, les gouvernements procèdent trop rarement à l'évaluation des dépenses fiscales. Toutefois, est-ce que le contexte actuel est propice à procéder à un tel examen ? Il y a certainement des pour et des contre. L'appareil gouvernemental est déjà hautement mobilisé par la gestion de la crise et par les nombreux programmes mis en place ainsi que par les actions liées à la relance économique dans un contexte incertain. Néanmoins, la nécessité de dégager des sommes nécessaires pour la relance économique, sans hausser les impôts et les taxes, comme le souhaite le ministre des Finances, militent en faveur d'un tel exercice. Évidemment, cet examen doit tenir compte de la situation actuelle et faire en sorte que la révision d'une dépense fiscale n'augmente pas indûment la charge fiscale de contribuables déjà affectés par la crise.

En deuxième partie, le présent document pose également une « loupe » de croissance économique durable sur certaines dépenses fiscales ainsi que sur des mesures écofiscales pour dégager des sommes à utiliser pour des mesures de relance.

¹ Lettre d'intention en lien avec la consultation de la communauté universitaire au sujet des actions à privilégier pour la relance (lettre du ministre des Finances du 1er juin 2020).

² Voir notamment la période de questions lors du point de presse du dépôt du *Portrait de la situation économique et financière 2020-2021*.

PARTIE 1 EXAMEN DES DÉPENSES FISCALES

La volonté annoncée du ministre des Finances de ne pas augmenter les impôts des particuliers, ceux des sociétés, ni la TVQ, ne doit pas constituer un frein à un examen des dépenses fiscales; ces dernières étant par nature des préférences fiscales applicables à une partie seulement des contribuables. Bien sûr, le contexte actuel lié à la pandémie de la COVID-19 ne se prête pas à supprimer ou resserrer des dépenses fiscales qui remplissent adéquatement leur objectif, et ce, à plus forte raison lorsqu'elles touchent des contribuables durement affectés par la crise. Toutefois, cela ne doit pas non plus empêcher la révision de dépenses fiscales qui ne sont plus pertinentes puisqu'il y a inévitablement un coût d'opportunité à les laisser en place. Ainsi, si des sommes peuvent être dégagées par la révision de certaines dépenses fiscales et mieux servir l'économie québécoise en finançant des initiatives pour la relance économique, et ce, pour un plus grand bénéfice global, cette avenue doit être privilégiée.

1.1. Régime fiscal de référence et dépenses fiscales

Le ministère des Finances du Québec, tout comme l'OCDE, définit les dépenses fiscales comme étant « des provisions du droit fiscal, des réglementations ou des pratiques réduisant ou reportant l'impôt dû pour une petite partie des contribuables par rapport au système fiscal de référence »³.

Le régime fiscal de référence correspond à « l'ensemble des caractéristiques structurelles » du régime d'imposition, soit l'assiette globale, la structure de taux, l'unité d'imposition ainsi que la période d'imposition retenue.

Les dépenses fiscales sont quant à elles « des mesures qui ont pour effet de réduire ou de différer les impôts payables par les contribuables »⁴.

Pour l'année d'imposition 2019, le régime fiscal du Québec comporte 284 dépenses fiscales, dont « 154 qui sont liées au régime d'imposition des particuliers, 86 qui sont associées au régime d'imposition des sociétés et 44 qui sont reliées aux régimes des taxes à la consommation »⁵.

La présente analyse s'intéressera tant aux dépenses fiscales qu'à leur évolution récente. L'information provient des données présentées dans le document *Dépenses fiscales – Édition 2019*⁶ (ci-après *Dépenses fiscales*). Le point de départ de l'analyse temporelle est l'année d'imposition 2014, il a été sélectionné afin de ne pas créer de chevauchement avec l'analyse effectuée par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

Évidemment, le coût d'une dépense fiscale évolue dans le temps, notamment en fonction du nombre d'utilisateurs de la mesure et des montants réclamés par les contribuables. Les modifications apportées aux paramètres d'une mesure par les gouvernements constituent bien sûr un facteur important qui modifie le nombre d'utilisateurs et les montants réclamés par les contribuables. De plus, certaines dépenses sont plus sensibles à la conjoncture économique. L'analyse des dépenses fiscales intégrant leur évolution permet notamment de réfléchir à savoir si le poids de plus en plus élevé de l'une d'elles sur les finances publiques est

³ Québec, *Dépenses fiscales Édition 2019*, mars 2020, p. A.2 [en ligne]
< http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/dépenses-fiscales/documents/Depenses_fiscales_2019_Complet.pdf >

⁴ Ibid

⁵ Ibid, p. V.

⁶ Finances Québec (2020), *Dépenses fiscales – Édition 2019*. Pour les années 2014 à 2017, les données présentées constituent des estimations alors que pour les années 2018 à 2020 ce sont des projections.

toujours justifiable ou, inversement, de remettre en question l'utilité d'une mesure lorsque son utilisation diminue considérablement. Mais, afin de procéder à un examen des dépenses fiscales, il faut s'appuyer sur une méthodologie permettant de mieux cibler l'analyse.

1.2. Méthodologie ayant guidé l'examen des dépenses fiscales

La méthodologie utilisée pour évaluer les dépenses fiscales reprend pour l'essentiel celle qui a été développée par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

D'abord, il s'agit de vérifier si la dépense fiscale s'inscrit dans un champ d'intervention de l'État, à défaut de quoi celle-ci doit faire l'objet d'un examen plus approfondi. Ensuite, il convient de s'assurer de la cohérence de la dépense fiscale avec les autres mesures ou programmes existants de manière à éviter les dédoublements dans l'aide apportée, à assurer la cohérence selon le régime d'imposition qui s'applique et à éviter la double imposition. Puis, il s'agit de comprendre l'interaction de la dépense fiscale avec le régime fédéral. Cette évaluation peut amener à se questionner à la fois sur la complémentarité entre les deux régimes et sur l'harmonisation. Finalement, il s'agit d'évaluer la pertinence de la dépense fiscale, soit le critère décisif et décisionnel qui amène à conserver, à modifier ou à abolir une mesure. L'évaluation de la pertinence d'une mesure se fait par rapport à son importance relativement à l'ensemble de l'intervention gouvernementale en lien avec l'objectif visé par la mesure, à l'atteinte par la mesure de l'objectif, au besoin pour lequel la mesure a été mise en place et à l'opportunité ou non de faire mieux avec les revenus auxquels l'État renonce en raison de la dépense fiscale. Toutefois, pour ce dernier critère, considérant le contexte particulier de la crise ainsi que l'objectif qui est de dégager des sommes pour la relance, il a été choisi de ne pas cibler de dépenses fiscales qui seraient mieux servies par un autre type de mesures (ex. passer d'une dépense fiscale à une dépense budgétaire).

De plus, le contexte nous a amenés à ajouter à notre cadre d'analyse la pertinence d'effectuer un changement dans les circonstances actuelles. Ainsi, une dépense fiscale qui aurait autrement pu être éliminée peut avoir été exclue de la révision proposée puisqu'elle bénéficie à des contribuables particulièrement affectés par la crise de la COVID-19.

Finalement, l'objectif étant de dégager des sommes conséquentes pour la relance, une attention particulière a été portée aux mesures dont les coûts sont plus élevés. En effet, il n'apparaît pas nécessairement opportun de mobiliser l'appareil gouvernemental pour analyser la pertinence de conserver ou non une dépense fiscale dont le coût estimé est inférieur à 0,5 M\$ selon les données disponibles. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas d'intérêt à réévaluer périodiquement de telles mesures, mais simplement qu'il ne s'agit pas d'une priorité dans le contexte actuel.

Pour la majorité des modifications proposées à l'impôt sur le revenu des particuliers dans la première partie de l'analyse, la BD/MSPS version 28.0 a été utilisée pour estimer l'impact sur les recettes fiscales⁷ du gouvernement du Québec. La BD/MSPS est un modèle de simulation fondé sur les données de tous les individus et ménages canadiens et permet de calculer les impôts, taxes et transferts à partir de ces données. De plus, elle permet de modifier des paramètres des impôts des particuliers et transferts et de mesurer l'effet de ces changements sur

⁷ Lorsqu'un changement de paramètres est effectué, la BD/MSPS calcule un effet primaire ou direct et un effet secondaire sur les recettes de l'État. Aucun changement comportemental n'est modélisé dans la BD/MSPS. Dans le cadre de l'analyse, seul l'effet primaire (direct) a été estimé.

les revenus de l'État (fédéral ou provinces), *toutes choses étant égales par ailleurs*⁸. Il convient toutefois de noter que cette version de la BD/MSPS n'a pas été modifiée (sauf indication contraire où nous avons effectué certains ajustements) pour tenir compte de la pandémie de la COVID-19 et de ses effets économiques. Conséquemment, il est probable que les montants réellement récupérés par certaines modifications soient à court terme inférieurs aux estimations.

1.3. Résultat de l'examen pour le régime de l'imposition des particuliers

L'examen des dépenses fiscales est consacré en premier lieu aux mesures fiscales que le gouvernement du Québec peut modifier sans égard à la position adoptée au fédéral, d'abord en lien avec le régime d'imposition des particuliers, puis la section 1.4 s'intéresse au régime d'imposition des sociétés⁹. La section 1.5 porte ensuite sur des mesures dont la révision, pour être pleinement efficace, devrait être coordonnée avec le gouvernement fédéral.

Pour la période de 2014 à 2020, le coût estimé des dépenses fiscales liées au régime d'imposition des particuliers est passé de 18,9 G\$ à 25,2 G\$, soit une augmentation de 33,4 %. En tenant compte des mesures considérées comme faisant partie du régime fiscal de référence, les dépenses fiscales passent de 34,5 G\$ à 42,4 G\$, soit une augmentation de 23,0 %. Le crédit d'impôt de base, qui fait partie du régime fiscal de référence, représente à lui seul un coût de 13,1 G\$. Ce coût a augmenté de 8,9 % par rapport à 2014.

Parmi les dépenses fiscales qui ont connu la plus forte augmentation, il y a le crédit d'impôt pour prolongation de carrière (+543 %), bonifié cinq fois au cours de cette période, ainsi que le crédit d'impôt remboursable pour l'achat ou la location de biens visant à prolonger l'autonomie des aînés (+288 %), également élargie en 2018.

