

Mémoire présenté au ministère des Finances du Québec
dans le cadre des consultations prébudgétaires 2022-2023

**Conjuguer santé financière et croissance économique :
réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité**

Luc Godbout
Suzie St-Cerny¹

14 février 2022



¹ Luc Godbout est professeur titulaire au Département de fiscalité de l'École de gestion à 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 remercie 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. Les auteurs tiennent à remercier Michaël Robert-Angers, Julie S. Gosselin et Yves St-Maurice pour leur contribution.

Dix principales réflexions en matière de finances publiques et de fiscalité

- 1) La *Loi sur l'équilibre budgétaire* doit être maintenue, mais modernisée de façon à pouvoir éviter, à l'avenir, de la suspendre en période de crise.
- 2) La Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations doit également être maintenue, mais des pistes d'amélioration doivent être considérées.
- 3) L'analyse de la nature des soldes budgétaires par la CFFP montre notamment qu'à partir de 2022-2023, la composante structurelle explique la majeure partie du déficit. Le déficit structurel représente alors 0,7 % du PIB potentiel (3,5 milliards de dollars) et est toujours de 0,6 % du PIB potentiel en 2025-2026. Cet élément doit être pris en considération avant d'entreprendre toute baisse de revenu ou toute hausse de dépense ayant des effets récurrents.
- 4) Une analyse de l'objectif d'enrichissement collectif visant à éliminer l'écart de PIB réel par habitant entre le Québec et l'Ontario, qui est louable, montre qu'il est très ambitieux. Pour éviter que la cible ne soit considérée comme « trop ambitieuse », il y aurait lieu de concevoir et mettre en place un plan d'action gouvernemental quinquennal détaillant les moyens à prendre pour y arriver.
- 5) Sur le plan économique, certains impôts sont plus dommageables que d'autres. Or, les modes plus dommageables, comme les impôts sur le revenu ou sur les bénéficiaires des sociétés, sont fortement utilisés au Québec. Le gouvernement peut les réduire. Toutefois, la situation budgétaire déficitaire postpandémie nécessite de financer ces réductions par d'autres changements.
- 6) Un redosage des sources de recettes fiscales, allant de moins d'impôt sur le revenu des particuliers vers plus de taxes à la consommation, pourrait avoir des retombées positives, notamment quant à l'amélioration de l'incitation au travail, à l'effet plus neutre sur la décision d'épargner et au fait que cela contribuerait à une réduction de l'évasion fiscale. Ce type de redosage aurait des effets positifs sur la croissance économique.
- 7) La fiscalité doit faire partie des outils à utiliser davantage pour contribuer aux actions à mettre en place pour se rapprocher des cibles de réduction des GES. Parmi les propositions, il y a notamment le renforcement de la grille du coût d'immatriculation additionnel en fonction de la cylindrée des véhicules et la hausse de la taxe sur le carburant.
- 8) Une réforme de la déduction pour petites entreprises (DPE) permettrait de dégager des disponibilités budgétaires pour réduire le taux d'imposition général des sociétés, ce qui entraînerait un effet favorable sur la croissance économique.
- 9) Pour atténuer la rareté de main-d'œuvre, il y a avantage à augmenter le gain financier du travail, notamment pour les travailleurs plus âgés. Pour aller dans ce sens, le gouvernement pourrait : rendre facultatives les cotisations au RRQ pour les cotisants âgés de 65 ans et plus, discuter avec le gouvernement fédéral pour augmenter progressivement l'âge limite de conversion des régimes de retraite, assouplir les règles des fonds de travailleurs pour permettre de continuer à y contribuer même à la retraite lorsque le retraité continue à travailler, et rendre le crédit d'impôt pour la prolongation de carrière remboursable.
- 10) Au Québec, la progressivité, qui est souhaitable, est plus forte qu'ailleurs. À ces niveaux, il est possible que cela agisse négativement sur l'intensité du travail. Il faut le considérer.

MISE EN CONTEXTE

Comme chaque année, les questions posées dans le cadre des consultations prébudgétaires 2022-2023 touchent plusieurs thèmes d'intérêt abordés régulièrement par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP). L'exercice demeure alors une occasion de les actualiser et de les mettre de nouveau de l'avant.

Plus spécifiquement, le présent mémoire aborde en première partie des questions de finances publiques liées aux règles budgétaires du Québec et à la nature des soldes budgétaires, puis à l'objectif d'enrichissement collectif. La seconde partie expose des réflexions touchant une fiscalité favorisant davantage la croissance économique et également la prise en compte de la lutte contre les changements climatiques.

1. Réflexions de finances publiques	2
1.1 Encadrement législatif des finances publiques.....	2
1.2 Nature du solde budgétaire structurel et conjoncturel.....	4
1.3 Objectif d'enrichissement collectif.....	7
2. Réflexions fiscales	11
2.1 Fiscalité favorable à la croissance économique.....	11
2.2 Mesures encourageant le travail ou l'incitation au travail.....	15

1. RÉFLEXIONS DE FINANCES PUBLIQUES

Les réflexions de finances publiques abordent en premier lieu les règles budgétaires et les possibles améliorations qui devraient leur être apportées. Puis, les plus récents résultats de la CFFP quant à l'estimation de la nature des soldes budgétaires du Québec sont présentés. Enfin, la dernière sous-section s'attarde à l'objectif du gouvernement quant à l'élimination de l'écart Québec-Ontario du PIB réel par habitant.

