

Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec
dans le cadre des consultations prébudgétaires 2021-2022

Réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité

Luc Godbout¹
Suzie St-Cerny

5 février 2021



¹ Luc Godbout est professeur titulaire au département de fiscalité de l'École de gestion de l'Université de Sherbrooke. Il est aussi titulaire et chercheur principal de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP). Suzie St-Cerny est professionnelle de recherche à la CFFP. La CFFP 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.

10 principales réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité

- 1) *La Loi sur l'équilibre budgétaire* : le moment est propice pour en revoir des éléments, notamment pour qu'elle permette de tenir compte de l'ampleur des chocs économiques avant de fixer la durée maximale du plan de résorption des déficits à mettre en place.
- 2) *La Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* : elle doit être maintenue, mais revue afin de fixer de nouvelles cibles et d'inclure des critères pouvant déclencher un remboursement partiel de la dette à même la valeur accumulée du Fonds.
- 3) Pour aller dans le sens d'une transparence accrue des finances publiques, le gouvernement devrait notamment poser les gestes suivants :
 - publier dans son plan budgétaire le coût de maintien des services;
 - présenter une évaluation situant le Québec par rapport à son potentiel économique et, ce faisant, distinguer les parts structurelle et conjoncturelle des soldes budgétaires; et
 - créer un poste de directeur parlementaire du budget qui aurait notamment la responsabilité d'effectuer des projections budgétaires à long terme.
- 4) Pour favoriser la croissance économique, une révision du dosage des impôts en faveur des taxes à la consommation serait souhaitable.
 - De plus, il est suggéré d'annoncer la mise en œuvre en deux étapes (baisse d'impôts en 2021, puis hausse des taxes à la consommation en 2022) pour un effet de stimuli qui serait à la fois immédiat, puis à plus long terme.
 - Une révision du dosage est également possible par la taxe sur les carburants, permettant ainsi d'obtenir un dividende environnemental.
- 5) Le gouvernement doit évaluer de façon périodique les mesures fiscales. Il ne s'agit pas nécessairement de les remettre en cause, mais de s'assurer que leurs paramètres permettent d'atteindre les objectifs prévus lors de leur mise en place.
- 6) Pour accroître les recettes fiscales, une révision ciblée des dépenses fiscales peut être entreprise. Cette révision peut se faire soit par un resserrement permanent, soit par la mise en place de mesures temporaires. Par exemple, rendre réductible le montant personnel de base et rendre non-reimboursable certains crédits d'impôt pourraient être considérés.
- 7) Dans le contexte des déficits élevés du gouvernement fédéral, ce dernier pourrait être disposé à discuter de propositions qui nécessitent un haut degré d'harmonisation entre le régime fédéral et celui des provinces, par exemple celle de réduire de moitié l'avantage relié à l'imposition du gain en capital (qui passerait de 50 à 25 %).
- 8) Un autre élément qui pourrait être fait en collaboration avec le gouvernement fédéral serait de limiter la déductibilité de la dépense d'intérêt pour investissement dans une société étrangère affiliée.
- 9) L'emploi et la formation de la main-d'œuvre font parties des priorités du gouvernement pour contribuer à la croissance économique. À ce titre, certaines initiatives pourraient être entreprises ou renforcées dans le but de contribuer à soutenir l'emploi et la formation. Par exemple, une initiative du type du Crédit canadien pour la formation pourrait contribuer à accroître le soutien financier disponible aux contribuables québécois pour la formation et le perfectionnement professionnel.
- 10) Des mesures existantes devraient également être bonifiées pour inciter davantage au travail, dont le crédit d'impôt pour la prolongation de carrière et le bouclier fiscal.

MISE EN CONTEXTE

Les questions posées dans le cadre des consultations prébudgétaires 2021-2022 touchent plusieurs thèmes abordés régulièrement par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (Chaire). L'exercice demeure toutefois une occasion de les actualiser et de les mettre de nouveau de l'avant.

Plus spécifiquement, le présent mémoire aborde en première partie les questions de finances publiques liées au retour à l'équilibre budgétaire (questions 3, 4 et 5), à la gestion de la dette (question 6) et à des éléments relevant de la transparence des finances publiques. La seconde partie expose des réflexions de nature plus fiscale visant une amélioration d'outils fiscaux en place².

1. Réflexions de finances publiques	2
1.1. Ancrages budgétaires du gouvernement du Québec	2
1.2. Éléments de transparence des finances publiques	7
2. Quelques réflexions fiscales	9
2.1. Réflexions pour améliorer la performance de la fiscalité	9
2.2. Réflexions pour mieux atteindre les objectifs des politiques gouvernementales.....	10
2.3. Réflexions pour accroître les recettes	13
2.4. Autres réflexions en lien avec l'emploi et la formation de la main-d'œuvre	16
Conclusion	18
Annexe 1 : Questions des consultations prébudgétaires 2021-2022	19
Annexe 2 : Aperçus – Loi sur l'équilibre budgétaire et Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations.....	20

² Voir annexe 1 pour un rappel des questions posées dans le cadre des consultations prébudgétaires.

1. RÉFLEXIONS DE FINANCES PUBLIQUES

1.1. Ancrages budgétaires du gouvernement du Québec

Nos positions en lien avec les ancrages budgétaires du Québec sont bien établies depuis longtemps³. Compte tenu de leur contribution à la bonne santé financière du Québec, la *Loi sur l'équilibre budgétaire* (Loi-ÉB) et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* (Loi-dette), ne doivent être ni suspendues, ni abandonnées, ni détournées de leurs objectifs.

Cependant, la situation pandémique exceptionnelle et ses effets, notamment sur l'économie et les finances publiques, militent pour une certaine souplesse dans les balises que le Québec s'est imposées.

Actuellement, il est difficile de croire que ces Lois pourront être respectées sans actions trop douloureuses, autant du côté des revenus que de celui des dépenses, ce qui signifierait, presque assurément, des coupes dans les services publics. Par conséquent, des adaptations et améliorations doivent être envisagées pour mieux répondre à la crise actuelle, mais également à toutes celles susceptibles de se produire éventuellement, l'objectif ultime étant de s'assurer que les lois permettent de couvrir la majeure partie des situations rencontrées au cours du temps pour éviter des remises en question de leur bien-fondé chaque fois qu'une crise advient.

Ainsi, une fois établi que ces ancrages doivent demeurer, la présente section s'attarde aux éléments à modifier pour les améliorer.

L'équilibre budgétaire et la Loi sur l'équilibre budgétaire

Bien que la priorité absolue du gouvernement soit encore la lutte à la pandémie, la nécessité de tracer la route du retour à l'équilibre budgétaire doit aussi faire partie des priorités gouvernementales et c'est, de toute façon, ce qu'exige la Loi-ÉB.

Dans la situation présente, selon la Loi-ÉB et compte tenu de la réserve de stabilisation, l'année 1 du plan de résorption des déficits sera 2021-2022. Puis, étant donné le délai maximal de 5 ans, le retour à l'équilibre budgétaire devrait être atteint en 2025-2026. Mais est-il possible d'imaginer un retour à l'équilibre budgétaire au terme de cette période quinquennale ?

En août 2020⁴, la Chaire a abordé cette question du retour à l'équilibre en établissant, à partir d'hypothèses réalistes, une projection des équilibres financiers du gouvernement du Québec sur un horizon de 10 ans. L'exercice a alors montré qu'il ne serait pas possible de retrouver l'équilibre budgétaire sans restreindre la croissance des dépenses ou sans augmenter le fardeau fiscal. En fait, les simulations effectuées avant la deuxième vague du virus et basées sur les chiffres du *Portrait de la situation économique et financière 2020-2021* ont permis de constater qu'il serait possible de retrouver l'équilibre en poursuivant les versements au Fonds des générations, ou sans limiter la croissance des services publics

³ Notamment dans la publication *L'enjeu du retour à l'équilibre des finances publiques du Québec* présentée en août 2020 dans le cadre de la consultation du ministre des Finances envers la communauté universitaire au sujet des actions à privilégier pour la relance et lors du Symposium sur les finances publiques organisée par la Chaire en septembre 2020.