Puis, la croissance de certaines dépenses fiscales, incluant les suivantes, a été supérieure à celle de l'ensemble des dépenses fiscales liées au régime d'imposition des particuliers : déduction pour dépenses engagées pour gagner un revenu de placement¹⁰ (+52 %), fractionnement des revenus de retraite entre conjoints (+49 %) et inclusion partielle du gain en capital (+48 %). Or, ces hausses ne s'expliquent pas par des modifications des paramètres des mesures. Celles-ci feront l'objet d'une analyse plus approfondie.

Aux fins de l'examen des dépenses fiscales au régime d'imposition des particuliers, il ressort trois analyses :

- Non-indexation des principaux paramètres du régime ;
- Mesures pour les contribuables à hauts revenus ;
- Autres mesures fiscales identifiées.

⁸ Pour plus de détails, consultez : Statistique Canada, La Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS), en ligne <<https://www.statcan.gc.ca/fra/microsimulation/bdmsps/bdmsps>>.

⁹ Aucune modification liée au régime des taxes à la consommation n'a été retenue dans la présente analyse. Par rapport aux dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, celles associées au régime des taxes à la consommation sont beaucoup plus stables. De plus, ces mesures sont, pour la plupart, hautement harmonisées avec le fédéral.

¹⁰ La déduction pour dépenses engagées pour gagner un revenu de placement est considérée comme faisant partie du régime fiscal de référence.

1.3.1. Non-indexation des principaux paramètres du régime d'imposition

L'indexation des principaux paramètres du régime d'imposition ne constitue pas réellement une dépense fiscale, le mécanisme faisant plutôt partie du régime fiscal de référence. La non-indexation de ces paramètres a sensiblement le même effet qu'une modeste hausse d'impôt généralisée. Il s'agit toutefois d'une mesure d'application simple, qui peut aisément être mise en place rapidement et qui peut s'appliquer temporairement.

Il convient de rappeler qu'au Québec, le régime d'imposition n'a pas toujours été indexé. Entre 1990 et 1993, seuls certains paramètres liés aux besoins essentiels étaient indexés. De 1994 à 2001, période qui a été marquée par des efforts de retour à l'équilibre budgétaire, aucun paramètre ne faisait l'objet d'une indexation. L'indexation annuelle, en place depuis 2002, a d'abord été basée sur l'indice des prix à la consommation (IPC) du Québec, puis le taux d'indexation a été fixé à 2 % et depuis 2005, l'indexation est mesurée à partir de l'IPC du Québec sans l'alcool, le tabac et le cannabis récréatif (nouvelle appellation depuis 2019).

Originellement, le volumineux rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité, publié en 1966, ne proposait pas une indexation des paramètres du régime d'imposition des particuliers. Encore aujourd'hui, ce ne sont pas toutes les provinces canadiennes qui indexent leur barème d'imposition. L'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse ne le font pas automatiquement et le Manitoba le fait seulement depuis 2017. De plus, l'idée de suspendre temporairement l'indexation en réponse à l'état précaire des finances publiques est relativement répandue. Récemment, la Saskatchewan (2018) et l'Alberta (2020) l'ont d'ailleurs fait le temps que leur économie respective reprenne de la vigueur.

Pour mesurer l'impact financier de la suspension temporaire de l'indexation, il est important de comprendre son fonctionnement. Par exemple, le taux d'indexation de 2021 correspondra à la variation en pourcentage de l'IPC Québec, sans l'alcool, le tabac et le cannabis récréatif, entre la période de douze mois se terminant le 30 septembre 2020 et celle prenant fin le 30 septembre 2019¹¹.

Le coût projeté de l'indexation des principaux paramètres du régime d'imposition du Québec s'est élevé à 527 M\$ pour l'année d'imposition 2020. L'indexation a également un impact cumulatif. C'est également le cas pour la non-indexation si aucun rattrapage n'est effectué subséquemment.

En raison des secousses économiques de la pandémie, l'indexation du régime d'imposition pour l'année qui vient risque d'être inférieure¹² à ce qu'elle a été au cours des dernières années (1,72 % pour 2020). C'est d'ailleurs prévisible dans un contexte de crise économique où l'inflation est habituellement plus basse. Par exemple, le régime avait été indexé de seulement 0,48 % pour l'année d'imposition 2010, année qui suivait la crise économique de 2008.

C'est dans ce contexte qu'a été estimé l'économie pour le gouvernement de laisser à leur niveau de 2020 les seuils du barème d'imposition du revenu des particuliers ainsi que le montant personnel de base, au lieu de les indexer à un taux de projeté de 1 %. L'économie ainsi calculée se chiffre alors à 199 M\$¹³.

¹¹ Source : Gouvernement du Québec (2019), Paramètres du régime d'imposition des particuliers pour l'année d'imposition 2020.

¹² Voir notamment : < https://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/ipc-mois-principaux-biens-services.html#annee=2020&tri_region=15253 >.

¹³ Il convient de rappeler que cette estimation repose sur l'hypothèse d'une économie du Québec beaucoup plus vigoureuse selon les paramètres de la BD/MSPS, le gain à court terme peut être plus modéré.

En poursuivant la suspension pour les années d'imposition 2022 et 2023, cette fois en comparaison à un taux projeté d'indexation de 2 %, les sommes dégagées se chiffrent respectivement à 607 M\$ et 1 044 M\$, démontrant l'effet cumulatif important d'une telle mesure.

Tableau 1 **Impact de la non-indexation des principaux paramètres du régime d'imposition des particuliers – Années 2021 à 2023**

	2021	2022	2023
Impact cumulé (en M\$)	199	607	1 044

1.3.2. Mesures ciblées pour les contribuables à hauts revenus

Dans ses recommandations de politique fiscale pour la relance économique en regard de la pandémie actuelle de la COVID-19, l'OCDE préconise de limiter l'impact négatif des décisions gouvernementales sur les populations vulnérables¹⁴. Cet appel résonne d'autant plus, qu'au Canada comme ailleurs, ces populations ont été parmi les plus touchées par la pandémie¹⁵.

Conséquemment, des appels à faire contribuer davantage les contribuables à revenus élevés se font entendre partout sur la planète. Le ministre ayant exclu une hausse générale des impôts, une manière de faire contribuer les mieux nantis consiste à limiter certains avantages fiscaux qui leur sont consentis. De plus, certaines dépenses fiscales plus utilisées par les contribuables à revenus élevés comptent parmi celles dont le coût a le plus augmenté au cours de la période 2014-2020.

Les mesures présentées dans cette section ciblent des préférences fiscales qui peuvent se recouper quant à leurs bénéficiaires, l'idée étant de présenter différentes avenues possibles pour mettre davantage à contribution les contribuables à plus hauts revenus. Mettre en application plusieurs, ou même l'ensemble des révisions proposées dans cette section ne doit pas être exclu, mais les propositions peuvent également être étudiées isolément. C'est d'ailleurs dans cette optique que le tableau récapitulatif présenté dans la conclusion de la partie 1 ne doit pas obligatoirement se lire sur une base cumulative.

RENDRE RÉDUCTIBLE LE MONTANT PERSONNEL DE BASE

Le Montant personnel de base correspond essentiellement à un revenu pour lequel le taux d'imposition est nul de manière à, notamment, reconnaître les besoins essentiels. Puisqu'il s'applique à l'ensemble des contribuables, il est considéré comme faisant partie du régime fiscal de référence. Mais, est-ce que le montant personnel de base peut être réductible au-delà d'un certain seuil de revenu, une fois les besoins comblés ?

Dans sa Mise à jour économique et budgétaire de décembre 2019, le gouvernement fédéral annonçait une augmentation graduelle du Montant personnel de base (MPB) à 15 000 \$ d'ici 2023. Ce faisant, il introduisait également un élément de réductibilité pour la portion bonifiée du MPB avec pour effet que celle-ci disparaît entre les revenus correspondant à ceux de la 4^e et de la 5^e tranche du barème d'imposition fédéral.

¹⁴ Voir notamment : OECD, The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government, updated 16 June 2020.

¹⁵ Le *Plan d'intervention économique du Canada pour répondre à la COVID-19* reconnaissait d'ailleurs que « [l]a COVID-19 a touché de façon disproportionnée les Canadiens à faible revenu ». (p.49).

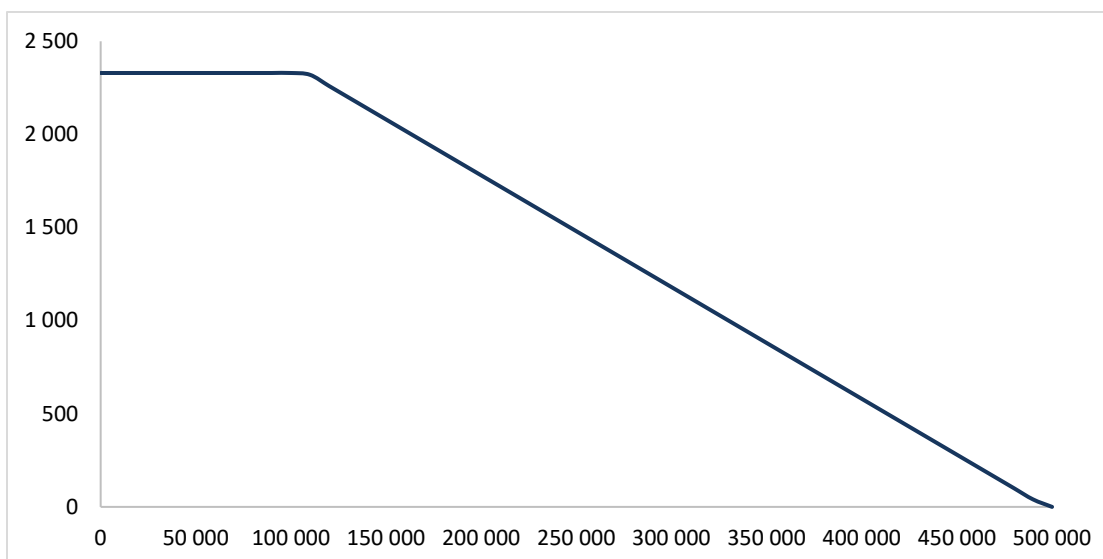
La réductibilité d'une portion du montant personnel de base existe également dans d'autres provinces canadiennes. En Nouvelle-Écosse, celui-ci se décompose en deux parties, soit une portion universelle (8 481 \$ pour 2020) et une portion réductible (3 000 \$ pour 2020). La réduction s'effectue à raison de 6 % pour les revenus qui excèdent 25 000 \$ avec un seuil de sortie à 75 000 \$.