1.1 Encadrement législatif des finances publiques

Les actuelles consultations prébudgétaires abordent les questions de l'équilibre budgétaire et de la réduction de la dette, ce qui mène nécessairement aux règles budgétaires touchant ces deux éléments. Or, l'appel du ministre des Finances de juillet 2021 à la communauté des économistes universitaires visait notamment des propositions quant à des cibles ou règles budgétaires dont le gouvernement devrait se donner dans le but d'assurer une saine gestion des finances publiques. Dans ce cadre, la CFFP, en collaboration avec le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois, le CIRANO et l'Institut du Québec, a invité des experts s'étant déjà prononcés à propos des règles budgétaires québécoises actuelles pour échanger sur leur avenir. À la suite de ces échanges, un document a été transmis au ministère faisant état des discussions et des éléments de consensus qui en ont découlé. La synthèse et les remarques finales du document sont reprises ici².

La table ronde a permis de dégager un large consensus quant au fait que la *Loi sur l'équilibre budgétaire* et la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* ont permis d'améliorer l'état des finances publiques au Québec. Non seulement il y a un consensus quant à leur pertinence passée, mais ce consensus prévaut encore aujourd'hui quant à leur pertinence pour encadrer les finances publiques postpandémiques. Même si, chacune à leur manière, elles s'avèrent bénéfiques, diverses pistes d'amélioration sont ressorties.

Loi sur l'équilibre budgétaire

La discussion a permis d'identifier une forte prépondérance d'appuis à diverses propositions relativement à la *Loi sur l'équilibre budgétaire* dont voici les principales :

- Cette Loi constitue un signal de l'engagement politique à l'égard de l'équilibre budgétaire et elle devrait être conservée;
- La Loi devrait être modernisée de façon à pouvoir éviter, à l'avenir, de la suspendre en période de crise;

² Le contenu du document déposé dans le cadre de l'appel a également été publié à la CFFP. Collectif (2021), *Les règles budgétaires du Québec : réflexions d'un panel d'experts, Regard CFFP n° R2021/15*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 15 p., en ligne : <<https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/les-regles-budgetaires-au-quebec-reflexions-dun-panel-dexperts/>>

- Le gouvernement devrait pouvoir soutenir l'activité économique en période de ralentissement économique important, même si cela peut se solder en un déficit ou augmenter celui qui est déjà prévu. Or, certaines modalités actuellement prévues à la Loi peuvent être trop contraignantes pour y arriver;
- La Loi devrait prévoir que le gouvernement a jusqu'au mois de juin, suivant la publication des comptes publics vérifiés pour l'année où un déficit dépassant le seuil spécifié est enregistré, pour commencer à mettre en place son plan de retour à l'équilibre budgétaire;
- Tenant compte du point précédent, les dispositions actuelles concernant le plan de retour à l'équilibre budgétaire d'une durée de 5 ans et une résorption de 75 % après 4 ans, devraient être maintenues;
- Le seuil d'un milliard de dollars de déficit pour déclencher un plan de résorption des déficits devrait être révisé pour refléter la hausse des valeurs des revenus depuis l'adoption de la Loi, soit par exemple un seuil de 2 milliards de dollars. Ce seuil devrait ensuite être relevé de temps à autre pour tenir compte de l'évolution des revenus par un montant arrondi prédéterminé – par exemple par tranche de 500 millions de dollars;
- Les versements au Fonds des générations devraient se poursuivre même en période déficitaire, sous condition de la mise en place d'un plafond à la taille du Fonds des générations;
- La réserve de stabilisation devrait être maintenue tout en précisant qu'elle ne doit jamais être utilisée pour combler un déficit résultant de baisses de revenus ou de nouvelles dépenses non reliées à une réponse gouvernementale à l'une des trois circonstances exceptionnelles déjà définies dans la Loi;
- Il apparaît pertinent que les documents budgétaires poursuivent, à des fins de transparence, la présentation du solde budgétaire selon les normes comptables utilisées pour la préparation des comptes publics.

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

Une prépondérance d'appuis à la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations* et à certaines pistes d'amélioration ont également émané des discussions des experts. Les points suivants les résument :

- La Loi a eu des impacts positifs sur la réduction de l'endettement du Québec avant la pandémie et elle envoie aussi un message sur l'importance des enjeux à long terme, notamment l'équité intergénérationnelle;
- La réduction de la dette ne devrait pas être un exercice sans fin. La mécanique de réduction de dette inscrite dans la Loi demeure pertinente pour une certaine période, peut-être une dizaine d'années, dans le nouveau contexte créé par la pandémie pour faire redescendre l'endettement et recréer la marge de manœuvre financière nécessaire pour faire face au prochain choc économique;
- L'obligation actuelle, qui indique que les sommes accumulées au Fonds des générations ne peuvent être utilisées que pour le remboursement de la dette, devrait être maintenue;
- L'obligation de verser tous les revenus actuellement dédiés au Fonds des générations devrait être maintenue;