⁴ Yves St-Maurice, 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.

ou encore, sans hausse généralisée du fardeau fiscal, mais, pas les trois éléments en simultané. Ainsi des choix devront être faits. L'actualisation du scénario de base de la Chaire à partir des données du *Point sur la situation économique et financière du Québec* de l'automne 2020 montre une amélioration des résultats avec une situation légèrement déficitaire en 2027-2028⁵.

Dans le cadre des présentes consultations, parmi les options indiquées en lien avec ce que devrait favoriser le gouvernement *dans le cadre des efforts pour un retour à l'équilibre budgétaire*, il y a la diminution des dépenses. Dans les circonstances actuelles, il ne s'agit pas du choix à privilégier. Avant de vouloir restreindre la croissance des dépenses, le gouvernement devra tenir compte des besoins accrus post-pandémie. Il faut éviter des resserrements affectant négativement les services à la population.

Une autre option consiste à augmenter la croissance économique. Agir sur des leviers qui permettront de stimuler les déterminants de la croissance économique constitue certainement une piste à suivre, dont la mise en place, le maintien ou l'amélioration de mesures qui contribuent à hausser la productivité (R et D, éducation/formation, investissements). Mais bien qu'espérée, il n'est pas possible de garantir une croissance économique plus élevée qui serait, de plus, suffisante pour un retour à l'équilibre dans le respect de l'actuelle Loi-ÉB sans d'autres gestes ayant des effets plus directs sur l'adéquation des revenus et des dépenses.

Puis, bien qu'il soit important de continuer à mettre de l'avant la nécessité d'une augmentation des transferts fédéraux en santé, dans l'esprit des revendications historiques du Québec et en lien avec le vieillissement plus marqué de la population québécoise et l'importance grandissante du budget de la santé, cela ne peut être l'option mise de l'avant pour retrouver l'équilibre. Il s'agit d'une option sur laquelle, peu importe sa légitimité, le Québec a peu d'emprise et le gouvernement fédéral pourrait unilatéralement décider de modifier certains transferts pour en restreindre la croissance afin d'atténuer ses propres déficits. D'ailleurs, l'histoire révèle que cette option a déjà été utilisée dans le passé.

Enfin, pour ce qui est de la possibilité de faire croître les revenus, sans le faire de façon généralisée, il serait avantageux d'explorer la possibilité de hausses ciblées par la révision de certaines mesures fiscales. Une section de la seconde partie du présent mémoire rappelle certaines propositions à cet égard.

En résumé, aucune des options envisagées ne peut à elle seule régler la question de l'équilibre budgétaire. Le gouvernement devra certainement proposer un plan hybride combinant plusieurs actions, entre autres effectuer des ajustements à la Loi-ÉB qui permettront de l'améliorer pour qu'elle réponde davantage aux évolutions diverses de l'économie et des finances publiques québécoises. Le moment est tout à fait propice pour que le gouvernement du Québec apporte ces. L'objectif ultime étant, répétons-le, que la prochaine fois où un mécanisme de résorption d'un déséquilibre devra être mis de l'avant, les discussions soient à ce propos et non sur le bien-fondé de la Loi-ÉB ou sur la nécessité ou non de la respecter, de la suspendre ou de la modifier.

⁵ La différence la plus importante concerne les revenus autonomes en 2021-2022, les données du *Point* montrant un niveau significativement plus élevé en 2021-2022 que celui de 2019-2020, alors que le scénario de base présentée par la Chaire, en août 2020, montrait essentiellement un rattrapage en 2021-2022. Il est à noter que le scénario ne tient pas compte des effets sur le PIB du reconfinement de janvier 2021.

Rendre la durée du retour à l'équilibre variable

Lorsque des circonstances particulières adviennent et que le déficit est supérieur à 1 milliard de dollars, le gouvernement doit prévoir un plan de retour à l'équilibre d'une durée maximale de 5 ans. Parmi les circonstances particulières justifiant un déficit de plus de 1 milliard de dollars, la Loi-ÉB énumère une détérioration des conditions économiques, mais sans la quantifier. Or, il faut convenir que l'ampleur des détériorations causées par le ralentissement économique de 2001, de la Grande récession de 2008, ou du Grand confinement de 2020, n'est pas la même, alors que les règles de résorption, elles, le sont.

Une adaptation de la Loi-ÉB serait de faire varier la durée du plan de résorption en fonction d'un facteur de gradation des détériorations économiques. Le délai de retour à l'équilibre pourrait varier, par exemple, entre 3 et 7 ans selon l'importance de la contraction du PIB réel. Outre une chute du PIB réel par rapport à l'année précédente, d'autres indicateurs économiques (taux de chômage, emplois, etc.) pourraient aussi servir de déclencheurs pour permettre plus de souplesse quant à la durée du retour à l'équilibre.

Une fois les nouveaux paramètres établis sur un horizon pouvant aller jusqu'à 7 ans, dans le contexte de la pandémie actuelle, le gouvernement doit néanmoins débiter l'application du plan de résorption des déficits dès l'année 2021-2022, mais avec souplesse quant à la taille des déficits permis d'ici à ce que le PIB réel de décembre 2019 soit retrouvé. Toutefois, cette souplesse ne doit pas faire en sorte que le gouvernement attende d'avoir retrouvé son plein potentiel économique avant le début de la résorption des déficits.

Revoir le seuil d'un milliard de dollars

Une révision de la Loi-ÉB devrait également inclure une révision du seuil de 1 milliard de dollars pour qu'il soit plutôt fixé en termes relatifs, par exemple en pourcentage des revenus budgétaires ou du PIB. Ce seuil existe depuis 1996. Or, 1 milliard de dollars en 1996 et en 2020 n'ont bien sûr pas la même valeur. À titre illustratif, en 1995-1996, ce montant représentait 2,6 % des revenus budgétaires. En 2020, l'application de ce même pourcentage équivaldrait à un montant de l'ordre de 3 milliards de dollars. Il y aurait lieu d'établir le seuil entre 2 et 3 % des revenus budgétaires.

Baliser le concept de réserve de stabilisation

La réserve de stabilisation est un concept prévu dans la Loi-ÉB pour faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement. Il s'agit de la comptabilisation des surplus des années passées afin de faciliter l'atteinte de l'équilibre, au sens de la Loi-ÉB, lors de déficits futurs. Mais il ne s'agit pas d'argent mis de côté. La pandémie a montré l'utilité de cette réserve de stabilisation, en permettant au gouvernement d'absorber le choc, du moins pour la première année. C'est le but de cette réserve; faire face aux imprévus qui ont des effets négatifs sur les finances publiques sans le déclenchement des éléments contraignants de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

Avant la pandémie, il était permis de se questionner sur la nécessité de déterminer le niveau souhaité de cette réserve, mais l'effet de la crise de la COVID-19 illustre que la valeur de la réserve de stabilisation a en effet permis d'offrir de la souplesse dans la planification budgétaire. Le plus important n'est pas de statuer sur la taille de la réserve de stabilisation, mais essentiellement de mieux prévoir les conditions justifiant son utilisation. La Loi-ÉB ne donne pas d'indication suffisamment précise à cet égard. Tant qu'à revoir la Loi-ÉB, il y aurait lieu de préciser que le gouvernement ne peut décider de l'utiliser pour autre chose que pour absorber un choc, par exemple qu'il ne pourrait pas l'utiliser pour financer une baisse

d'impôt. En ce moment, rien ne l'interdit formellement. Cette précision devrait être inscrite dans la Loi-ÉB.