La crise de la COVID-19 a ramené à l'avant-plan les discussions sur un revenu minimum garanti ou encore, un revenu de base universel. Les débats à ce sujet soulèvent notamment la question de savoir si le revenu minimum devrait être versé à l'ensemble des contribuables, indépendamment de leurs revenus. Ces discussions découlent en partie du coût élevé pour l'État, d'une mesure universelle bénéficiant à certains particuliers n'en ayant pas nécessairement besoin pour répondre à leurs besoins de base.

Bien que cette réflexion déborde de la discussion autour du caractère réductible du montant personnel de base, il est possible d'y voir une certaine transposition : à partir d'un certain seuil de revenus, est-il toujours nécessaire de bénéficier d'une mesure fiscale visant la reconnaissance des besoins essentiels ? Les exemples du fédéral et de la Nouvelle-Écosse invitent à tout le moins à considérer l'introduction d'un élément de réductibilité au Montant personnel de base québécois.

Cette réductibilité pourrait être envisagée à partir du seuil maximal de la troisième tranche du barème d'imposition des particuliers, soit 108 390 \$ pour l'année d'imposition 2020. En appliquant un taux de réduction de 4 % au montant personnel de base, dont la valeur se calcule en y appliquant un taux de crédit de 15 %, on obtient un taux de réduction effectif de 0,6 ¢ par dollar gagné au-delà de 108 390 \$ (en 2020). Un taux de réduction faible permet de limiter l'effet sur les taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI), d'autant plus qu'il s'agit d'une zone où les TEMI ne sont pas les plus élevés¹⁶. Le taux maximal du barème d'imposition québécois, déjà le 3^e plus élevé au Canada, ne serait pas non plus affecté par la mesure.

Figure 1 **Réduction de la valeur du Montant personnel de base en fonction du revenu au rythme de 0,6 cent par dollar de revenu imposable au-delà de 108 390 \$, 2020**



¹⁶ Pour des explications sur le TEMI et sa mécanique : < <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/outils-ressources/temi/> >.

Les simulations dans la BD/MSPS pour l'année d'imposition 2021 permettent de constater que seulement un peu plus de 350 000 contribuables ont un revenu imposable supérieur à 108 390 \$. La valeur du montant personnel de base pour ces contribuables est estimée à 811 M\$. En réduisant la valeur du crédit calculé pour le montant personnel de base d'un taux effectif de 0,6 ¢ par dollar gagné au-delà de ce seuil, cette modification rapporterait 130 M\$. Au total, ce sont 10 305 particuliers dont les revenus excèdent 491 690 \$ qui perdraient l'ensemble du crédit d'une valeur de 2 300 \$. Pour les contribuables dont les revenus se situent entre 108 390 \$ et 491 690 \$, la réduction de la valeur du crédit serait partielle.

La proposition illustrée correspond à une réduction applicable à l'entièreté du montant personnel de base, mais une réduction partielle pourrait également être envisagée.

ÉLIMINER LE CARACTÈRE UNIVERSEL DE L'ALLOCATION FAMILLE

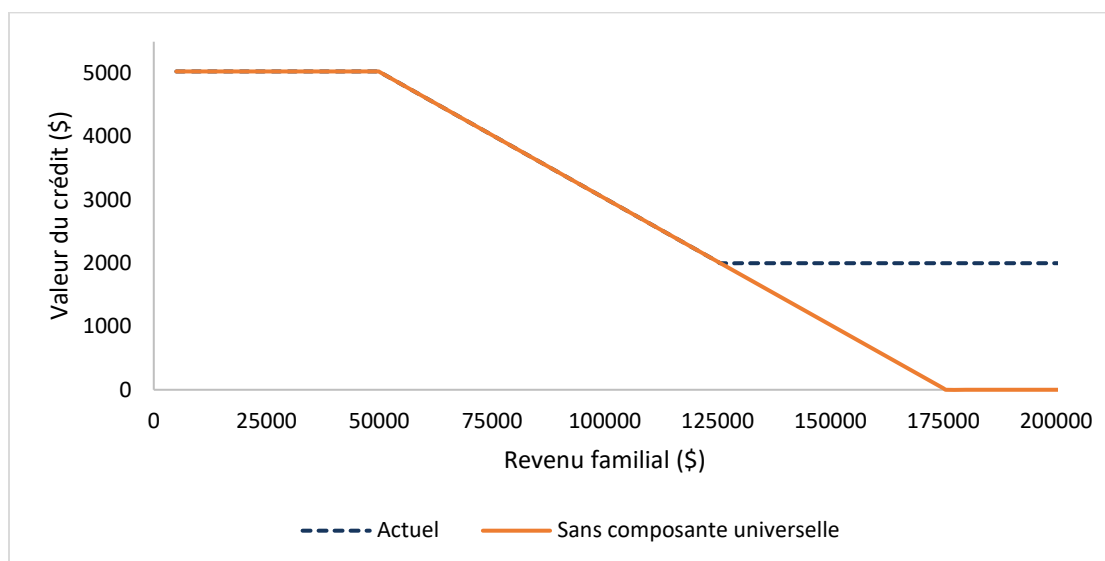
Une majorité de familles québécoises qui comptent au moins un enfant mineur reçoivent une prestation pour enfants à la fois du gouvernement fédéral et de celui du Québec. Un des éléments fondamentaux qui distinguent les deux prestations est que l'Allocation canadienne pour enfants (ACE) devient nulle lorsque le revenu familial atteint un certain seuil alors que celle de l'Allocation famille du Québec comporte une composante universelle.

Pour l'année 2020, le seuil de réduction de l'allocation famille débute à 36 256 \$ pour une famille monoparentale et à 49 842 \$ pour un couple. Un montant minimal, la portion universelle de l'Allocation famille, de 1 000 \$ est versé par enfant. Le taux de réduction de l'allocation famille est de 4 %, ce qui fait que le montant minimum est atteint à 125 592 \$ pour un couple avec deux enfants.

Quel serait l'effet d'éliminer la composante universelle de l'Allocation famille en poursuivant sa réduction progressive ? À l'aide de la BD/MSPS, il a été estimé que l'effet sur les recettes fiscales correspondrait à une diminution des allocations versées de l'ordre de 301 M\$ pour l'année d'imposition 2021.

En maintenant la poursuite du taux de réduction à 4 %, une famille avec deux enfants perdrait l'entièreté de l'Allocation famille à compter d'un revenu familial de 175 600 \$. Même si cela a pour effet de créer une hausse du TEMI de 4 points de pourcentage cette ponction additionnelle se situe hors de la zone de TEMI élevés.

Figure 2 Allocation famille avec ou sans composante universelle pour une famille avec deux enfants selon les paramètres de l'année d'imposition 2020



Il serait également possible d'adopter une structure à deux taux de réduction, comme c'est le cas pour l'ACE. Ainsi, en maintenant un taux de réduction de 4 % jusqu'à l'équivalent de la composante universelle actuelle et en appliquant ensuite un taux de réduction de 2,5 %. Dans ce cas, une famille avec deux enfants continuerait de recevoir une Allocation famille jusqu'à un revenu de 205 600 \$. Évidemment, l'utilisation d'un taux de réduction plus faible réduira l'économie escomptée pour le gouvernement. Nos estimations évaluent cette réduction d'environ 50,6 M\$, pour une économie pour le gouvernement de 250,8 M\$ plutôt que 301,4 M\$.

LIMITER LE MONTANT DE REVENU DE PENSION POUVANT ÊTRE FRACTIONNÉ

Le fractionnement du revenu de pension, introduit par le gouvernement fédéral en 2007 et également mis en place au Québec, a en quelque sorte élargi l'unité d'imposition au couple lorsqu'un des membres a des revenus de pension. De la manière dont la mesure fédérale a été conçue, et conformément aux Accords de perception fiscale, les autres provinces canadiennes n'ont pas eu le choix de s'harmoniser à cette mesure. Malgré son autonomie fiscale, le Québec a également fait le choix de s'harmoniser.

Toutefois, en 2014, dans un contexte de retour à l'équilibre budgétaire, le Québec a fixé à 65 ans l'âge minimal d'admissibilité au mécanisme de fractionnement pour celui qui « transfère » une partie de son revenu, introduisant ainsi une distinction avec les paramètres de la mesure fédérale. Par cette modification, le coût de la mesure a été réduit de plus du tiers.

Le gouvernement du Québec pourrait faire un pas de plus dans le resserrement des paramètres de la mesure et limiter le montant de revenu de pension pouvant être fractionné. Actuellement, il n'y a aucune limite au montant qui peut être transféré, à condition qu'il s'agisse de revenus admissibles au fractionnement.

La Commission d'examen sur la fiscalité québécoise recommandait de limiter le montant pouvant être transféré à 25 000 \$. Étant donné qu'il est permis de transférer jusqu'à 50 % du revenu de pension, une telle limitation n'affecterait que ceux et celles qui ont un revenu de pension admissible au fractionnement supérieur à 50 000 \$.

À l'aide de la BD/MSPS, l'impact de limiter le fractionnement du revenu de pension sur les recettes de l'IRP a été estimé. Comme le calcul du montant idéal à fractionner du revenu de pension est le résultat d'un processus d'optimisation¹⁷ qu'il est difficile de recréer dans la BD/MSPS, il a été décidé de simplement limiter le revenu de pension admissible au fractionnement à 50 000 \$ et donc de fixer le montant transféré à 25 000 \$ pour les individus transférant plus de 25 000 \$ à leur conjoint.

Pour l'année d'imposition 2021, le changement proposé affecterait 53 579 ménages québécois, et générerait une hausse des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers du Québec de 5 M\$.

TRANSFORMER LA DÉDUCTION POUR DÉPENSES ENGAGÉES POUR GAGNER UN REVENU DE PLACEMENT EN CRÉDIT D'IMPÔT NON REMBOURSABLE

La déduction pour dépenses engagées pour gagner un revenu de placement vise à « prendre en considération le fait que les dépenses engagées pour gagner un revenu de biens sont attribuables à la réalisation d'un revenu ». Elle fait partie du champ d'intervention plus large de l'investissement. Comme il s'agit d'une déduction, elle altère la base commune d'imposition. Une mesure similaire, également sous forme de déduction, existe au fédéral (Déduction des frais d'intérêt et des frais financiers engagés pour gagner un revenu de placement).

¹⁷ Il est à noter que comme les simulations fondées sur la BD/MSPS indiquent un nombre supérieur d'utilisateurs admissibles au fractionnement du revenu de pension que le nombre réel d'utilisateurs, on peut penser que certains couples renoncent délibérément à utiliser le fractionnement du revenu de pension pour éviter le transfert réel de la charge fiscale entre conjoints.