- Il y a des risques politiques et financiers importants associés à une augmentation démesurée de la taille du Fonds des générations. La Loi devrait être modifiée pour établir un plafond aux sommes accumulées dans le Fonds des générations, ce plafond pourrait prendre la forme d'un pourcentage d'un indicateur de dette approprié. À titre d'exemple, le plafond pourrait équivaloir à un pourcentage allant de 5 % à 10 % de la dette nette;
- Un seul concept de dette devrait être utilisé. Le concept permettant une meilleure comparabilité avec les provinces canadiennes, soit la dette nette, est privilégié;
- La Loi devrait aussi être modifiée pour établir l'obligation pour le gouvernement du Québec de fixer une fourchette cible d'endettement à atteindre en se basant sur les trois objectifs suivants :
 - Que les finances publiques demeurent soutenables;
 - Que le service de la dette demeure soutenable;
 - Que le niveau d'endettement ne dépasse pas celui de la moyenne des provinces canadiennes.
- La Loi ne devrait plus inclure de cibles numériques de dette et d'échéance fixe pour les atteindre;
- La Loi donnerait l'autorité au ministre des Finances de fixer des valeurs numériques pour la fourchette cible de dette conformes aux objectifs inscrits dans la Loi, et d'établir un échéancier pour l'atteinte de la cible incluant une échéance intermédiaire au besoin;
- La Loi établirait l'obligation de faire rapport annuellement dans les documents budgétaires sur les progrès vers l'atteinte de la fourchette cible en vigueur, ou de sa modification le cas échéant :
 - Le rapport devrait aussi inclure une discussion des hypothèses derrière les simulations utilisées pour fixer la fourchette cible et l'échéancier établi, puis inclure une mise à jour de l'évolution au Québec et au Canada des diverses mesures de la dette et du poids des frais d'intérêt pertinentes à la gestion des finances publiques;
 - Dans le cas d'une modification à la fourchette cible, à l'indicateur de dette utilisé, ou à l'échéance prévue pour l'atteindre, le ministre devrait fournir des informations détaillées pour expliquer la modification.
- Lorsque la dette aura atteint la fourchette cible, le gouvernement pourrait revoir l'allocation des versements au Fonds des générations selon diverses modalités, mais pour des priorités gouvernementales en lien avec l'équité intergénérationnelle.

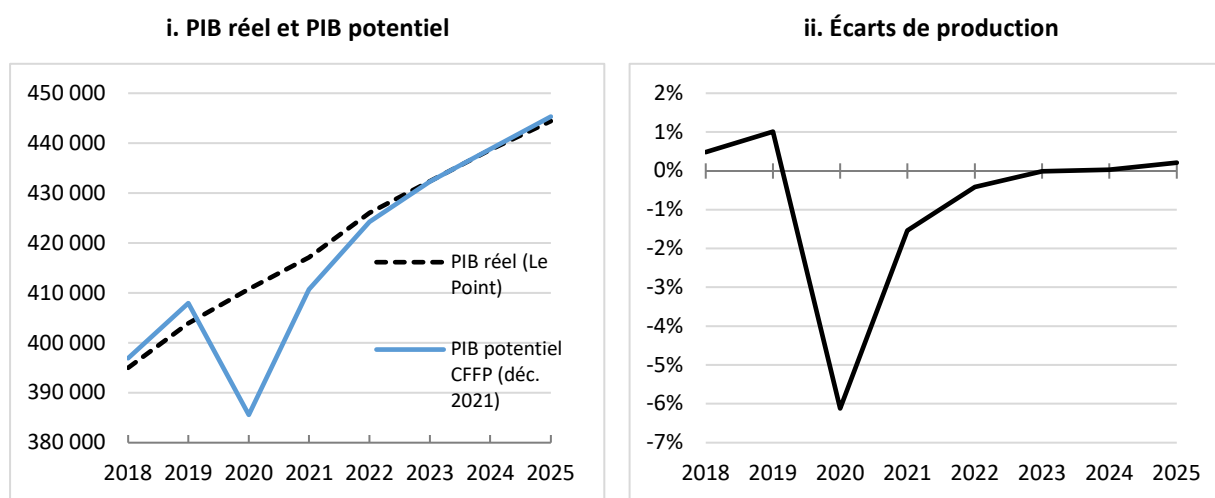
1.2 Nature du solde budgétaire structurel et conjoncturel

La *Point sur la situation économique et financière* de novembre 2021 du gouvernement du Québec fait état d'une amélioration notable des perspectives budgétaires et économiques par rapport au Budget déposé au printemps dernier. Évidemment, bien que l'arrivée de nouveaux variants résistants à la vaccination est citée comme risque, ces perspectives budgétaires ne prennent pas en compte la vague Omicron sur l'économie et les finances publiques. Pour l'année financière terminée au 31 mars 2021, le déficit budgétaire, au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, a pratiquement fondu de moitié pour

atteindre 7,5 milliards de dollars. Malgré tout, le ministère des Finances évalue que « le déficit structurel s'établit à 4,0 milliards de dollars dès 2023-2024 »³.

Le niveau de l'activité économique par rapport au niveau estimé du PIB potentiel est déterminant dans la décomposition du solde budgétaire en ses composantes conjoncturelle et structurelle. Le PIB potentiel est généralement estimé à partir d'une fonction de production ou d'une méthode de filtrage statistique. Le modèle utilisé par la CFFP repose sur l'intrant travail; le PIB potentiel correspond au produit de sa valeur tendancielle et de la tendance de la productivité horaire du travail⁴. La figure 1 présente la trajectoire du PIB potentiel et les écarts de production estimés par la CFFP pour l'économie du Québec. Pour l'année 2021 et les suivantes, l'évolution du PIB réel est conforme aux prévisions du gouvernement du Québec.