En conclusion, force est de constater qu'après 25 ans d'existence, la Loi-ÉB a joué son rôle. Et, une fois adaptée, elle doit poursuivre ce rôle majeur pour la santé des finances publiques québécoises.

Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations

Il y a un an, en janvier 2020, la Chaire publiait un texte sur le Fonds des générations⁶. La prémisse était alors que les cibles de ratio de dette inscrites dans la Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations (Loi-dette) exigé pour l'année financière 2025-2026 devraient être atteintes plus tôt que prévu et l'objectif du texte était alors d'amorcer une réflexion sur cette question en proposant des avenues ou options à explorer quant au rôle futur du Fonds des générations : que faire avec le Fonds des générations et les revenus dédiés collectés qui y sont déposés ?

Or, bien qu'un an plus tard la perspective soit fort différente, en effet les cibles de réduction de la dette inscrites dans la Loi-dette ne seront pas atteintes, des questions sur la Loi-dette et plus particulièrement sur le Fonds des générations, demeurent à l'avant-scène. Ainsi, malgré un état des lieux fort différent, les questions restent les mêmes. Faut-il : Fermer le Fonds ? Créer de nouveaux objectifs ? Continuer, mais avec de nouvelles cibles de remboursement ? Transformer le Fonds pour faire face à d'autres défis ?

La position prépondérante quant au Fonds des générations mise de l'avant encore une fois ici est qu'il faut poursuivre les versements et ne pas utiliser les sommes qui y ont été accumulées à d'autres fins que le remboursement de la dette.

Toutefois, l'ampleur de la crise actuelle force à réévaluer partiellement cette position quant aux versements qui y sont effectués. De plus, il serait aussi souhaitable de revoir certains éléments de la Loi-dette.

Fixer de nouvelles cibles

Dans la foulée de la pandémie, même en laissant inchangés les versements dédiés au Fonds des générations, les objectifs prescrits par la Loi-dette ne seront pas atteints. Mais il s'agit simplement d'une conséquence découlant d'un endettement accru liée à la pandémie ; c'est un moindre mal.

Dans le cadre des présentes consultations prébudgétaires, le ministre des Finances ouvre la discussion sur la cible de dette brute à 45 % du PIB. Si elle ne peut être atteinte en 2025-2026, à quel moment celle-ci devrait-elle être atteinte ? Le ministère doit conserver des cibles d'endettement, mais celles-ci doivent être repoussées de quelques années.

En dernier recours, soustraire, temporairement, certains types de revenus dédiés

Pour faire face aux défis de la pandémie et contribuer au retour à l'équilibre budgétaire, le gouvernement pourrait envisager de soustraire certains types de revenus dédiés pendant un certain temps pour atténuer les effets de la pandémie sur les finances publiques. Par exemple, ce pourrait être la portion de la taxe sur les boissons alcooliques qui a été ajoutée aux revenus dédiés au Fonds des générations plus récemment.

⁶ Yves St-Maurice, Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2020), « Le Fonds des générations : Des options à explorer pour l'avenir », *Regard CFFP* No R2020/01, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 15 p.

Si jamais le gouvernement choisissait d'utiliser des sommes dédiées au Fonds des générations (à l'exception des revenus de placement) pour réduire son déficit, il devra minimalement s'assurer que cette mesure soit temporaire et que des balises très claires soient mises en place à l'intérieur même du cadre législatif. Par exemple, le gouvernement pourrait indiquer dans la Loi-dette la durée du non-versement de certaines sommes dédiées ou la proportion de certaines sommes (100 %, 75 %, 50 %, 25 %) pouvant ne pas être versée au Fonds des générations au cours des quatre années suivantes. Sans une telle inscription dans la Loi-dette, il y a un risque bien réel que ce ne soit jamais le bon moment pour cesser d'utiliser des sommes dédiées à d'autres fins, ce qui n'est pas souhaitable.

Cette option ne devrait cependant être utilisée que comme recours ultime. En choisissant cette avenue, il faut garder en tête deux conséquences importantes.

En premier lieu, cela affectera significativement la valeur future du Fonds. Cela équivaut grosso modo à vouloir respecter l'équilibre budgétaire, mais au prix de renoncer à la politique de réduction de la dette. En deuxième lieu, et peut-être encore plus important, cela créerait un précédent qui pourrait ouvrir la porte à l'utilisation de ces sommes pour une multitude d'autres raisons dans le futur et accentuerait le risque politique qui entoure l'existence du Fonds des générations et des sommes qui y sont dédiées.

Il faut rappeler avec insistance que le Fonds des générations a été créé dans le seul but de réduire l'endettement et, par ricochet, de répondre au problème d'équité intergénérationnelle. Le Fonds des générations doit poursuivre son rôle majeur dans la santé des finances publiques québécoises.

Établir des critères pouvant déclencher un remboursement partiel de la dette à même la valeur du Fonds

La révision de la Loi-dette devrait également permettre d'établir une valeur maximale du Fonds pouvant déclencher un remboursement partiel automatique de la dette à même la valeur du Fonds ou encore, une décision du ministre des Finances indiquée au budget de l'État quant à la pertinence de procéder à un remboursement. Non seulement de tels remboursements minimiseraient les risques que des fonds soient détournés de ce pourquoi ils étaient originalement destinés, mais ils réduiraient également les intérêts sur la dette, dégageant ainsi un peu de marge de manœuvre du côté des dépenses et, ce faisant, contribueraient au retour ou au maintien de l'équilibre budgétaire.

Conclusion sur les ancrages budgétaires

Le gouvernement devra arbitrer entre deux maux, soit modifier la Loi-ÉB pour permettre un retour à l'équilibre sur 7 ans plutôt que sur 5, soit modifier la Loi-dette pour utiliser une partie des sommes dédiées au Fonds des générations. Pour tous les risques précédemment évoqués, il nous apparaît moins dommageable, avec un plan de retour à l'équilibre budgétaire précis, d'étendre la durée du retour à l'équilibre budgétaire prévu dans la loi compte tenu de l'ampleur de la détérioration économique. Cela dit, si le gouvernement devait également modifier la Loi-dette, davantage qu'en déterminant de nouvelles cibles et dette d'endettement, par exemple pour soustraire certains revenus dédiés temporairement, le cadre législatif devrait inclure des balises sur cet aspect temporaire en limitant de façon précise la période possible du non-versement de certaines sommes dédiées. Autrement, le risque que les sommes ne soient plus reversées au Fonds apparaît trop important.

1.2. Éléments de transparence des finances publiques

À l'occasion du budget 2019-2020, le ministère des Finances publiait *Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État*. Il y était notamment écrit que « La documentation en appui au cycle budgétaire vise à assurer, en toute transparence, la compréhension de l'état des finances publiques du Québec »⁷. Également, il y est indiqué que « Compte tenu de la volonté du gouvernement d'être de plus en plus transparent et de se rapprocher du citoyen, la présentation de l'information budgétaire s'inscrit également dans un processus d'amélioration continue. Ainsi, au cours des dernières années, les documents publics ont notamment été enrichis de nouvelles informations »⁸. Il faut reconnaître l'importance et constater les effets de ce travail d'amélioration continu, notamment par la publication d'un rapport préélectoral. C'est pour aller dans ce sens que s'inscrivent les propositions suivantes.