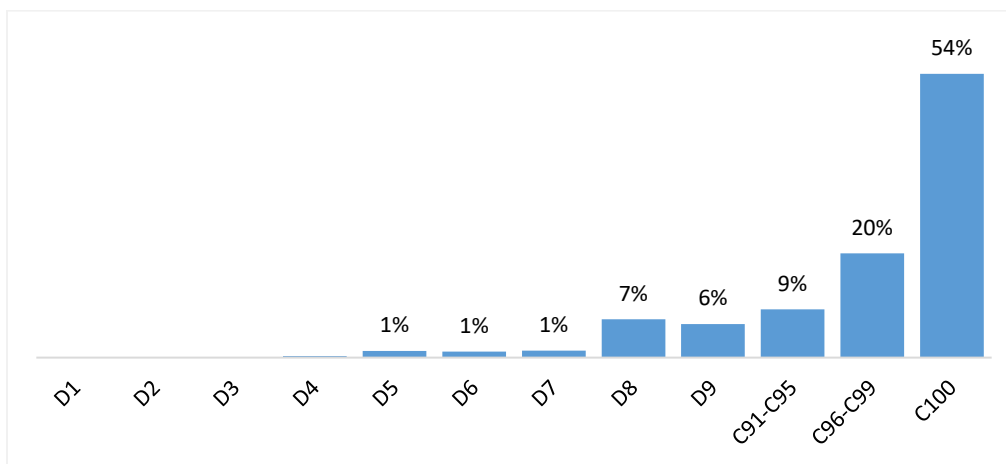
Cette mesure fiscale existe depuis 1954, soit depuis la mise en place de l'impôt sur le revenu du Québec. En 2003, la déduction a été resserrée de manière à la limiter au montant des revenus provenant de placements réalisés au cours de l'année d'imposition.

L'utilisation de la déduction des dépenses engagées pour gagner un revenu de placement est fortement concentrée chez les contribuables à très hauts revenus. En effet, sur la base du revenu de marché, la BD/MSPS permet de constater que le 1 % des contribuables à revenu le plus élevé réclame 42 % de cette déduction. À la lumière de cette forte concentration, il apparaît pertinent d'analyser la possibilité de revoir cette dépense fiscale. Dans un contexte d'appariement des revenus et des dépenses, il semble approprié d'avoir, soit une forme ou une autre, une mesure fiscale pour les dépenses engagées pour gagner un revenu. Tout en maintenant une mesure fiscale, il serait possible de convertir la déduction en crédit d'impôt non remboursable. Sans que ce soit parfaitement analogue, le paiement des cotisations syndicales et professionnelles est également reconnu comme une dépense engagée pour gagner un revenu et dans ce cas la mesure fiscale offerte prend la forme d'un crédit d'impôt, depuis 1997, plutôt que d'une déduction comme celle qui existait auparavant. De plus, la dépense fiscale a fait l'objet d'un resserrement en 2015, le taux du crédit étant réduit de 20 % à 10 %.

La BD/MSPS a été utilisée pour estimer l'impact sur les recettes fiscales du gouvernement du Québec de convertir la déduction en crédit d'impôt non remboursable au taux de 15 % pour l'année d'imposition 2021¹⁸. L'effet total est estimé à 74 M\$.

La figure 3 montre la distribution de la variation de l'impôt à payer selon le revenu de marché ajusté pour la taille de la famille¹⁹. La hausse de recettes provient essentiellement des ménages du décile supérieur de revenu de marché ajusté, et même plus spécifiquement du centile supérieur.

Figure 3 **Distribution de l'effet net sur les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers de la conversion de la déduction pour frais financiers en crédit d'impôt non remboursable, par déciles et centiles du revenu de marché ajusté, Québec, année d'imposition 2021.**



Source : Calculs effectués à partir de la BD/MSPS v. 28,0

¹⁸ Pour certains contribuables, l'annulation de la déduction pour frais d'intérêts empêche le déclenchement de l'impôt minimum de remplacement. L'effet total pourrait donc être sous-estimé, mais probablement par une faible marge en raison du faible nombre d'individus affectés.

¹⁹ Le choix du revenu de marché ajusté pour la taille de la famille nous apparaît plus pertinent que la distribution des revenus des individus étant donné les interactions avec le montant optimal du fractionnement du revenu de pension.

1.3.3. *Autres mesures fiscales à éliminer*

Certaines autres mesures fiscales jugées pertinentes à réviser ont un coût relativement faible pour le gouvernement, mais leur retrait est tout de même justifiable.

Tableau 2 **Autres mesures fiscales à éliminer avec leur coût pour l'année 2020 ou 2021**

	Coût (M\$)
Éliminer le Crédit d'impôt pour achat d'une habitation (2021)	35
Éliminer la Déduction pour résidence des religieux (2020)	4
Rendre imposable certaines allocations versées à certains agents publics	n.d.

Le **crédit d'impôt pour achat d'une habitation** a été introduit dans le Budget 2018-2019 du gouvernement du Québec et il est en vigueur depuis l'année d'imposition 2018. Il est encore trop tôt pour faire une évaluation de l'efficacité de ce crédit en regard de son objectif, soit de favoriser l'accès à la propriété. Néanmoins, il convient de noter qu'il existe déjà un ensemble de mesures visant le même objectif, soit offrir une aide pour l'achat d'une habitation :

- Un crédit d'impôt fédéral essentiellement identique depuis 2009 ;
- Le Régime d'accession à la propriété (RAP) ;
- Le programme de prise de participation par la SCHL.

De plus, les propriétaires bénéficient également de la non-imposition des gains en capital sur la résidence principale. Bien que cette mesure ne vise pas l'accès à la propriété, elle constitue un avantage fiscal important pour la catégorie de contribuables que sont les propriétaires.

L'effet de l'élimination de crédit d'impôt non remboursable pour l'achat d'une première habitation rapporterait 35 M\$ pour l'année d'imposition 2021 selon les calculs effectués à l'aide de la BD/MSPS.

La **déduction pour résidence des religieux** vise à « reconnaître que la résidence de certains religieux sert souvent de bureau ou de lieu de rencontre pour les membres de leur congrégation ou de leur paroisse ». Elle est généralement plafonnée à 10 000 \$ ou à un montant représentant le tiers de la rémunération du contribuable. Un total de 1 699 particuliers a bénéficié de cette déduction pour l'année d'imposition 2017 et le coût projeté de la mesure est de 4 M\$ pour 2020. La mesure vise un groupe restreint de contribuables et n'apparaît plus justifiée, notamment en regard de particuliers dont la situation est similaire sans qu'ils bénéficient d'un traitement fiscal aussi avantageux.

La **non-imposition des allocations versées à certains agents publics** vise à « tenir compte du fait qu'une partie de la rémunération d'un élu [...] sert à compenser des dépenses inhérentes à l'exercice de ses fonctions, les dépenses liées à un emploi ou à une charge n'étant généralement pas déductibles dans le calcul du revenu ». Depuis l'année d'imposition 2019, ces allocations sont imposables au fédéral sur la base que « cette exemption n'est accordée qu'à certains titulaires de charge et offre un avantage dont les autres Canadiens ne peuvent bénéficier ». Le coût de la mesure n'est pas chiffré dans les dépenses fiscales du Québec. Néanmoins, à titre indicatif, le Budget fédéral 2017 prévoyait que l'élimination de cette préférence fiscale entraînerait une économie récurrente de 30 M\$ pour l'ensemble du Canada.

1.4. Régime d'imposition des sociétés

Pour la période de 2014 à 2020, le coût estimé des dépenses fiscales liées au régime d'imposition des sociétés est passé de 3,2 G\$ à 4,3 G\$, soit une augmentation de 34,8 %. En tenant compte des mesures considérées comme faisant partie du régime fiscal de référence, les dépenses fiscales passent de 4,9 G\$ à 6,6 G\$, soit une augmentation de 35,2 %. Il convient toutefois de rappeler que le coût de certaines dépenses fiscales n'est pas estimé et que, conséquemment, le coût estimé ci-dessus est partiel.

Parmi les dépenses fiscales qui ont connu la plus forte augmentation, on note entre autres le taux réduit d'imposition pour les PME des secteurs primaires et manufacturiers (+ 804 %) et la réduction du taux de cotisation au Fonds des services de santé (FSS) pour les PME (+121 %), cette dernière faisant partie du régime fiscal de référence des sociétés. Dans ces cas, la modification des paramètres par le gouvernement explique leur taux de croissance élevé. La plus importante nouvelle dépense fiscale liée au régime d'imposition des sociétés est l'amortissement bonifié (coût projeté de 488,7 M\$ pour 2020), suivi du crédit visant à favoriser le maintien en emploi des travailleurs d'expérience dans les PME (98,7 M\$) et de la déduction d'amortissement additionnelle permanente de 30 % (77 M\$).

Le taux de croissance de la dépense fiscale associée à l'inclusion partielle du gain en capital (+59 %) a été supérieur à celui de l'ensemble des dépenses fiscales liées au régime d'imposition des sociétés, et ce, sans que la mesure fasse l'objet d'une modification de ses paramètres. Elle est d'ailleurs maintenant la mesure fiscale destinée aux sociétés dont le coût est le plus élevé (estimé à 862 M\$ pour 2020).

L'analyse de l'évolution récente des dépenses fiscales liées au régime d'imposition des sociétés permet de constater que le gouvernement du Québec, par la modification des paramètres de mesures existantes et l'introduction de nouvelles mesures, a cherché à stimuler l'investissement des entreprises au cours des dernières années. Cet objectif général a également été mis de l'avant par le gouvernement fédéral, notamment en réponse à l'importante réforme fiscale de l'impôt des sociétés aux États-Unis. Le contexte actuel, où les entreprises ont été fortement éprouvées par la pandémie, n'apparaît pas propice à une révision de ces mesures.

De plus, au cours des dernières années, plusieurs mesures dont l'échéance programmée a été atteinte n'ont pas été reconduites²⁰. Également, bon nombre de dépenses fiscales visent des secteurs d'activités précis qui ont été particulièrement touchés par la crise, comme la production cinématographique ou de spectacles. Ces raisons font qu'encore une fois, le contexte n'apparaît pas approprié pour procéder à la révision de ces dépenses fiscales.