Figure 1. PIB réel, PIB potentiel et écarts de production, 2019 à 2025



Sur la base des prévisions économiques du *Point sur la situation économique et financière du Québec*, le modèle de la CFFP indique que le PIB réel rejoindrait en 2023 le niveau du PIB potentiel et que conséquemment, l'écart de production serait fermé. Par la suite, l'économie serait à son potentiel économique. L'estimation montre même un écart de production légèrement positif en 2025 de 0,2 %.

Sur cette base, une fois le PIB revenu à son potentiel, le retour à l'équilibre budgétaire devrait s'en trouver facilité. À partir de nos estimés des écarts de production et des données budgétaires issues du cadre

³ Ministère des Finances (2021). *Le Point sur la situation économique et financière du Québec*. Automne 2021, p. A17.

⁴ La tendance de l'intrant travail est établie à partir de l'évolution de la population en âge de travailler, des taux d'emploi tendanciels par groupe d'âge et de la tendance des heures travaillées moyennes par employé. Pour les années futures, la croissance de la population est établie à partir des projections démographiques de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ). Les tendances sont obtenues à partir de filtres Hodrick-Prescott (HP); les projections des taux d'emploi reposent sur l'hypothèse d'une hausse des taux d'emploi des cohortes plus âgées jusqu'en 2025, alors qu'on suppose que les heures travaillées et la productivité horaire continueront d'évoluer à leur rythme tendanciel. Pour une description détaillée de la méthodologie, voir l'annexe 1 de Julie S. Gosselin et Luc Godbout (2021), *L'impact de la conjoncture économique sur le solde budgétaire du Québec, Regard CFFP 2021-06*, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, en ligne : <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/limpact-de-la-conjoncture-economique-sur-le-solde-budgetaire-du-quebec/>.

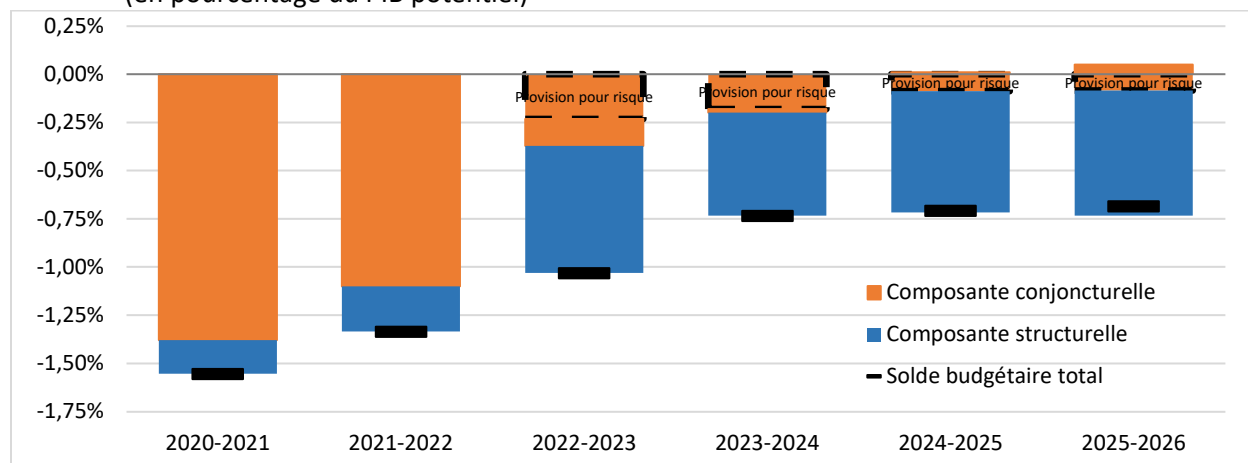
financier présenté dans le *Point sur la situation économique et financière du Québec*⁵, les soldes budgétaires du gouvernement du Québec ont été scindés en composantes conjoncturelle et structurelle pour les exercices 2020-2021 à 2025-2026.

Au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*

- En 2020-2021, les dépenses structurelles en proportion du PIB apparaissent plus faibles que la moyenne des cinq années précédentes. Cela dit, l'analyse du solde budgétaire montre que la composante conjoncturelle explique la majorité du déficit, comme en 2021-2022;
- À partir de 2022-2023, la composante structurelle compte pour la majeure partie du déficit. Le déficit structurel représente alors 0,7 % du PIB potentiel, ou 3,5 milliards de dollars;
- En 2023-2024, le déficit structurel diminue légèrement à 0,5 % du PIB potentiel ou 2,9 milliards de dollars. Par contre, en incluant la provision pour risque aux dépenses structurelles, il atteint 3,9 milliards de dollars;
- En 2024-2025 et 2025-2026, le déficit structurel atteint 0,6 % du PIB potentiel, ou 3,6 milliards de dollars et 3,8 milliards de dollars respectivement;

Ainsi, dès 2022-2023, le cadre financier montre la présence d'un déficit structurel au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* entre 3,5 milliards de dollars et 3,9 milliards de dollars.