Coût de reconduction des programmes et coût de maintien des services

Dans un cahier de recherche à paraître intitulé *Austérité : d'un concept flou à la réalité québécoise*, la Chaire a étudié la notion de coût de reconduction des programmes gouvernementaux. Il représente l'évaluation des coûts de reconduire la prestation des services à la population et des programmes existants. Il prend en considération non seulement des éléments comme l'indexation du prix des biens et services (inflation), mais aussi les variations des clientèles. Cette évaluation tient non seulement compte des décisions gouvernementales relatives aux conventions collectives, mais également des coûts liés aux mesures mises en place dans les récents budgets. Le coût de maintien des services représente quant à lui le coût de maintenir l'ensemble des services en place, sans ajout ou bonification de service.

Or, le gouvernement devrait intégrer les données sur le coût de maintien des services à l'intérieur du cadre budgétaire, permettant ainsi d'offrir une meilleure indication en regard de l'évolution du niveau des dépenses. Toute croissance des dépenses au-delà ou en dessous des coûts de maintien devant pouvoir s'expliquer.

Solde budgétaire structurel, conjoncturel et PIB potentiel

La Chaire a publié à deux reprises des travaux visant à mesurer les portions structurelle et conjoncturelle des soldes budgétaires du Québec, et conséquemment, a évalué la position du Québec relativement à son potentiel économique. La Chaire souhaite continuer à publier régulièrement ces évaluations jugeant notamment que la distinction entre solde budgétaire structurel et conjoncturel est essentielle, car elle permet de mieux discerner soit la réelle marge de manœuvre pour offrir des baisses d'impôts ou de nouvelles dépenses qui seront récurrentes, soit l'effort réel à faire pour éliminer un déficit structurel.

⁷ Ministère des Finances du Québec (2019) *Budget 2019-2020. Processus et documentation budgétaires : une reddition de comptes sur les finances publiques de l'État*, p. 2.

⁸ *Ibid.* p. 75.

Il faut saluer l'intégration de ces concepts dans les allocutions du ministre des Finances. Cette façon de faire ne peut que contribuer positivement à une meilleure compréhension de ces concepts par un plus grand nombre, et plus largement quant au fonctionnement des finances publiques.

Le ministère des Finances pourrait faire un pas de plus en publiant annuellement une évaluation de ces données.

Projections budgétaires à long terme

Encore cette année, l'importance de procéder à une évaluation des perspectives budgétaires sur un horizon de 10 à 40 ans doit être soulignée. Cette projection permet d'indiquer si, dans l'état actuel des choses, le gouvernement du Québec est en mesure ou non de garantir l'équité intergénérationnelle. La rapide transition démographique en cours justifie d'autant la pertinence d'un tel exercice.

Au Québec, la Chaire a réalisé et compte continuer à réaliser cet exercice. Sans revenir sur les résultats détaillés, on y montre que les déficits budgétaires réapparaîtront. Sans égard au défi de retour à l'équilibre budgétaire dans le contexte post-COVID, il resterait, grosso modo, une décennie pour organiser nos finances publiques en vue de conjuguer transition démographique et équilibre budgétaire, dans une perspective d'équité intergénérationnelle.

Dans la foulée de la motion unanime de l'Assemblée nationale du 13 novembre 2019 pour la création d'un poste de directeur parlementaire du budget, il est possible d'indiquer que des prévisions budgétaires à long terme devraient manifestement relever de ses responsabilités. En vue d'aller de l'avant avec la création d'un tel poste, il y a lieu d'évaluer la pertinence que ce soit un organisme entièrement autonome relevant de l'Assemblée nationale ou encore, relevant d'un organisme indépendant déjà existant.

Faciliter l'accès aux données pour la recherche

Le ministre des Finances réitère régulièrement son appui à la recherche. Dans le budget 2019-2020, il a notamment annoncé des gestes pour faciliter l'accès aux données pour la recherche. Il est nécessaire de réitérer qu'un meilleur accès aux données gouvernementales anonymisées ne peut qu'accroître la pertinence des travaux qui en résulteront.

2. QUELQUES RÉFLEXIONS FISCALES

Le gouvernement devrait également consacrer des efforts à revoir des aspects de sa fiscalité pour améliorer sa performance et ainsi favoriser la croissance économique, pour mieux atteindre les objectifs de politiques gouvernementales ou simplement pour accroître ses recettes. La crise de la COVID et la rareté des ressources rendent d'autant plus pertinentes les optimisations pouvant être apportées à la fiscalité

2.1. Réflexions pour améliorer la performance de la fiscalité

Le contexte d'incertitude actuel entourant la pandémie ne se prête pas à des augmentations d'impôts ou de taxes, mais dans une année ou deux, advenant que le gouvernement en arrive à la conclusion, qu'il doit augmenter ses recettes fiscales, l'analyse de la structure fiscale existante au Québec par rapport aux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) permet de constater que le Québec est un fort utilisateur des impôts sur le revenu par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, alors qu'il sous-utilise les impôts sur la consommation. D'ailleurs, entre 1991 et 2019, le poids des impôts sur la consommation a diminué au Québec alors qu'il a augmenté pour la moyenne des pays de l'OCDE. Sachant cela et jumelé au fait que les impôts sur le revenu sont plus dommageables pour la croissance économique, et que les taxes à la consommation (TVQ ou taxes spécifiques) ne sont pas dommageables sur la compétitivité de l'économie, toute hausse additionnelle du poids de la fiscalité devrait se faire par un recours accru aux impôts sur la consommation.

Une révision du dosage vers les taxes à la consommation pour favoriser la croissance économique

En vue de favoriser la croissance économique, le gouvernement peut faire plus, sans hausser le fardeau global, en révisant le dosage de ses modes d'imposition par une réduction de son impôt sur le revenu et une augmentation d'une même ampleur de ses taxes à la consommation (TVQ ou taxes spécifiques).

Des travaux des ministères des Finances du Québec et du Canada et de l'OCDE, ainsi que plusieurs études économétriques ou de coût marginal des fonds publics, soulignent qu'un changement dans la manière de prélever peut favoriser la croissance économique. D'ailleurs, à partir des estimations du ministère des Finances du Québec, la proposition de réforme de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (CEFQ) exposait des gains d'efficacité procurant une augmentation de la croissance économique ayant un impact positif sur la prospérité et l'emploi.

Le contexte post-pandémie tout comme l'importante transition démographique des prochaines années militent pour s'intéresser davantage à la manière dont les recettes fiscales sont prélevées en vue de favoriser la croissance économique⁹.

⁹ À cet égard, dans un texte à paraître, écrit en collaboration avec la Chaire de recherche sur les enjeux économiques intergénérationnels (CREEi), il est montré qu'un déplacement des impôts sur le revenu vers les taxes à la consommation permettrait de dégager des gains de revenus autonomes, parce que ce sont des impôts moins dommageables pour l'économie, mais aussi parce que le vieillissement de la population freine davantage la croissance des recettes des impôts sur le revenu que celle des recettes des taxes à la consommation (CFPP et CREEi, *Mitiger les impacts économiques du vieillissement sur la croissance et les recettes publiques : la piste du redosage fiscal*, à paraître).

Le gouvernement pourrait stimuler la relance économique par une réduction de l'impôt sur le revenu jumelé à une hausse correspondante des taxes à la consommation. Même si cela est sans effet à court terme sur les recettes, cela contribue à faire croître le PIB. En outre, pour stimuler encore davantage, il pourrait agir en deux temps en réduisant les impôts au 1^{er} juillet 2021 et indiquer que des taxes à la consommation augmenteraient seulement au 1^{er} janvier 2022. Ce préavis pour la population aurait un effet stimulant pour la consommation en 2021.

Une révision du dosage au service de l'environnement

Dans une perspective environnementale, sachant que contrairement à la croyance populaire, les taxes sur l'essence en proportion du prix hors taxe de l'essence apparaissent moindres qu'ailleurs dans le monde, le Québec pourrait aussi choisir de financer une partie d'une éventuelle réduction de l'impôt sur le revenu par une hausse de la taxe sur l'essence.