1.4.1. *Rendre non-remboursable certains crédits d'impôt*

Une des recommandations phares de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise en lien avec le régime d'imposition des sociétés nous apparaît néanmoins toujours pertinente et applicable dans le contexte actuel, soit la limitation de la remboursabilité des crédits d'impôt aux grandes sociétés.

Comme l'indiquait la Commission, « la remboursabilité des crédits d'impôt constitue une caractéristique générale s'appliquant à la majorité des crédits d'impôt aux sociétés ».

²⁰ Notons que la précision d'une échéance est une indication importante lors de la mise en place de nouvelles mesures que l'on veut temporaires, comme ce pourrait être le cas dans le cadre de la relance économique.

En 2011, les crédits d'impôt applicables à l'impôt des sociétés ont coûté 1 919 milliards de dollars et, de ce total, la part remboursée s'élevait à 82 %.

Le constat de la Commission voulant qu'il n'est « pas souhaitable que, sur une longue période, les sociétés ne dégagent pas suffisamment de profits pour tirer parti des crédits d'impôt auxquels elles ont accès » nous apparaît ainsi toujours aussi pertinent. Le contexte de crise pourrait avoir comme effet d'accentuer ce phénomène.

Ainsi, comme la Commission le suggérait, il serait envisageable de mettre fin à la remboursabilité complète des crédits d'impôt aux sociétés, sauf pour les entreprises de petite taille pour lesquelles la fin de la remboursabilité pourrait entraîner des problèmes de liquidités²¹.

La Commission estimait que l'abolition de la remboursabilité des crédits d'impôt toucherait environ 700 sociétés (sur un total de près de 12 000 qui recevaient alors une fraction remboursable des crédits d'impôt).

Il n'a pas été possible de mesurer l'impact de cette proposition visant l'impôt des sociétés pour 2021 avec les outils disponibles. Néanmoins, des estimations produites par le ministère des Finances du Québec à partir de la proposition de la Commission prévoyaient une économie récurrente de 365 M\$ à partir de 2016-2017. Ici, si le gouvernement ne souhaite pas éliminer totalement en une seule fois le caractère remboursable de ces crédits d'impôt, une transformation plus graduelle des crédits remboursables en non remboursables (par exemple une élimination sur 5 ans) ou partiel (par exemple, limiter à 50 % de la valeur du crédit remboursable) serait également possible, reportant ou limitant toutefois dans le temps la pleine économie.

1.4.2. Limiter la déductibilité de la dépense d'intérêt pour investissement dans une société étrangère affiliée

Le régime fiscal prévoit qu'une dépense engagée afin de générer un revenu imposable peut être déductible du revenu et, a contrario, ne peut pas l'être si le revenu généré n'est pas imposable. Cette règle a un impact sur l'assiette des impôts des sociétés et est donc considérée comme faisant partie du régime fiscal de référence.

Il est cependant possible pour une société québécoise membre d'un groupe de sociétés multinationales (GSM) de déduire l'intérêt et les autres frais engagés à l'égard d'un investissement dans une société étrangère affiliée, peu importe si le revenu provenant de cet investissement est imposable au Québec²².

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) soutient que, dans certains cas, les emprunts des membres de GSM s'effectuent dans le cadre de planifications fiscales et ne visent pas seulement à répondre à des objectifs commerciaux conventionnels. Ces emprunts s'inscrivent alors dans des mécanismes de transfert de profit, permettant la réduction de la facture fiscale globale des GSM qui y ont recours, en dirigeant les charges d'intérêt déductibles vers les juridictions où l'imposition est plus lourde. De telles planifications ont ainsi pour effet de réduire les coûts de financement pour les entreprises qui ont des activités internationales, tant les filiales d'entreprise étrangère que les sociétés mères situées dans les pays comme le

²¹ La Commission recommandait le maintien de la remboursabilité des crédits d'impôt des sociétés pour des sociétés privées sous contrôle canadien dont le revenu imposable est de moins de 500 000 \$ et dont le capital versé mondial consolidé est inférieur à 10 millions de dollars (ces sociétés bénéficiant de la remboursabilité pour le premier million de dollars de crédit d'impôt) ainsi que pour les sociétés privées sous contrôle canadien dont le revenu imposable est compris entre 500 000 \$ et 800 000 \$ ou dont le capital versé mondial consolidé est compris entre 10 millions de dollars et 50 millions de dollars (ces sociétés bénéficiant de la remboursabilité pour la première tranche de crédit d'impôt dont le montant est réduit linéairement de 1 million de dollars à zéro entre ces seuils).

²² En ligne : Canada, < <https://www.canada.ca/content/dam/fin/publications/taxexp-depfisc/2020/taxexp-depfisc20-fra.pdf> >.

Canada. Le Québec et le Canada ne produisent pas d'évaluation de la dépense fiscale découlant de la déduction excessive d'intérêts ni même de la déduction d'intérêts générale.

En vue de limiter le potentiel d'érosion fiscale, l'OCDE propose de plafonner la portion déductible de l'intérêt à 30 % de son BAIIA²³. Cette proposition a été reprise par le Parti libéral du Canada lors de l'élection de 2019, c'est dans ce contexte que le Directeur parlementaire du budget a évalué ses retombées à 1,5 milliard de dollars de recettes fiscales de l'impôt des sociétés sur une base annuelle à l'échelle du Canada²⁴. Aucune estimation n'est actuellement disponible pour le Québec.

En vue de favoriser l'équité fiscale, le Québec pourrait évaluer la mise en place de cette recommandation de l'OCDE sur une base temporaire dans un premier temps, tout en prévoyant harmoniser sa législation à celle du Canada lorsque cette dernière sera mise en place. De plus, le Québec pourrait prioriser les discussions visant à mettre en place une mesure pour contrer les planifications visant à accroître indument la déduction d'intérêts dans le contexte d'investissement à l'étranger au comité fédéral-provincial sur la fiscalité. Les montants récupérés pourraient servir à financer la relance verte.

1.5. Révision de mesures à coordonner avec le gouvernement fédéral

Les mesures examinées dans cette section sont analysées séparément des autres dépenses fiscales présentées dans ce texte en raison du haut degré d'harmonisation requis avec le régime fédéral.

FAIRE PASSER LE TAUX D'INCLUSION DU GAIN EN CAPITAL DE 50 % À 75 %

Le gain en capital n'a pas toujours été imposé, il ne l'était pas avant 1972. Au fédéral, le budget Benson (1971) a réformé la définition de revenu pour inclure le gain en capital à un taux d'inclusion de 50 %, une proposition qui découlait des recommandations de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité (Commission Carter) qui proposait toutefois de l'inclure en totalité. Le taux d'inclusion aux revenus du gain en capital n'a jamais été complet. Il a varié d'une inclusion à 50 % à 75 % au fil des années comme illustré dans le tableau 3.

Tableau 3 Taux d'inclusion historique du gain en capital au Québec et au Canada

Période	Taux d'inclusion
Avant 1972	0 %
1972 – 1987	50 %
1988 – 1989	66 2/3 %
1990 – 27 février 2020	75 %
28 février 2000 – 17 octobre 2000	66 2/3 %
18 octobre 2000 – actuel	50 %

²³ Action 4 du projet BEPS. En contexte de pandémie, la dépense d'intérêt pourra être plus élevée, l'OCDE propose également d'utiliser une règle optionnelle fondée sur un ratio de groupe afin de donner la souplesse nécessaire à la prise en compte des circonstances et de l'activité économique propres au GSM en entier. Ainsi, dans le cas où la charge d'intérêt nette supportée par un membre du GSM, mesurée en proportion de son BAIIA, est supérieure au ratio fixé, la dépense d'intérêt nette serait tout de même déductible dans la mesure où celle-ci est inférieure au ratio intérêt net/BAIIA du groupe pris dans son ensemble.

²⁴ En ligne : Directeur parlementaire du budget, < https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/ElectionProposalCosting/Results/33063981_FR.pdf?timestamp=1594738837378 >.

La modification du taux d'inclusion du gain en capital change la définition de revenu imposable. Ainsi, toute province faisant partie de l'Accord de perception fiscale (APF) avec le gouvernement fédéral doit s'arrimer à la définition fédérale du revenu imposable et ne pourrait donc pas modifier unilatéralement le taux d'inclusion du gain en capital. Seule province à ne pas être partie à un tel accord, le Québec pourrait techniquement modifier le taux d'inclusion du gain en capital sans que le gouvernement fédéral procède à une modification similaire. Néanmoins, le Québec s'est toujours harmonisé avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne le traitement du gain en capital. D'ailleurs, une promesse électorale, en 2012, de procéder unilatéralement à une hausse de 50 % à 75 % du taux d'inclusion du gain en capital n'a jamais été mise de l'avant par le ministre des Finances. Comme indiqué par la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics en 1996 et par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise en 2015, toute révision du taux d'inclusion du gain en capital demande une coordination à l'échelle canadienne pour éviter que la réalisation des gains en capital ne se déplace, dans le cadre de planification fiscale, simplement à l'extérieur du Québec, si le Québec faisait cavalier seul.

Cela dit, vu l'ampleur du déficit estimé pour le gouvernement fédéral, il convient de tester sa réceptivité et celle des autres provinces à une telle modification lui permettant d'augmenter ses revenus. Le gouvernement du Québec pourrait donc engager une discussion avec le fédéral visant à faire passer le taux d'inclusion du gain en capital de 50 % à 75 %, restant ainsi toujours à l'intérieur des paramètres historiques. Hormis les recettes fiscales potentielles, cette modification réduirait les écarts observés entre les taux marginaux d'imposition des revenus de biens, des dividendes et des gains en capital.

Pour l'année d'imposition 2021, une simulation dans la BD/MSPS de la modification du taux d'inclusion des gains en capital de 50 % à 75 % entraînerait une augmentation de 632 M\$ des recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers pour le gouvernement du Québec.

La BD/MSPS ne permet pas de faire le même exercice pour les sociétés, toutefois, il est possible d'avoir une estimation des recettes potentielles sur la base de la publication sur les dépenses fiscales. La hausse des recettes fiscales de l'impôt des sociétés pourrait atteindre 431 M\$ pour l'année d'imposition 2020²⁵.