Figure 2. Composantes structurelles et conjoncturelles du solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* du gouvernement du Québec pour les exercices 2020-2021 à 2025-2026 (en pourcentage du PIB potentiel)



Étant donné l'existence de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, l'analyse des déficits structurels se fait en utilisant la définition du solde budgétaire respectant la Loi. Par contre, dans le cadre d'une comparaison avec les autres provinces canadiennes, on pourrait utiliser le solde budgétaire au sens des comptes publics. Dans ce cas, le solde budgétaire pour les années 2023-2024 à 2025-2026 présenterait de faibles surplus structurels, largement équivalents aux provisions pour risques économiques prévues aux

⁵ Ministère des Finances (2021). *Le Point sur la situation économique et financière du Québec*. Automne 2021. Les ajustements effectués pour tenir compte des conséquences de la pandémie sur les revenus autonomes, les transferts fédéraux et les dépenses sont disponibles sur demande.

prévisions du ministère des Finances. Or, devant un endettement plus élevé que la moyenne des provinces canadiennes, le Québec s'est doté d'une politique de réduction de la dette n'ayant pas d'équivalent dans les autres provinces; pour y arriver, la définition d'équilibre budgétaire en vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* se fait après versements au Fonds des générations.

L'analyse de la nature des soldes budgétaires au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* sur la base du PIB potentiel permet de prendre des décisions plus éclairées. Ainsi, dans l'état actuel des choses, la présence d'une composante structurelle importante au déficit amène deux constats :

- Dans un contexte de déficit structurel, tous changements aux revenus (ayant des effets négatifs sur les recettes) ou aux dépenses (ayant pour effets de les augmenter) doivent être analysés avec acuité, particulièrement lorsque ces changements ont des effets récurrents;
- En dépit du retour au PIB potentiel, le retour à l'équilibre budgétaire ne se fait pas automatiquement. Le plan de résorption des déficits qui devra être déposé en vertu de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*, une fois qu'elle sera de nouveau en vigueur, devra prévoir des gestes aux revenus ou dépenses qui permettront de retrouver l'équilibre budgétaire.

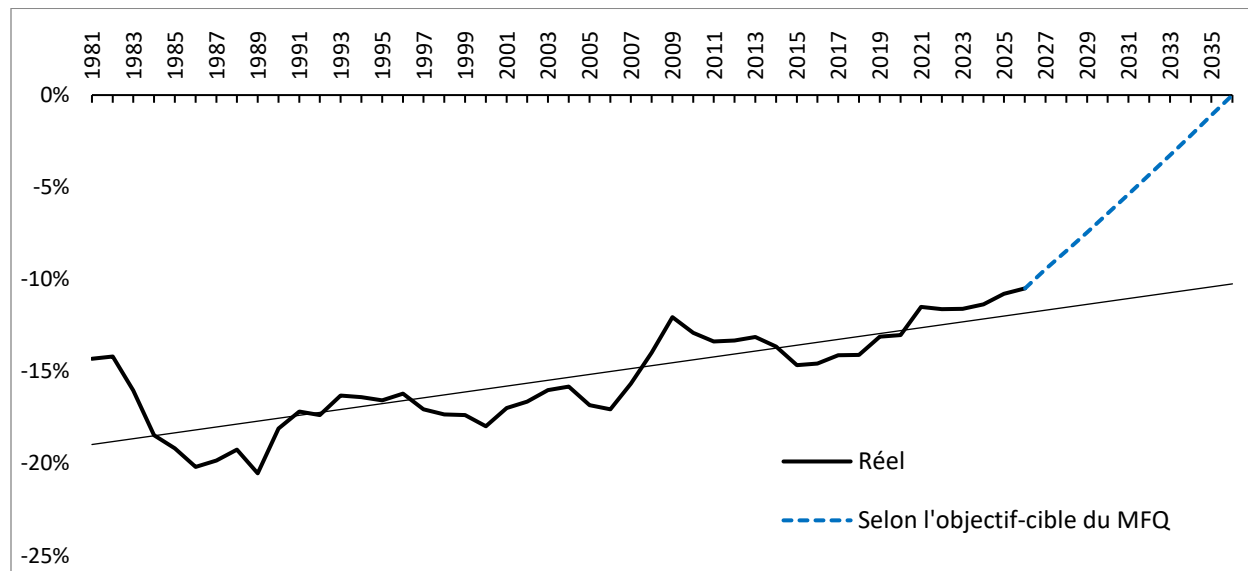
1.3 Objectif d'enrichissement collectif

Dans le *Point sur la situation économique et financière*, le gouvernement du Québec s'est fixé des objectifs, que le ministre qualifie lui-même d'ambitieux, en matière de création de richesse et d'accroissement du potentiel économique du Québec.

Un de ces objectifs est de combler l'écart de niveau de vie du Québec avec l'Ontario. En d'autres mots, la cible à atteindre est de réduire l'écart de PIB réel par habitant entre le Québec et l'Ontario à moins de 10 % d'ici 2026 et de l'éliminer complètement d'ici 2036.

Évidemment, si d'entrée de jeu on peut saluer la mise en place d'un tel objectif d'enrichissement collectif, les présentes réflexions cherchent à voir l'ampleur de l'ambition requise pour atteindre l'objectif ainsi que les moyens à prendre pour en favoriser le succès.

Figure 3. **Écart de PIB réel par habitant du Québec par rapport à l'Ontario** (écart Québec-Ontario en pourcentage)



Note : Croissance du PIB réel jusqu'en 2025 indiquée dans le *Point sur la situation économique et financière* du Québec, p. H.32 et celle indiquée jusqu'en 2024 dans la mise à jour économique de l'Ontario, p. 95.