En outre, la chute actuelle du prix de l'énergie facilite la prise de décision gouvernementale. En effet, le prix à la pompe d'un litre d'essence au Québec est plus faible à l'hiver 2021 qu'il ne l'était en 2019 (129,6 cents) et qu'en 2013 (145,6 cents). Dans un tel contexte, il est plus facile d'augmenter la taxe sur les carburants. Le moment apparaît aussi opportun pour agir en transformant l'assiette de la taxe sur les carburants d'un montant fixe par litre à une proportion de la valeur de ce litre.

En prenant en compte les avancées technologiques récentes et la faiblesse actuelle du prix des carburants, il n'y a peut-être jamais eu un moment plus propice à la hausse du prix des carburants afin d'offrir aux énergies renouvelables un avantage décisif. Qui plus est, en augmentant la fiscalité sur des éléments polluants, le Québec obtiendrait un premier dividende environnemental ; un deuxième dividende apparaîtrait en réutilisant ces sommes pour réduire l'importance de l'impôt sur le revenu. En deux mots, il s'agit d'augmenter la fiscalité sur la pollution et de la réduire sur l'effort de travail.

Parmi les diagnostics et les réformes proposées pour le Canada par l'OCDE dans la publication *Réformes économiques 2019 : Objectif croissance*,¹⁰ il est possible de faire ressortir les recommandations suivantes qui vont tout à fait dans les sens des réflexions de nature fiscale présentées ici pour le Québec :

- « Revoir le système fiscal dans son ensemble pour s'assurer qu'il reste efficient, équitable et qu'il favorise la compétitivité de l'économie canadienne » ;
- « Encourager la croissance verte en relevant les taux des taxes environnementales et réduire les prélèvements à haut coût d'efficience, notamment l'impôt sur le revenu des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers ».

2.2. Réflexions pour mieux atteindre les objectifs des politiques gouvernementales

Chaque politique gouvernementale permet au gouvernement d'atteindre des objectifs stratégiques sur les plans économique, environnemental, social, culturel, etc. C'est le cas, de manière générale, pour le *Plan pour une économie verte 2030* où l'objectif concerne une réduction des GES. De plus, chaque mesure

¹⁰ OCDE (2020), *Réformes économiques 2019 : Objectif croissance*, Éditions OCDE, Paris, p. 123 (notre soulignement).

fiscale a des objectifs à atteindre. Voici quelques réflexions où la fiscalité peut contribuer à mieux atteindre les objectifs des politiques gouvernementales.

Recourir davantage à l'écofiscalité pour réduire les émissions de GES

Sachant que l'écofiscalité est un outil permettant d'orienter les comportements, le gouvernement se doit de l'utiliser pour aider la transition environnementale. À titre d'exemple, il pourrait – dans le cas de l'acquisition d'un véhicule – ajuster le signal-prix transmis aux consommateurs en exigeant une contribution à l'achat, qui serait basée sur la quantité de GES émis par kilomètre. Les Québécois montrent d'ailleurs de l'ouverture à l'idée d'une hausse des droits d'acquisition actuellement en place.¹¹

En haussant le prix des véhicules énergivores, on freinerait notamment la demande pour les véhicules utilitaires sport (VUS) 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. L'État de l'énergie au Québec 2021* publié par la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal montre que la part de marché des camions légers, comprenant les véhicules utilitaires sport (VUS), a continué de croître et représente 69 % de toutes les ventes en 2019, comparativement à 24 % en 1990¹².

À quoi pourrait ressembler un droit d'acquisition de type bonus-malus sur les véhicules automobiles ? Depuis 2008, la France applique un programme de bonus-malus écologique. Outre les véhicules électriques rechargeables, seuls des véhicules hybrides et des véhicules à carburant de petite cylindrée échappent au malus. Sans reprendre la même grille qu'en France, le Québec pourrait s'en inspirer pour développer une grille progressive. Il serait alors envisageable de réduire conséquemment les subventions offertes à l'achat de véhicules électriques tout en maintenant l'incitatif à diminuer l'émission de GES.

De plus, dans un souci de cohérence, l'action gouvernementale devrait conduire à la réduction des subventions aux combustibles fossiles. Le moment apparaît aussi opportun pour mettre fin à certaines subventions, incluant celle visant le diesel dans le transport scolaire.

Revoir certaines mesures fiscales pour mieux atteindre leur objectif

Il existe une panoplie de dépenses fiscales. En 2019, le rapport sur les dépenses fiscales en répertoriait 284. Il faut garder à l'esprit que pour qu'une mesure fiscale en vigueur ait une chance d'avoir les effets escomptés, soit d'atteindre l'objectif gouvernemental, il faut non seulement qu'elle ait une valeur financière significative pour le contribuable à qui elle s'adresse, mais également qu'elle soit connue des bénéficiaires potentiels. Sans ce dernier élément, aussi louable soit l'objectif, il y a de fortes chances qu'il ne soit pas pleinement atteint.

¹¹ Équiterre (2020) Rapport, *Mesure de remise-redevance sur les véhicules Sondage auprès des Québécoises et Québécois*. En ligne : https://www.equiterre.org/sites/fichiers/12987-014_rapport_equiterre_1.pdf

¹² Johanne Whitmore et Pierre-Olivier Pineau (2021). *État de l'énergie au Québec 2021*, Chaire de gestion du secteur de l'énergie, HEC Montréal, préparé pour le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, Montréal, p. 30.

Périodiquement, le ministère des Finances doit s'assurer de l'atteinte des objectifs associés à ses dépenses fiscales. À cet égard, il y aurait lieu de développer un cadre d'évaluation périodique ainsi qu'une fréquence d'évaluation.

Cette évaluation servirait entre autres à revoir des mesures en place qui ont des objectifs louables et qu'on ne souhaite pas abolir, mais qui devraient néanmoins être améliorées en vue de mieux atteindre leurs objectifs. En effet, à titre illustratif, permettre un meilleur accès au capital pour les petites entreprises ayant un fort potentiel de croissance est un objectif important, mais comment évaluer l'atteinte de cet objectif si les données de la mesure fiscale devant contribuer à son atteinte sont insuffisantes ou manquantes pour en estimer le coût et le nombre de bénéficiaires ?

Les mesures pour favoriser le transport en commun et pour tenir compte de la fluctuation de revenu des artistes sont deux exemples de mesures détaillées ici qui répondent à ce besoin de révision.

Mesures fiscales pour favoriser le transport en commun

L'aide fiscale accordée par le gouvernement du Québec pour favoriser un usage accru du transport collectif dans un souci de développement durable, même si elle existe depuis 2006, est un cas flagrant de mesure méconnue. Or, les gens ne peuvent pas, bien sûr, utiliser une mesure qu'ils ne connaissent pas !

Comment la mesure fonctionne-t-elle ? La mesure a deux volets, tous deux concourant à une utilisation accrue du transport en commun. D'une part, lorsqu'un employeur paie ou rembourse un titre de transport à ses employés, ce dernier n'est pas tenu de s'imposer sur l'avantage reçu. Ainsi, si la valeur du titre de transport est de 1 500 \$ sur une base annuelle, l'employé ne s'impose pas sur ce 1 500 \$ dans sa déclaration de revenus du Québec. Le second volet vise les employeurs pour les inciter à mettre en place des programmes afin d'encourager leurs employés à utiliser les transports en commun sur une base régulière pour se rendre au travail. Ainsi, le régime d'imposition permet aux employeurs de déduire, dans le calcul de leurs revenus provenant d'une entreprise, le double du montant payé ou remboursé pour le titre de transport en commun de ses employés. Ainsi, si un employeur paie ou rembourse annuellement 100 000 \$, la déduction permise au moment de produire la déclaration de la société est de 200 000 \$.