La modification proposée au taux d'inclusion du gain en capital suit également une logique différente en temps de crise. L'augmentation du taux d'inclusion du gain en capital peut, à la condition d'obtenir la coopération du gouvernement fédéral, être implantée à brève échéance et de manière relativement simple, permettant ainsi de dégager des sommes conséquentes pour la relance économique. Pour favoriser la mise en place de cette modification, la décision d'augmenter le taux d'inclusion partielle du gain en capital pourrait être assortie d'une promesse de réviser en profondeur l'imposition du gain en capital une fois la crise passée. Le recul pourrait ainsi permettre d'envisager une réforme plus complète, notamment d'assortir la logique d'imposition du gain en capital de paramètres étroitement reliés à la réalité (ex. lié à l'inflation) et de réfléchir à plafonner la non-imposition du gain en capital sur les résidences principales.

²⁵ Pour obtenir la recette potentielle, étant donné que la dépense fiscale actuelle s'applique sur un taux d'inclusion de 50 %, il suffit de diminuer la valeur de moitié. Il s'agit d'un calcul statique sans tenir compte de l'effet comportemental de la modification du taux d'inclusion.

LA DÉDUCTION POUR OPTION D'ACHATS D' ACTIONS

Au même titre que l'inclusion partielle du gain en capital, la déduction applicable aux options d'achat d'actions contribue au traitement préférentiel accordé au gain en capital par rapport au régime général. Un resserrement fiscal des règles applicables aux options d'achat d'actions rapporterait des sommes importantes à l'État. À titre indicatif, l'élimination complète de la déduction pour achat d'actions rapporterait 78 M\$ au gouvernement du Québec pour l'année d'imposition 2021 et toucherait 17 460 contribuables.

Même si le Québec s'est déjà écarté par le passé du traitement fédéral accordé aux options d'achat, la révision de cette mesure n'apparaît pertinente que dans la mesure où elle s'effectue de manière coordonnée avec le fédéral et les autres provinces. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a ouvert une réflexion sur l'imposition des options d'achat d'actions. En décembre 2019, le ministre des Finances du Canada annonçait son intention d'indiquer dans son prochain budget (prévu en mars 2020, mais jamais présenté à cause de la COVID) le resserrement fiscal aux options d'achat d'actions ainsi que la date d'entrée en vigueur.

1.6. Récapitulatif de l'examen

Le tableau 4 présente un récapitulatif des révisions de mesures fiscales proposées dans la première partie de l'analyse.

Du côté des particuliers, la suspension de l'indexation du barème d'imposition et du montant personnel de base constitue la proposition qui ratisse le plus large au sens où elle s'applique au plus grand nombre de contribuables. Bien qu'elle ait le même effet qu'une hausse d'impôt, elle pourrait être mieux perçue, notamment en raison de son caractère temporaire en vue de financer la relance économique ou de contribuer au rééquilibrage des finances publiques. Néanmoins, son effet cumulé sur un certain nombre d'années produit un effet important sur les recettes ; la valeur de sa révision passe de près de 200 M\$ en 2021 à plus de 1 G\$ en 2023. Du côté des particuliers à hauts revenus, l'élimination de la composante universelle de l'Allocation famille (301 M\$) ainsi que le fait de rendre réductible le montant personnel de base (130 M\$) rapporteraient des sommes moins grandes à l'État étant donné le caractère plus ciblé des initiatives. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que les bénéficiaires de ces mesures peuvent forcément se recouper. La transformation de la déduction pour dépenses engagées pour gagner un revenu de placement en crédit d'impôt non remboursable et la limitation du montant de revenu de pension pouvant être fractionné à un maximum de 25 000 \$ visent également à augmenter la contribution des particuliers à hauts revenus, mais ciblent cette fois des comportements plus spécifiques. Les autres mesures au régime d'imposition des particuliers ciblent des dépenses fiscales qui, bien que cela ne rapporterait pas de sommes importantes à l'État, semblent moins pertinentes.

Du côté des sociétés, une révision a déjà été entreprise au cours des dernières années et le contexte actuel rend inopportun le retrait d'aides fiscales à des secteurs déjà durement affectés par la crise. Néanmoins, la possibilité d'éliminer le caractère remboursable de certains crédits mérite d'être étudiée. De son côté, la limitation de la déductibilité de la dépense d'intérêt pour investissement dans une société étrangère est pertinente en toutes circonstances, mais se trouve renforcée dans le contexte actuel où chacun doit contribuer pour assurer la pérennité de l'économie.

Finalement, il serait opportun d'engager des discussions avec le fédéral en ce qui concerne le traitement préférentiel du gain en capital et, plus spécifiquement, en regard du taux d'inclusion. La majoration du taux d'inclusion serait relativement simple et rapide à mettre en place s'il y a coopération entre les gouvernements et rapporterait des sommes substantielles qui, comme pour les autres resserrements, pourraient être utilisées, dans un premier temps pour financer la relance économique.

Tableau 4 Récapitulatif des modifications possibles présentées dans la partie 1

Régime d'imposition des particuliers	M\$
Éliminer la composante universelle de l'Allocation famille	301 ¹
Suspendre l'indexation des seuils du barème d'imposition et du Montant personnel de base	199 ²
Rendre réductible le Montant personnel de base	130
Transformer la déduction pour dépenses engagées pour gagner un revenu de placement en crédit d'impôt non remboursable	74
Éliminer le crédit d'impôt pour achat d'une habitation	35
Limiter le montant de revenu de pension pouvant être fractionné à 25 000 \$	6
Éliminer la déduction pour résidence des religieux	4 ³
Élimination de la non-imposition des allocations versées à certains agents publics	n.d.
Régime d'imposition des sociétés	
Rendre non-remboursable certains crédits d'impôt des sociétés	366 ⁴
Limiter la déductibilité de la dépense d'intérêt pour investissement dans une société étrangère affiliée	n.d.
Mesures à coordonner avec le gouvernement fédéral	
Faire passer le taux d'inclusion du gain en capital de 50 % à 75 % (particuliers)	632
Faire passer le taux d'inclusion du gain en capital de 50 % à 75 % (sociétés)	431 ⁴
Revoir le traitement fiscal des options d'achat de titres	n.d. ⁶

¹ La donnée présentée correspond à un scénario où la composante universelle est réduite au taux de 4 %. Selon un scénario où la composante universelle est plutôt réduite au taux de 2,5 %, nos estimations sont que l'économie serait réduite d'environ 50 M\$ à 251 M\$.

² Donnée représentant la non-indexation pendant un an. Si la mesure était reconduite, l'économie atteindrait 1 G\$ la troisième année.

³ Estimation correspondant au coût projeté de la dépense fiscale pour l'année d'imposition 2020 dans le document *Dépenses fiscales – Édition 2019*

⁴ Estimation pour l'année 2016-2017 présentée dans le rapport final de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

⁵ À titre indicatif, l'élimination complète de la déduction pour option d'achat d'action entraînerait une économie de 78 M\$ en 2021 selon une simulation effectuée dans la BD/MSPS.

PARTIE 2 COMPLÉMENT D'EXAMEN : IMPACT DES MESURES FISCALES SUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE DURABLE²⁶

Il est possible d'envisager une étape supplémentaire à la révision des dépenses fiscales. En contexte de relance, l'on désirera probablement prioriser certains secteurs d'activité plus durement affectés (et ainsi minimiser la proportion du taux de chômage conjoncturel se transformant en chômage structurel) et favoriser les investissements permettant d'augmenter la productivité. Ces choix peuvent être effectués tout en respectant des critères environnementaux.

Dans un contexte où l'économie ne tourne pas à son plein potentiel, la récupération de montants dédiés à des mesures fiscales à la fois contre-productives au plan environnemental ou difficilement conciliables avec des objectifs de création de valeur durable pour l'économie est d'autant plus justifiée.

ENCADRÉ CROISSANCE ÉCONOMIQUE DURABLE

S'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement²⁷.

Les exemples suivants visent à alimenter la réflexion à l'égard de la prise en compte du critère de croissance économique durable dans le cadre d'un exercice de revue de dépenses fiscales et d'autres composantes de la fiscalité québécoise.

2.1 Réviser le crédit d'impôt remboursable/non remboursable pour le développement des affaires électroniques

Ce crédit d'impôt, qui vise à consolider le secteur des TI, offre un appui aux sociétés qui développent des solutions numériques, dont des logiciels, pour leurs clients et encourage indirectement les entreprises qui désirent prendre le virage technologique à intégrer les TI dans leur processus d'affaires.

La Commission d'examen sur la fiscalité québécoise évaluait en 2015 que le secteur visé par le crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques était arrivé à maturité et qu'une aide fiscale importante ne semblait plus aussi justifiée à son égard.

On peut en effet se demander si, dans le contexte actuel, l'on pouvait faire davantage avec les revenus auxquels l'État renonce en rendant ce crédit disponible. Cette dépense fiscale atteint près d'un demi-milliard par année. Ce montant pourrait-il être réalloué pour offrir de meilleures opportunités en répondant davantage à l'ensemble des enjeux du commerce électronique tout en favorisant une croissance économique durable ?

L'adoption du commerce électronique et l'exploitation de son plein potentiel par les entreprises québécoises afin de combler le retard du Québec dans ce domaine constituaient déjà un enjeu avant la pandémie. Cependant, le crédit d'impôt remboursable à l'intégration des technologies de l'information par lequel le gouvernement du Québec prévoyait offrir un soutien financier à près de 1 500 PME québécoises, notamment en vue de

²⁶ Critère énoncé dans l'appel de propositions du MFO. En ligne : Québec, < http://www.finances.gouv.qc.ca/fr/Ministere_Appel.asp >.

²⁷ Québec, Plan d'action pour la croissance et les technologies propres, 2018.

l'intégration de solutions de commerce électronique, et dont le coût était originalement prévu à 33,5 M\$ sur cinq ans²⁸ a été moins utilisé que prévu, son coût ayant été ramené à près de la moitié, soit 18,6 millions de dollars selon le document dépenses fiscales 2019²⁹.

L'adoption du commerce électronique par les entreprises québécoises demeure un défi. Tandis que la valeur des transactions liées au commerce électronique croît de 15 % par année au Québec, et que selon plusieurs, la pandémie risque d'avoir accéléré cette tendance, ces achats ne sont pas effectués sur des sites de détaillants du Québec dans plus de 2 cas sur 3³⁰. Cette dynamique contribue à l'érosion des assiettes fiscales du Québec.

En matière de développement du commerce électronique, les entreprises québécoises font face à une féroce concurrence étrangère, ce qui accroît la pression pour répondre aux attentes des consommateurs de façon plus efficace. S'ajoute la pénurie de main-d'œuvre que les entreprises québécoises identifient comme leur principal obstacle les empêchant de prendre le virage électronique³¹.