Pour résorber l'écart de niveau de vie avec l'Ontario, le Québec devra connaître une croissance économique supérieure à celle de l'Ontario, et ce, au moment où la transition démographique au Québec atténue les perspectives de croissance économique. Or, historiquement, on observe une croissance du PIB réel plus forte en Ontario qu'au Québec. En effet, depuis 1981, il n'y a eu que neuf années où le taux de croissance du PIB réel a été supérieur au Québec.

Toutefois, étant donné l'évolution démographique différente entre les deux provinces, la plus faible croissance du PIB réel au Québec est quelque peu compensée par une croissance encore plus faible de la population au Québec. Ce faisant, le rattrapage observé depuis la fin des années 1980 du PIB réel par habitant s'explique par une plus forte croissance du ratio au Québec, notamment 14 années depuis 2001.

Pour atteindre son objectif, le gouvernement du Québec indique que la croissance annuelle moyenne du PIB réel du Québec doit être de 2,6 % comparativement à 2,3 % en Ontario.

Cela dit, les prévisions de croissance du PIB réel indiquées au *Point sur la situation économique et financière* sont de 3,3 % en 2022, 1,9 % en 2023 et 1,5 % en 2024 et 2025. Ainsi, les prévisions du PIB réel du ministère des Finances sont inférieures à la cible 3 années sur 4. Avec ces chiffres, il faudrait alors, pour éliminer l'écart de PIB réel par habitant, non plus une croissance annuelle du PIB réel de 2,6 %, mais plutôt de 2,8 % pour la période restante de 2026 à 2036.

Enfin, la présente analyse ne peut passer sous silence que l'atteinte de l'élimination de l'écart de PIB réel par habitant est conditionnée par la performance de l'Ontario.

Tableau 1. **Élimination de l'écart de PIB réel par habitant entre le Québec et l'Ontario d'ici 2036⁶** (écart Québec-Ontario en pourcentage)

	2021	2026	2031	2036
Scénario indiqué dans le Point sur la situation économique et financière : Croissance du PIB réel du Québec de 2,6 % entre 2021 à 2036.	-11,5 %	-7,7 %	-3,6 %	0 %
Alternative : Si le Québec connaît plutôt les prévisions de croissance du PIB réel indiquées dans le Point sur la situation économique et financière jusqu'en 2025. Nécessite alors une croissance du PIB réel du Québec de 2,8 % de 2026 à 2036.	-11,5 %	-10,5 %	-5,4 %	0 %

Une cible très ambitieuse

Différents scénarios d'évolution du PIB réel et donc du PIB réel par habitant sont présentés au tableau 2. Ces scénarios illustrent et confirment que la cible d'élimination de l'écart du PIB réel par habitant avec l'Ontario est ambitieuse.

Le premier scénario montre que la seule poursuite de la tendance linéaire observée de l'écart Québec-Ontario de 1981 à 2025 ne permettra pas de combler l'écart de PIB réel par habitant avec l'Ontario. En effet, selon cette projection de la tendance, il y aurait un écart toujours supérieur à 10 % en 2036.

Par la suite, plusieurs scénarios sont exposés afin de montrer tout le défi de l'objectif d'enrichissement collectif.

L'écart de PIB réel par habitant pourrait être moindre en 2036 que ce que suggère la simple prévision tendancielle dans la mesure où le taux de croissance du PIB réel pour la dernière année de prévisions du ministère des Finances du Québec et de l'Ontario se poursuivait jusqu'en 2036 (soit 1,5 % à partir de 2025 au Québec et 2,0 % à partir de 2024 en Ontario). Dans ce cas toutefois, l'écart serait toujours défavorable au Québec par rapport au PIB réel par habitant de l'Ontario, mais diminué à 8,5 %.

Si plutôt que poursuivre la tendance de la dernière année de prévision, la projection de croissance du PIB réel se faisait sur la base des projections de la CFFP pour le Québec et du Directeur parlementaire du Budget (DPB) pour l'Ontario, dans ce cas, l'écart de richesse du Québec par rapport à l'Ontario serait de 7,3 % en 2036.

Même en ajoutant une politique visant à accroître la productivité (mesures liées à l'investissement) qui aurait pour effet d'accroître la croissance annuelle de la productivité de 25 %, un écart de niveau de vie de 4,6 % resterait présent en 2036 (scénario 4).

Pour finir, en plus de la politique de productivité, l'ajout d'une politique visant à atténuer la rareté de main-d'œuvre et faisant en sorte que les taux d'emploi du Québec rejoignent progressivement ceux de

⁶ Scénario de projection où, en 2021, les PIB réels par habitant du Québec et de l'Ontario sont égaux à ceux indiqués dans le *Point sur la situation économique et financière du Québec*, p. B.3.

l'Ontario dans les cohortes où les taux québécois sont plus faibles, montre qu'un écart de niveau de vie de 4,3 % resterait présent en 2036 (scénario 5).