Combien coûte cette mesure ? Le rapport sur les dépenses fiscales 2019 ne le chiffre pas, se contentant d'indiquer en note, comme pour d'autres mesures peu coûteuses, que *le coût fiscal est inférieur à 0,5 M\$* dans chacun des volets. Cela semble bien peu, compte tenu de l'objectif de la mesure fiscale et de l'estimation annuelle de 10 millions de dollars indiqués dans le budget 2006-2007, lors de sa mise en place. Voilà un bel exemple où le gouvernement, considérant ses engagements environnementaux, devrait déployer des efforts pour la faire connaître, s'il la juge pertinente.

En outre, dans l'optique où le gouvernement veut conserver la mesure, il faut aussi reconnaître que certains employeurs du Québec ne sont pas soumis à l'impôt des sociétés. Pour eux, avoir la possibilité de déduire le double de la dépense ne représente pas un avantage. Par contre, plusieurs employeurs non soumis à l'impôt des sociétés sont néanmoins soumis au paiement des cotisations au Fonds des services de santé (FSS). Pour cette raison, il serait pertinent d'élargir l'utilisation que peut faire l'employeur de la double déduction permise par le paiement des titres de transport : l'appliquer à l'encontre de son

bénéfice pour l'impôt des sociétés ou le soustraire de sa masse salariale entrant dans le calcul de ses cotisations au FSS.

Mesure fiscale pour tenir compte de la fluctuation de revenu des artistes

Depuis 2004, il existe au Québec une mesure fiscale permettant aux artistes, sous certaines conditions, d'étaler leur revenu tiré d'activités artistiques. Cette mesure d'étalement de revenu pour activités artistiques est offerte aux seuls contribuables qui sont des particuliers ayant le statut d'un artiste professionnel¹³.

Cette mesure permet à un artiste admissible de déduire, dans le calcul de son revenu, le montant payé pour l'acquisition d'une rente d'étalement admissible auprès d'une société d'assurance ou une institution financière admissible. Le revenu admissible, pour se qualifier au report de l'imposition d'une rente admissible, est essentiellement celui provenant d'activités artistiques qui excède 25 000 \$, après soustraction de la déduction pour droits d'auteur à laquelle l'artiste a droit pour l'année. L'admissibilité à la mesure d'étalement des artistes exige donc le respect de certains critères, notamment en ce qui concerne le revenu et l'achat d'une rente qui doit être achetée dans les soixante jours suivant la fin de l'année d'imposition. Pour un artiste se qualifiant, les versements provenant de la rente sont ajoutés aux revenus de l'année durant laquelle ils sont reçus. Ainsi, au fur et à mesure que les versements en vertu de la rente d'étalement ont lieu, l'impôt sur le revenu est étalé au cours des années suivantes.

Encore, une fois, personne ne peut contester l'objectif d'aider les artistes à mieux vivre de leur art en reconnaissant que plusieurs artistes voient leur revenu fluctuer de façon importante d'une année à l'autre. Même si *a priori* la mesure d'étalement de revenu pour les activités artistiques semble avantageuse, force est de constater que très peu d'artistes s'en prévalent. Le plus récent rapport sur les dépenses fiscales indique qu'en 2017 seulement 15 artistes avaient utilisé cette mesure, pour un *coût fiscal inférieur à 0,5 M\$*. Par conséquent, compte tenu d'un si petit nombre d'utilisateurs, la mesure actuelle, telle que conçue, laisse à penser qu'elle ne remplit pas adéquatement son objectif. À cet égard, les conditions imposées pour en bénéficier ne correspondent peut-être pas bien à la réalité des artistes, notamment l'obligation d'acheter une rente. D'ailleurs, ce n'est pas l'approche retenue ailleurs dans le monde. La période de la pandémie ayant eu des effets négatifs pour bon nombre d'artistes, une révision du mécanisme d'étalement du revenu des artistes apparaît souhaitable pour atteindre l'objectif fixé.

2.3. Réflexions pour accroître les recettes

Dans le cadre de la consultation de la communauté universitaire en août 2020, la Chaire a également préparé une analyse intitulée *Examen des dépenses fiscales du Québec dans le contexte post-pandémie*¹⁴.

¹³ Au sens de la *Loi sur le statut professionnel des artistes des arts visuels, des métiers d'arts et de la littérature et sur leurs contrats avec les diffuseurs* (chapitre S-32.01), ou au sens de la *Loi sur le statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma* (chapitre S-32.1).

¹⁴ Voir à cet égard : Tommy Gagné-Dubé, Michaël Robert-Angers et Luc Godbout (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

Sans discuter ni reprendre l'ensemble des résultats, l'examen a montré qu'une révision de certaines mesures est possible et justifiable dans le contexte actuel et que certaines actions temporaires pourraient être entreprises pour dégager des sommes à utiliser pour la relance ou le retour à l'équilibre.

Même si l'exercice peut être ardu, entreprendre une révision des dépenses fiscales vaut assurément la peine, surtout si l'analyse révèle une meilleure opportunité quant à l'utilisation des sommes déployées ou si elles contribuent simplement au rétablissement de l'équilibre budgétaire sans une réduction des services à la population. Voici donc certaines propositions visant des resserrements aux dépenses fiscales et d'autres proposant la mise en place de mesures temporaires.

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, notamment de manière à reconnaître les besoins essentiels. Or, ce montant personnel de base pourrait être réductible au-delà d'un certain seuil de revenu. Cette réduction graduelle du Montant personnel de base existe au fédéral et en Nouvelle-Écosse.

Au Québec, une réductibilité pourrait être envisagée à partir du seuil maximal de la troisième tranche du barème d'imposition des particuliers. Pour l'année d'imposition 2021, le taux de réduction effectif serait de 0,6 ¢ par dollar gagné de 109 755 \$ à 502 915 \$. Pour les contribuables dont les revenus excèdent 502 915 \$, l'entièreté du montant personnel de base serait éliminée. 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 élevés. 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.

Les simulations dans la BD/MSPS pour l'année d'imposition 2021 permettent de constater que seulement un peu moins de 360 000 contribuables seraient visés par la modification et elle rapporterait 136 millions de dollars.

Rendre non-remboursable certains crédits d'impôt

Une des recommandations de la CEFQ en lien avec le régime d'imposition des sociétés, demeure pertinente et applicable dans le contexte actuel, soit la limitation de la remboursabilité des crédits d'impôt aux grandes sociétés.

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

Ainsi, comme la CEFQ 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 cela pourrait entraîner des problèmes de liquidités. 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,

l'Université de Sherbrooke. En ligne : < <https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/examen-des-depenses-fiscales-du-quebec-dans-le-contexte-post-pandemie/> >.

limiter à 50 % de la valeur du crédit remboursable) serait également possible, reportant ou limitant toutefois dans le temps la pleine économie.

Révision de l'imposition du gain en capital : réduire l'avantage de 50 % à 25 %

Avant de discuter de cette proposition, il est bien sûr essentiel d'indiquer que la révision de la mesure liée à l'inclusion du gain en capital requiert un haut degré d'harmonisation entre le régime fédéral et ceux des provinces. D'ailleurs, ce traitement fiscal du gain en capital des provinces, dont le Québec, a toujours été harmonisé avec le régime fédéral.

Rappelons que le gain en capital n'a pas toujours été imposé; il ne l'était pas avant 1972. Le budget Benson (1971) a réformé la définition de revenu pour inclure le gain en capital à une inclusion partielle de 50 % (un avantage de 50 %, soit la portion du gain en capital non incluse à l'imposition). Le traitement préférentiel a varié entre 25 % et 50 % au fil des années; il est actuellement de 50 %.