Il est difficile d'anticiper l'effet de la pandémie sur la pénurie de main-d'œuvre. Il n'en demeure pas moins que le développement des affaires électronique bénéficierait d'un maillage plus étroit avec des impartiteurs de services logistiques : entreposage, manutention, conditionnement de produits, emballage, étiquetage, commodités douanières, conseils stratégiques, expédition, environnement infonuagique, etc. L'impartition d'une partie des activités liées aux ventes en ligne permet aux entreprises de se concentrer sur leur activité principale³².

Non seulement de tels maillages permettent de maximiser le rendement des investissements technologiques nécessaires au traitement des commandes, mais ils permettent également de réduire l'impact environnemental associé aux déplacements des colis, notamment en augmentant l'efficacité des livraisons en zone urbaine³³.

Sans proposer de réaffecter le crédit au support des entreprises logistiques, il pourrait être justifié, tant sur le plan économique qu'environnemental dans le contexte actuel, de récupérer une partie du montant alloué et d'utiliser les sommes dégagées en soutien direct aux détaillants et grossistes pour stimuler le développement de la filière logistique du commerce électronique en vue de maximiser l'achat local pour la période de relance à venir.

²⁸ En ligne : Québec, < https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/economie/publications-adm/plans-action/PL_plan_action_economie_numerique_2016-2021.pdf?1568379777 >.

²⁹ En ligne : Québec, < http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/Budget/outils/depenses-fiscales/documents/Depenses_fiscales_2019_Description_mesures.pdf >.

³⁰ Luc GODBOUT et Michaël ROBERT-ANGERS, « Incidences économiques et défi fiscal du commerce en ligne au Québec », (2020), vol. 40, no 2 Revue de planification fiscale et financière, 283-324.

³¹ En ligne : Québec, < <https://www.detailquebec.com/wp-content/uploads/2019/09/Revue-de-presse-et-statistiques-Commerce-electronique.pdf> >.

³² En ligne : Centre facilitant la recherche et l'innovation dans les organisations, < https://cefrio.qc.ca/media/1906/cefrio_portrait_logistique_commerce_electronique_au_quebec.pdf >

³³ En ligne : PwC, < <https://www.pwc.com/ca/en/industries/transportation-logistics/delivering-the-digital-transformation-promise-for-third-party-logistics.html> > (consulté le 14 juillet 2020).

2.2 Ajuster certains éléments du régime fiscal en vue d'en augmenter la cohérence avec la protection de l'environnement

Alors que le SPEDE³⁴ impose des droits à l'émission de gaz à effet de serre, le Québec consent un crédit d'impôt visant à soutenir l'exploration pétrolière et gazière³⁵, ainsi que des allègements à l'égard de la filière du gaz naturel liquéfié³⁶.

Cette dichotomie crée une distorsion venant contrecarrer le signal économique émis par le marché du carbone, rendant moins attrayants les investissements dans les énergies vertes au profit des énergies fossiles. On peut également envisager la révision d'autres mesures fiscales afin d'obtenir des gains environnementaux tout en dégageant des sommes pouvant contribuer à la relance verte.

2.3 Augmenter graduellement la taxe sur les carburants (essence et diesel)

Originellement, la taxe sur les carburants a été mise en place afin de financer le développement et l'entretien du réseau routier et non pas en vue de répondre à une préoccupation environnementale, bien qu'elle soit applicable sur un agent polluant. Or, un examen des recettes provenant des usagers (taxes, droits et permis) et des dépenses provinciales et municipales pour les routes indique que le système routier opère sur une base déficitaire, et ce, même lorsque l'on exclut les dépenses liées au transport collectif³⁷.

Dans la mesure où les impôts sur le revenu sont élevés au Québec et que l'état des finances publiques ne permettra vraisemblablement pas de les abaisser à moyen terme, peut-on limiter leur utilisation en vue d'assurer l'entretien et le développement du réseau routier ? Peut-on envisager de recourir davantage à la taxe sur le carburant à cette fin ?

Recourir davantage à cette mesure écofiscale permettrait de faire assumer une plus grande part du coût de l'entretien des infrastructures aux contribuables utilisateurs, tout en favorisant les changements de comportements pour réduire la consommation de carburant. Cette diversification à coût nul pour le gouvernement québécois³⁸, qui comporte plusieurs avantages, a déjà fait l'objet d'une recommandation par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

Sur la base des prévisions disponibles, l'on peut estimer qu'une hausse graduelle de 1,5 cent par année sur 5 ans devrait permettre de rétablir l'équilibre entre dépenses et recettes du Fonds des réseaux de transport terrestre. Il s'agit néanmoins d'une mesure temporaire, devant à terme être remplacée par une tarification routière (taxe kilométrique ou autre) s'appliquant également sur les véhicules électriques et permettant de gérer la congestion routière³⁹.

³⁴ Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre, aussi désigné marché du carbone.

³⁵ Amortissement accéléré des frais canadiens d'exploration et de mise en valeur et crédit d'impôt remboursable relatif aux ressources.

³⁶ Amortissement applicable aux biens utilisés pour la liquéfaction de gaz naturel et déduction additionnelle de 85 % pour certains camions et tracteurs alimentés au gaz naturel liquéfié.

³⁷ Meloche, J-P, La tarification routière au Québec, Quelles leçons tirer de l'expérience des précurseurs ? 2019, Cahier de recherche du Cirano, p.13.

³⁸ Les contribuables des régions ne bénéficiant pas nécessairement d'alternatives de transport en commun, une partie des revenus dégagés pourrait cependant être retournée aux municipalités en subventions supplémentaires pour soutenir les dépenses de voiries locales. Dans ce cas, la diversification engendrerait un coût pour le gouvernement du Québec.

³⁹ Transit, Prochaine station, l'écofiscalité, 2019.

2.4 Diminuer progressivement le remboursement à l'égard du carburant alimentant un moteur utilisé aux fins non propulsives

Historiquement, l'octroi de ce remboursement permet de refléter le principe à la base du régime de la taxe sur les carburants, qui est essentiellement d'assujettir les produits servant à l'alimentation de moteurs propulsifs.

Dans un contexte de lutte aux changements climatique, il faut cependant prendre en compte que les décisions d'investissements sont influencées par le prix du litre d'essence et du diesel. En effet, on peut se demander ce qu'il adviendra des investissements verts des entreprises, prévus avant la crise. Ceux-ci seront-ils maintenus dans un contexte de liquidités réduites, lorsque le prix des énergies fossiles est bas, résultat d'une demande plus faible? Le rendement relatif des projets verts étant diminué, certains se verront reportés, d'autres, possiblement annulés, au profit d'investissements plus traditionnels, incluant ceux recourant aux énergies fossiles.

En diminuant progressivement le taux de remboursement de la taxe sur le carburant pour moteur utilisé aux fins non propulsives, le gouvernement consoliderait le signal transmis par le marché du carbone, rendant plus intéressants les investissements verts en contexte de relance et en stimulation la recherche et développement pour des alternatives écoresponsables. Une diminution lente et progressive du remboursement (sur 5 ans) devrait toutefois être appliquée afin de permettre aux entreprises d'ajuster leurs programmes d'investissements.

2.5 Augmenter les droits à l'acquisition de véhicules personnels émettant une forte proportion de GES par kilomètre parcouru

Le consommateur projetant l'acquisition d'un véhicule fait actuellement face à un dilemme. Bien qu'il soit sympathique à la cause environnementale et que l'aide accordée dans le cadre du programme Roulez vert (maximum 8 000 \$ à laquelle peut s'ajouter une aide fédérale de 5 000 \$) soit non négligeable, la diminution du prix du litre d'essence réduit l'attrait économique du virage électrique.

L'effet de la pandémie sur les achats de véhicules légers électriques et leurs prix à moyen terme demeure incertain. Cependant, il est clair qu'une bonification du programme Roulez vert, ou son maintien à long terme à ce niveau de subvention, est difficilement envisageable compte tenu que cette mesure présente un coût élevé pour la réduction de GES qui en découle (coût de réduction de GES élevé par rapport à d'autres mesures⁴⁰).

Il est cependant possible de regarder du côté de l'écofiscalité pour réduire les émissions de GES du parc automobile, en revisitant au passage le coût d'acquisition additionnel exigé sur les véhicules de forte cylindrée⁴¹.

⁴⁰ Conseil de gestion du fonds vert, Fiches de suivi des actions financées par le fonds vert, en ligne : < <http://www.environnement.gouv.qc.ca/cgfv/documents/fiches-suivi/index.htm> > (consulté le 20 mai 2020).

⁴¹ Le Québec exige des droits d'acquisition et d'immatriculation sur les véhicules énergivores. Cependant, ceux-ci sont relativement faibles ou s'appliquent sur une gamme réduite de véhicules. Dans le cas des droits d'acquisition, au Québec les frais s'appliquent pour des véhicules d'une cylindrée de 4 litres ou plus et atteignent un maximum de 209 \$. Quant aux droits annuels d'immatriculation, qui pourraient également être revus, ceux-ci s'appliquent sur les véhicules dont la cylindrée est de 4 litres ou plus. Le coût additionnel est de 36,75 \$ auquel s'ajoute environ 12 \$ pour chaque dixième de cylindrée supplémentaire. À compter d'une cylindrée de 7 litres, le tarif est fixe à 392 \$. Il est à noter qu'au niveau fédéral, les automobiles dont la cote de consommation moyenne pondérée est d'au moins 13 litres aux 100 kilomètres, sont assujetties à la taxe d'accise sur les véhicules énergivores qui varie de 1 000 \$ à 4 000 \$ en fonction de cette consommation.

En effet, cette mesure, qui a généré 11 M\$ de revenus pour l'exercice 2018-2019⁴², s'applique sur une assiette (la cylindrée) qui n'est pas directement liée au niveau de GES émis⁴³.

À titre d'exemple, le gouvernement du Québec pourrait, lors de l'acquisition d'un véhicule, ajuster le signal-prix transmis aux consommateurs en exigeant une contribution supplémentaire pour les véhicules émettant une proportion élevée de GES par kilomètre parcouru, une idée pour laquelle les Québécois montrent de l'ouverture⁴⁴. En haussant davantage le prix des véhicules émettant le plus de GES, on freinerait notamment la demande pour les véhicules utilitaires sport acquis en remplacement d'automobiles, un des facteurs contribuant à la détérioration de notre bilan environnemental. Il s'agirait alors de greffer une contrepartie « malus » au programme Roulez vert.