Tableau 2. **Évolution de l'écart de PIB réel par habitant du Québec par rapport à l'Ontario selon différents scénarios** (écart Québec-Ontario en pourcentage)

	2021	2026	2031	2036
Scénario 1 : Poursuite de la tendance linéaire de l'écart de PIB réel par habitant (1981-2025)	-11,5 %	-11,8 %	-11,0 %	-10,2 %
Scénario 2 : Poursuite des tendances anticipées Prévisions économiques de la dernière année des ministères des Finances (Québec et Ontario) et poursuite de la croissance observée la dernière année jusqu'en 2036 (PIB réel : Québec 2025 = 1,5 %, Ontario 2024 : 2,0 %)	-11,5 %	-10,9 %	-9,7 %	-8,5 %
Scénario 3 : Prévisions de PIB réel de la CFFP pour le Québec 2026-2036 et du DPB pour l'Ontario 2025-2036	-11,5 %	-10,5 %	-9,0 %	-7,3 %
Scénario 4 : Prévisions de PIB réel de la CFFP pour le Québec 2026-2036 et du DPB pour l'Ontario 2025-2036 + augmentation de la croissance annuelle de la productivité projetée de 25 % progressivement d'ici 2026 et maintien jusqu'en 2036	-11,5 %	-10,0 %	-7,4 %	-4,6 %
Scénario 5 : Prévisions de PIB réel de la CFFP pour le Québec 2026-2036 et le DPB pour l'Ontario 2025-2036, en plus de la politique de productivité précédente, les taux d'emploi rejoignent progressivement ceux de l'Ontario dans les cohortes ayant des taux plus faibles	-11,5 %	-9,9 %	-7,2 %	-4,3 %

Mettre en place un plan d'action gouvernemental en matière de création de richesse

Pour parvenir à atteindre l'objectif d'enrichissement collectif et éviter que la cible soit considérée comme « trop ambitieuse », il y aurait lieu, à l'instar du plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de concevoir et mettre en place un plan d'action gouvernemental quinquennal qui détaillerait les moyens utilisés ou à prendre pour fermer l'écart de richesse avec l'Ontario d'ici 2036.

Enfin, pour conclure cette sous-section, il est utile d'ajouter que si l'écart de richesse avec l'Ontario est comblé et qu'à ce moment, l'Ontario ne reçoit pas de péréquation, on peut présumer que le Québec n'en recevrait plus également. Toutefois, le Québec étant alors « plus riche », les revenus autonomes devraient être relativement plus importants, palliant l'absence de péréquation.

2. RÉFLEXIONS FISCALES

Les questions fiscales abordées ici, qui montrent que la fiscalité pourrait être davantage favorable à la croissance économique (sous-section 2.1) ou qui visent à encourager davantage l'offre de travail et donc aussi avoir un effet positif sur la croissance économique (sous-section 2.2), sont bien sûr liées à la première partie du présent document qui traitait d'aspects associés aux finances publiques. En effet, les propositions fiscales doivent tenir compte des impératifs de santé financière de l'État et doivent contribuer aux objectifs que se donne le gouvernement.

2.1 Fiscalité favorable à la croissance économique

Dans le cadre de l'appel du ministre des Finances du Québec à la communauté des économistes universitaires de juillet 2021, les chercheurs de la CFFP ont préparé différentes études. Deux d'entre elles visaient principalement à traiter de propositions quant au rôle que peut jouer la fiscalité dans l'atteinte de certains objectifs gouvernementaux, dont notamment l'accroissement du potentiel économique. Cette sous-section propose une synthèse de ce qui a été abordé dans ces rapports.

Il est généralement reconnu que tous les impôts entraînent une distorsion économique et nuisent, d'une manière ou d'une autre, à l'efficacité économique. De plus, certains modes d'imposition sont plus dommageables que d'autres sous l'angle de la croissance économique. À cet égard, il importe de noter que dans les classements des impôts et taxes, allant des plus dommageables aux moins dommageables, les impôts sur les bénéfices des sociétés et les impôts sur le revenu de particuliers se retrouvent aux premiers rangs. Or, force est de constater que le Québec est un grand utilisateur de ces deux sources de recettes fiscales mesurées en pourcentage du PIB. En effet, lorsqu'on l'insère parmi les pays de l'OCDE, le Québec se classe au 5^e rang sur 39 pour le poids des impôts sur les bénéfices des sociétés (le 1^{er} rang indiquant l'endroit où le poids est le plus grand) et au 3^e rang sur 39 pour le poids des impôts sur le revenu des particuliers.

Des changements peuvent alors être envisagés pour modifier l'importance de ces impôts plus dommageables dans la structure d'imposition du Québec.

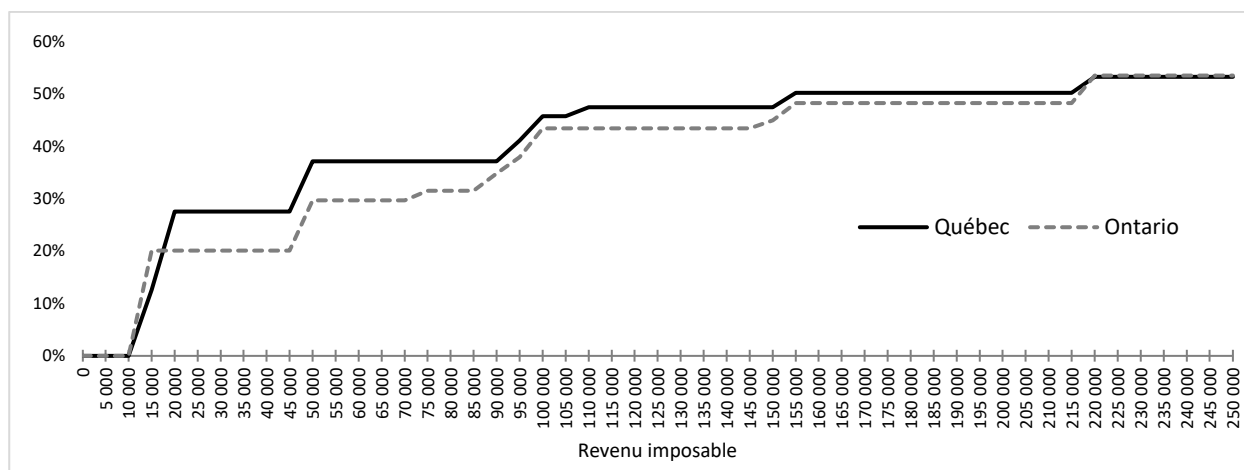
Une réduction des impôts les plus dommageables