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 revoir le traitement préférentiel du gain en capital de 50 % à 25 %, 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 et, ce faisant, diminuerait l'attrait de certaines planifications fiscales cherchant à convertir des dividendes en gains en capital.

Sur la base de la publication sur les dépenses fiscales, la baisse de l'avantage de 50 % à 25 % permettrait une hausse des recettes fiscales qui pourrait atteindre 1 milliard de dollars en 2020¹⁵ pour le seul gouvernement du Québec.

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 Québec¹⁶.

L'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 profits, permettant la réduction de

¹⁵ 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.

¹⁶ En ligne : Canada, < <https://www.canada.ca/content/dam/fin/publications/taxexp-depfisc/2020/taxexp-depfisc20-fra.pdf> >.

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 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 BAIIA¹⁷. Cette proposition a été évaluée par le Directeur parlementaire du budget qui a chiffré les retombées à 1,5 milliard de dollars de recettes fiscales de l'impôt des sociétés sur une base annuelle à l'échelle du Canada¹⁸. Voilà un autre élément qui pourrait être fait en collaboration avec le gouvernement fédéral, même si dans ce cas, le Québec pourrait le faire seul. Aucune estimation n'est actuellement disponible pour le Québec, mais il est sûrement possible d'imaginer une évaluation de plusieurs dizaines de millions de dollars.

2.4. Autres réflexions en lien avec l'emploi et la formation de la main-d'œuvre

À juste titre, l'emploi et la formation de la main-d'œuvre font partie des priorités du gouvernement pour la relance. La pandémie a mis davantage en évidence que le marché du travail est aux prises avec un problème d'ordre structurel : chômage et pénurie de la main-d'œuvre. Combiné avec le rétrécissement du bassin des travailleurs potentiels lié à l'importante transition démographique en cours et au besoin de tabler sur une productivité accrue pour davantage de croissance économique, les politiques de soutien à l'emploi et à la formation de la main-d'œuvre ne devraient qu'être positives, dont l'annonce du 26 janvier 2021 d'un investissement de 91,5 millions de dollars pour la formation et la requalification.

Le Programme actions concertées pour le maintien en emploi (PACME) qui a existé pendant la pandémie avait entre autres comme objectif de « permettre aux entreprises de recevoir des subventions pour les aider à couvrir les coûts des activités de formation ainsi que pour l'organisation du travail ». Le succès de ce programme découle sûrement en partie des besoins évidents des entreprises de maintenir les qualifications de leurs employés.

D'un point de vue fiscal, certaines initiatives pourraient être entreprises ou renforcées dans le but de contribuer également à soutenir l'emploi et la formation.

¹⁷ 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.

¹⁸ En ligne : Directeur parlementaire du budget, < https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/ElectionProposalCosting/Results/33063981_FR.pdf?timestamp=1594738837378 >.

Crédit d'impôt pour formation d'un travailleur à l'emploi d'une PME

Un crédit remboursable a été mis en place en 2018 pour encourager les PME à permettre à leurs employés de suivre une formation visant le développement de leurs compétences professionnelles. Ce crédit peut atteindre annuellement 5 460 \$ par employé. Il est d'un maximum de 30 % des frais de formation admissibles. Le taux est réduit jusqu'à zéro en fonction de la masse salariale totale de la société. Étant donné que plus de la moitié de la période d'existence de ce crédit est passée (il prend fin au 31 décembre 2022), il y aurait lieu, avant de mettre en place de nouvelles mesures, de voir s'il permet d'atteindre son objectif, s'il devrait être réformé, prolongé et comment il s'intègre avec les autres mesures fiscales et budgétaires en lien avec la formation de la main-d'œuvre en entreprise.

S'inspirer du Crédit canadien pour la formation

Dans une perspective davantage de moyen et long termes visant à encourager le maintien des compétences et la formation, le gouvernement du Québec pourrait mettre en place un compte et un crédit de formation s'inspirant du Crédit canadien pour la formation.

Brièvement, le crédit canadien pour la formation permet, pour l'année 2019 et les années d'imposition subséquentes, à un particulier qui a au moins 25 ans à la fin de l'année, mais moins de 65 ans, d'accumuler 250 \$ comme montant maximal au titre du crédit pour la formation (pour l'année suivante), pourvu qu'il satisfasse à certaines conditions (produire une déclaration de revenus, avoir eu un revenu d'au moins 10 000 \$, mais un revenu net inférieur à la limite supérieure de la troisième tranche du barème d'imposition). Le montant du crédit canadien remboursable pour la formation sera le moins élevé des deux montants suivants : le montant maximal au titre du crédit canadien pour la formation du particulier pour l'année d'imposition, et la moitié des frais de scolarité admissibles payés à un établissement d'enseignement admissible pour l'année en question.

Autres mesures encourageant le travail ou l'incitation au travail

Sans reprendre le détail de certaines recommandations des années passées, la Chaire croit encore que les bonifications ou améliorations suivantes ne peuvent que contribuer positivement à l'incitation au travail et au marché du travail :

- bonification du crédit d'impôt pour la prolongation de carrière¹⁹ ;
- bonification du bouclier fiscal ; et
- plus largement, tenir compte des effets sur le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) lors de la mise en place ou de changements apportés à toutes mesures fiscales.

¹⁹ Une étude à paraître à la Chaire montre que, depuis sa mise en place et avec les bonifications passées, le crédit d'impôt pour la prolongation de carrière a contribué à la hausse de l'emploi des 60 ans et plus.

CONCLUSION

La pandémie a rappelé à plusieurs l'importance des outils et leviers dont s'est doté le Québec avec les années et l'utilité de l'intervention de l'État. En parallèle, les publications récentes de la Chaire (*Bilan de la fiscalité au Québec - Édition 2021* et *Comment se compare le fardeau fiscal des Québécois dans une perspective canadienne ?*) ont rappelé que ces services supplémentaires au Québec, payés par l'ensemble des contribuables, signifient également un poids de la fiscalité relativement plus élevé qu'ailleurs au Canada. Sans remettre en cause ce panier de services publics plus étendu au Québec, cela conduit néanmoins à s'assurer de l'utilisation la plus judicieuse des sommes à la disposition du gouvernement.

Également, il est important de se remémorer que la situation économique et financière du Québec, avant la pandémie, était tout à fait enviable et que les ancrages budgétaires existants y ont manifestement contribué. D'où cet équilibre entre la nécessité de les conserver le plus près possible de leur essence tout en profitant du moment actuel, où plusieurs discussions entourent leur fonctionnement, pour les améliorer dans le but de les rendre pérennes. Cela éviterait alors que leur existence soit remise en question lors de prochaines crises.

Enfin, il faut constater que le Québec et le ministre des Finances font face à de nombreux défis dans un monde économique rempli d'incertitudes. Ces nouveaux défis vont du financement de besoins accrus en santé à l'élaboration d'un plan de relance économique pour aider le Québec à retrouver son plein potentiel économique et combattre les problématiques du marché du travail. À ces défis se greffent deux principaux enjeux du Québec déjà existants avant la crise et qui demeureront bien présents après la crise, à savoir la lutte aux changements climatiques et la soutenabilité budgétaire de long terme pour faire face au vieillissement de la population.

C'est dans ce contexte que sont partagées ces réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité.

ANNEXE 1 : QUESTIONS DES CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES 2021-2022

QUESTION 1 : Quelle devrait être la priorité du budget 2021-2022 ?

- Renforcer le réseau de la santé
- Soutenir les Québécois
- Soutenir les entreprises
- Lutter contre les changements climatiques
- Revenir à l'équilibre budgétaire
- Autre (précisez)

QUESTION 2 : Que devrait prioriser le gouvernement pour relancer l'économie du Québec ?