Pour fin d'estimation des recettes liées à ce malus, une grille progressive de malus pourrait être utilisée, prévoyant, sur la base du profil actuel d'acquisition de véhicules des droits sur 30 % de ceux-ci (ceux émettant le plus de GES par kilomètre), pour une taxe moyenne de 750 \$ par véhicule⁴⁵.

2.6 Profiter du momentum pour réviser d'autres mesures écofiscales

D'autres mesures pourraient faire l'objet d'une revue sous l'angle du développement durable. Pensons ici à la redevance sur l'eau ou encore aux redevances sur les mines. On peut en effet se demander jusqu'à quel point les 2,9 M\$ et 290,5 M\$ respectivement perçus en 2018 à leur égard permettent de compenser la société québécoise pour les externalités négatives liées aux activités polluantes des papetières et des minières⁴⁶. Le rehaussement de ces prélèvements écofiscaux permettrait probablement de générer des gains environnementaux, il faut cependant être conscient de la perte de compétitivité qu'engendrerait l'application de ces taxes pour les entreprises des industries concernées. Des analyses coût-bénéfice, intégrant non seulement l'aspect économique, mais également les aspects sociaux et environnementaux, devraient être menées afin de fixer les bons niveaux de prélèvements appliqués aux activités polluantes.

⁴² Société de financement des infrastructures locales du Québec, Rapport d'activité 2019, 2019, p. 25.

⁴³ Un moteur plus petit peut consommer davantage et émettre plus de GES. Voir, en ligne : < <https://roulezelectrique.com/le-bonus-malus-une-solution-incontournable/> > (consulté le 14 juillet 2020).

⁴⁴ 56 % des répondants à un sondage mené du 3 au 7 janvier 2020 auprès de 1 007 Québécois ont affirmé être en accord avec l'affirmation suivante : « Lors de la vente de véhicules neufs plus polluants, une taxe additionnelle devrait être appliquée » en ligne : < https://www.equiterre.org/sites/fichiers/12987-014_rapport_equiterre_1.pdf >.

⁴⁵ Inspiré d'une proposition émise par Équiterre. Voir, en ligne : < https://www.equiterre.org/sites/fichiers/taxevehiculesenergivores_equiterre_2017_fr.pdf >.

⁴⁶ International institute for sustainable development, Cost of pollution in Canada, 2017.

RÉFLEXION ET CONCLUSION

Le ministre des Finances devra être innovant et agile, des mots à la mode depuis le début de la pandémie, d'abord pour financer les initiatives de la relance économique et ensuite procéder au rééquilibrage budgétaire.

La présente analyse s'intéresse à l'examen des dépenses fiscales du Québec dans un contexte post-pandémie. Nul doute que certains pourraient prétendre que le contexte actuel lié à la pandémie de la COVID-19 ne se prête pas à un examen des dépenses fiscales conduisant à supprimer ou à resserrer certaines d'entre elles. Certes, le moment peut sembler mal venu de procéder à une révision tous azimuts de dépenses fiscales remplissant adéquatement leur objectif, et ce, à plus forte raison lorsqu'elles touchent des contribuables durement affectés par la crise. Un autre argument favorable à l'inaction serait que le ministre a marqué sa volonté de ne pas augmenter les impôts des particuliers. Or, un contribuable perdant un privilège fiscal, en sera un qui verra sa charge fiscale s'accroître.

Pourquoi, malgré les vents contraires, une révision des dépenses fiscales est-elle tout à fait pertinente en ce moment ?

En fait, aucun argument ne doit empêcher la révision de dépenses fiscales qui ne sont plus pertinentes puisqu'il y a inévitablement un coût d'opportunité à les laisser en place. Ainsi, si des sommes peuvent être dégagées par la révision de certaines dépenses fiscales et mieux servir l'économie québécoise en finançant des initiatives pour la relance économique, et ce, pour un plus grand bénéfice global, cette avenue doit être privilégiée. Évidemment, il ne s'agit pas de s'engager dans une grande réforme, il faut procéder de manière ciblée.

L'examen des dépenses fiscales effectué dans la première partie du présent document vise d'abord à dégager des sommes pour financer les initiatives de la relance économique et ensuite le rééquilibrage budgétaire. La durée de la période de relance n'est pas connue, mais elle sera par définition temporaire. Dans cette optique, les mesures mises en place dans le cadre de la relance devraient être assorties d'une date de mise en œuvre et d'une date de fin. L'examen de l'évolution récente des dépenses fiscales, notamment celles liées au régime d'imposition des sociétés, tend d'ailleurs à démontrer que la majorité des dépenses éliminées au cours des dernières années avaient été mises en place tout en ayant une date de fin programmée au sein de leurs paramètres.

Alors que la relance sera temporaire, il est utile de rappeler qu'une révision des dépenses fiscales, qui n'a pas nécessairement un impact immédiat, peut générer des économies substantielles et récurrentes sans avoir à augmenter les impôts de manière généralisée. Ainsi, les sommes générées par l'élimination ou la modification des paramètres de certaines dépenses fiscales devraient, lorsque l'économie aura été relancée, contribuer subsidiairement à l'effort de retour à l'équilibre budgétaire. Finalement, une fois l'équilibre retrouvé, les sommes dégagées pourraient enfin servir à rétablir la charge fiscale à son niveau antérieur à la pandémie. L'horizon du retour à l'équilibre budgétaire s'étendant sur quelques années, il reste du temps pour évaluer les différentes options de réduction de la charge fiscale⁴⁷.

⁴⁷ Pour consulter des scénarios simulés de retour à l'équilibre budgétaire, voir St-Maurice, Yves., Luc Godbout. et Suzie St-Cerny, (2020), *L'enjeu du retour à l'équilibre des finances publiques du Québec*, cahier de recherche 2020/15, Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Document préparé en réponse à la consultation de la communauté universitaire au sujet des actions à privilégier pour la relance (lettre du ministre des Finances du 1^{er} juin 2020). En ligne : < <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/lenjeu-du-retour-a-lequilibre-des-finances-publiques-du-quebec/> >.

Le réexamen des dépenses fiscales offre certaines possibilités en vue de dégager des sommes pour la relance économique et le retour à l'équilibre budgétaire. Sans les reprendre une à une, notons quatre exemples permettant de dégager des sommes substantielles, deux en matière d'impôt sur le revenu des particuliers, une concernant l'impôt des sociétés et une touchant à la fois les deux régimes d'imposition.

1. Si le gouvernement décidait simplement de suspendre l'indexation des seuils du barème d'imposition et du Montant personnel de base le temps de retrouver l'équilibre budgétaire, les sommes dégagées cumulées sur un certain nombre d'années produisent un effet important sur les recettes ; la valeur de sa révision passe de près de 200 M\$ dès 2021 à plus de 1 G\$ en 2023. Cette proposition s'applique au plus grand nombre de contribuables, bien que la contribution additionnelle en découlant est modulée selon le revenu du contribuable.
2. Les pistes de révision montrent également qu'il est possible de cibler les effets aux contribuables à plus haut revenu. Par exemple, en rendant réductible le montant personnel de base et en transformant la déduction pour dépenses engagées pour gagner un revenu de placement en crédit d'impôt non remboursable, autour 200 M\$ par année seraient dégagés.
3. Du côté des sociétés, la limitation de la déductibilité de la dépense d'intérêt pour investissement dans une société étrangère est pertinente en toutes circonstances, mais se trouve renforcée dans le contexte actuel où chacun doit faire sa part pour assurer la pérennité de l'économie. Bien qu'il n'y ait pas d'estimation spécifique pour le Québec, l'estimation fédérale faite par le Bureau du directeur parlementaire à Ottawa illustre le potentiel fiscal.
4. Il serait opportun d'engager des discussions avec le fédéral en ce qui concerne le traitement préférentiel du gain en capital et, plus spécifiquement, en regard du taux d'inclusion. La majoration du taux d'inclusion serait relativement simple et rapide à mettre en place s'il y a coopération entre les gouvernements et rapporterait plus d'un milliard de dollars annuellement au gouvernement du Québec.

Le complément d'évaluation effectué dans la deuxième partie du document vise à réfléchir à l'impact de certaines mesures fiscales sur la croissance économique durable. Un constat qui en ressort est que certaines d'entre elles, ou à tout le moins certains de leurs paramètres, ne sont pas pertinentes dans un contexte de « relance verte », non seulement parce qu'elles sont néfastes pour l'environnement, mais aussi parce qu'elles ne sont pas reliées à une création de valeur durable pour l'économie.

Le fait de cibler des mesures fiscales, ou des paramètres associés à ces mesures, à éliminer parce qu'elles ne cadrent pas dans un contexte de croissance économique durable n'est toutefois pas suffisant. Les sommes dégagées pour la relance économique doivent être réorientées vers le soutien d'une économie prodéveloppement durable.

Finalement, les sommes colossales dépensées par les gouvernements depuis le début de la crise de la COVID-19 ont permis de constater à nouveau l'importance de l'État, y compris dans l'économie. De nouvelles mesures liées à la relance économique s'ajouteront dans les prochains mois avec pour effet d'accentuer encore davantage le rôle de l'État. Cette importance renouvelée peut servir à asseoir certains principes qui bénéficieront à la collectivité. L'occasion est parfaite de relancer l'économie d'une manière plus verte et plus solidaire ; il est possible de mener de front ces objectifs en donnant un coup de pouce à l'économie tout en réduisant l'empreinte sur l'environnement. À cet effet, le fait que le soutien de l'État aux entreprises peut intégrer des conditions à respecter pour y avoir accès n'est pas à négliger. Par exemple, cela pourrait se traduire par une obligation de respecter des normes environnementales plus strictes ou encore de « sortir » des paradis fiscaux.

En ce moment, deux forces contradictoires s'affrontent ; alors que les besoins en dépenses et en investissement augmentent dans la foulée de la pandémie, la récession réduit significativement les entrées fiscales. S'il est tout à fait légitime de faire des déficits budgétaires dans un tel contexte, l'État doit néanmoins garder l'œil sur les finances publiques pour éviter tout dérapage. En cette période de rareté des ressources et devant les importants besoins financiers pour la relance économique, il y a une pertinence accrue de procéder à des analyses d'opportunité quant à la maximisation des effets économiques et sociaux de chaque dollar accordé par l'État. Si un dollar était plus utile à une nouvelle mesure favorable à la relance qu'au financement d'une mesure fiscale ciblée existante, le ministre doit évaluer sérieusement cette possibilité de réallocation. En ce sens, la crise actuelle devient une opportunité et peut aussi servir de justification à la révision de certaines dépenses fiscales.