(Choisissez trois réponses.)

- Mettre en place des mesures pour améliorer la productivité des entreprises
- Investir dans de grands projets d'infrastructures dans toutes les régions pour créer des emplois et dynamiser l'économie
- Miser sur le Plan pour une économie verte
- Investir dans la formation et la requalification des travailleurs pour mieux répondre aux besoins du marché du travail
- Baisser l'impôt sur le revenu des entreprises afin de les inciter à investir pour se moderniser
- Baisser les taxes et les impôts des citoyens pour augmenter leur pouvoir d'achat
- Subventionner les entreprises pour compenser les pertes subies durant la pandémie
- Accompagner des secteurs clés de l'économie comme l'intelligence artificielle, le jeu vidéo et l'aéronautique
- Encourager l'achat local et l'autonomie alimentaire
- Autre (précisez votre réponse)

QUESTION 3 : Dans combien de temps faudrait-il revenir à l'équilibre budgétaire ?

- 3 ans
- 5 ans
- 7 ans
- 10 ans
- Autre (précisez)

QUESTION 4 : Dans le cadre des efforts pour un retour à l'équilibre budgétaire, qu'est-ce que le gouvernement devrait favoriser ?

- Une augmentation des impôts
- Une diminution des dépenses
- Une augmentation de la croissance économique
- Une augmentation des transferts fédéraux en santé
- Autre (précisez)

QUESTION 5 : À quel moment les efforts pour le retour à l'équilibre budgétaire devraient-ils être amorcés ?

- Immédiatement
- Lorsque le PIB réel de décembre 2019 sera atteint
- Lorsque le Québec aura retrouvé le plein emploi
- Lorsque le Québec aura retrouvé son plein potentiel économique
- Autre (précisez)

QUESTION 6 : En ce qui concerne la cible de dette brute à 45 % du PIB, à quel moment celle-ci devrait-elle être atteinte ?

- En 2025-26 comme prévu dans la loi actuelle ;
- En 2030-2031
- En 2035-2036
- Nous ne devrions plus avoir de cibles d'endettement
- La cible de 45 % devrait plutôt être rehaussée

ANNEXE 2 : APERÇUS – LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET LOI SUR LA RÉDUCTION DE LA DETTE ET INSTITUANT LE FONDS DES GÉNÉRATIONS

LOI SUR L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE (LOI-ÉB)

La Loi-ÉB a pour objectif d'équilibrer le budget du gouvernement (art. 1). Ainsi, le gouvernement ne peut encourir aucun déficit budgétaire (art. 6).

Si un déficit de moins de 1 milliard de dollars est constaté pour une année financière, le gouvernement doit réaliser un excédent égal à ce dépassement au cours de l'année financière subséquente (art. 8), donc « rembourser ».

Le gouvernement peut encourir des déficits pour plus d'une année financière s'il prévoit, lors d'un discours sur le budget et avant l'application d'un plan financier de résorption, un dépassement d'au moins 1 milliard de dollars, en raison des circonstances suivantes (art. 10) :

- Une catastrophe ayant un impact majeur sur les revenus ou les dépenses;
- Une détérioration importante des conditions économiques;
- Une modification dans les programmes de transferts fédéraux aux provinces qui les réduirait de façon substantielle

Dans ces cas, le ministre des Finances doit, à l'occasion du discours sur le budget prononcé pour la 1^{re} année (art. 11) :

- Faire rapport à l'Assemblée nationale sur les circonstances qui justifient de se prévaloir de l'art. 10;
- Présenter un plan financier permettant de résorber ces déficits au cours d'une période maximale de 5 ans;
- Appliquer des mesures de résorption du déficit, d'au moins 1 milliard de dollars, au cours de l'année financière visée par ce budget;
- Résorber au moins 75 % de ces dépassements durant les quatre premières années.

Le gouvernement peut encourir de nouveaux déficits (+ élevés) pendant l'application de son plan de résorption (art. 12 et 13), mais :

- S'ils sont inférieurs à 1 milliard de dollars, le gouvernement doit, afin de résorber ce dépassement, atteindre l'objectif budgétaire prévu pour l'année financière subséquente, ajusté du montant de ce dépassement;
- S'ils sont supérieurs à 1 milliard de dollars, et si, durant cette période, les circonstances visées à l'art. 10 s'appliquent de nouveau, le gouvernement devra reprendre le processus décrit à l'article 11.

La Loi-ÉB prévoit qu'une réserve de stabilisation est établie afin de faciliter la planification budgétaire pluriannuelle du gouvernement et que les excédents y sont affectés. Cette réserve de stabilisation est affectée au maintien de l'équilibre budgétaire; son solde est diminué du montant nécessaire à l'atteinte de cet équilibre (art. 5.1 à 5.5).

- Précision : cette réserve n'est rien d'autre que la comptabilisation des surplus des années passées afin de faciliter l'atteinte de l'équilibre, au sens de la Loi-ÉB, lors de déficits futurs. Elle n'est pas composée de liquidités excédentaires. En d'autres mots, elle ne constitue pas de l'argent en banque.

Note : Il faut distinguer l'article 8 qui indique qu'il faut *rembourser* le déficit l'année suivante de l'article 11 qui demande plutôt de *résorber* le déficit en 5 ans.

Source : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-12.00001>

LOI SUR LA RÉDUCTION DE LA DETTE ET INSTITUANT LE FONDS DES GÉNÉRATIONS (LOI-DETTE)

La Loi-dette fixe des objectifs à atteindre quant au poids de la dette. Plus précisément, il y est indiqué que « Pour l'année financière 2025-2026, la dette représentant les déficits cumulés ne pourra excéder 17 % du produit intérieur brut du Québec et la dette brute ne pourra excéder 45 % de ce produit. » (art. 1).

Pour contribuer à l'atteinte de ces objectifs, la Loi-dette a créé le Fonds des générations (Fonds) qui est « affecté exclusivement au remboursement de la dette brute » (art. 2).

Les sommes devant être versées au Fonds sont identifiées aux articles 3 et 4 et se résument surtout aux sept éléments suivants même si la Loi-dette en prévoit quelques autres :

- les redevances hydrauliques d'Hydro-Québec et des producteurs privés;
- les revenus d'Hydro-Québec liés à l'indexation du prix du bloc patrimonial;
- une contribution additionnelle de 215 millions de dollars d'Hydro-Québec;
- les revenus miniers;
- un montant de 500 millions de dollars de la taxe spécifique sur les boissons alcooliques;
- les biens non réclamés;
- les revenus de placement du Fonds des générations.

Les sommes constituant le Fonds des générations sont déposées à la Caisse de dépôt et placement du Québec et administrées suivant une politique de placement déterminée par le ministre des Finances en collaboration avec les responsables de la Caisse (art. 6).

- Une des raisons qui justifient la création de ce Fonds, plutôt que de rembourser chaque année une partie de la dette à l'aide des revenus dédiés, est la volonté de profiter d'un effet de levier, soit d'un rendement supérieur aux intérêts payés sur les emprunts.

Le ministre des Finances fait rapport à l'Assemblée nationale, à l'occasion du discours sur le budget, de l'évolution de la dette représentant les déficits cumulés et de la dette brute, des sommes portées au crédit du Fonds et, le cas échéant, de celles utilisées pour rembourser la dette brute (art. 11).

- En date du 31 mars 2020, la valeur comptable du Fonds était de 8,9 milliards de dollars;
- Depuis sa création, des sommes ont été retirées du Fonds à trois occasions pour rembourser des emprunts, pour un total de 11 milliards de dollars.

Source : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-2.2.0.1>