Peu importe la manière d'analyser l'imposition du revenu ou des bénéfices, ils apparaissent plus importants au Québec tant en proportion du PIB qu'en proportion de la structure fiscale.

En 2021, la comparaison du barème d'imposition combiné (fédéral et province) sur les revenus des particuliers du Québec et de l'Ontario montre des taux marginaux plus élevés au Québec, sauf pour des revenus imposables très bas (moins de 16 000 \$) ou élevés (220 000 \$ et plus). Les écarts atteignent 7,5 points de pourcentage lorsque le revenu imposable se situe entre 20 000 \$ et 70 000 \$. Par exemple, le barème d'imposition combiné permet d'observer un taux d'imposition marginal de 20,05 % en Ontario contre 27,53 % au Québec pour un revenu imposable entre 20 000 \$ et 45 000 \$ ou encore un taux d'imposition de 29,65 % en Ontario alors qu'il est de 37,12 % au Québec entre 50 000 \$ et 70 000 \$ de revenu.

Pour illustrer ce que peut représenter cet écart de taux d'imposition, prenons l'exemple d'un célibataire gagnant un revenu de travail de 55 000 \$. Le total des impôts fédéral et provincial du contribuable québécois sera 23,6 % plus élevé que celui du contribuable ontarien.

Figure 4. **Barème marginal d'imposition combiné (fédéral et province) sur les revenus des particuliers – 2021**



Notes : Les barèmes tiennent compte des crédits personnels de base (fédéral, Québec et Ontario) et des surtaxes en Ontario.

Pour remédier en partie à cette situation, le gouvernement du Québec peut effectuer des réductions de ses impôts plus dommageables, comme les impôts sur le revenu ou sur les bénéfices des sociétés. Toutefois, la situation budgétaire déficitaire postpandémie ne permet pas de mettre en place de réelles réductions de la fiscalité.

Cependant, il est possible d'analyser la possibilité de financer certaines réductions par d'autres modifications fiscales. Par exemple, si le gouvernement fédéral décidait d'augmenter l'imposition des gains en capital en réduisant son traitement préférentiel, le gouvernement du Québec gagnerait à s'y harmoniser. Ce faisant, le gouvernement du Québec pourrait dégager les sommes pour réduire l'écart de taux apparaissant au barème d'imposition de l'impôt sur le revenu comparé avec l'Ontario. Il en irait de même avec des modifications fiscales pour lutter contre les gaz à effet de serre (ajout d'écofiscalité, en contrepartie, réduction de l'impôt sur le revenu).

Un redosage des impôts⁷

Une recension d'études a fait ressortir les résultats quant au classement des formes d'imposition et le constat est que les impôts à la consommation sont moins dommageables à la croissance économique que les impôts sur le revenu, d'où la possibilité d'un redosage des impôts diminuant l'importance d'un impôt plus dommageable (impôt sur le revenu des particuliers) vers un impôt moins dommageable (taxe à la consommation). Cette idée n'est pas nouvelle et il a été montré que cela peut se faire à coût neutre.

⁷ Pour consulter le texte complet, voir : Luc Godbout et Suzie St-Cerny (2022), *Croissance économique et structure fiscale : rappel des principaux constats*, Cahier de recherche 2022/03, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 18 p., en ligne : https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2022/01/cr_2022-03_croissance_structure_fiscale_f.pdf

Les arguments en faveur de ce type de redosage concernent notamment l'amélioration de l'incitation au travail, un effet plus neutre quant à la décision d'épargner et une réduction de l'évasion fiscale.

Ces arguments en faveur d'une révision du dosage des impôts vers la consommation doivent être mis de l'avant aussi au Québec où la problématique de la taxation marginale implicite élevée est présente dans certaines zones de revenus et où la progressivité est particulièrement importante. Or ces deux éléments ont des effets désincitatifs non négligeables sur l'offre ou l'intensité de travail.

La recension effectuée a également montré que les estimations des effets sur le PIB d'un redosage varient selon l'approche utilisée pour la mesure, les années et les pays sélectionnés. Mais, à partir de ces études, il est possible d'estimer l'effet sur le PIB réel par habitant en 2031 d'un redosage des impôts de 2 milliards de dollars, diminuant les impôts sur le revenu pour augmenter les taxes à la consommation. Ainsi, de telles réformes conduiraient à un gain de PIB par habitant allant d'un minimum de 67 \$ jusqu'à une borne supérieure pouvant atteindre 651 \$.

Pour terminer la discussion sur un possible redosage, rappelons certains éléments :

- Bien qu'une révision du dosage de l'impôt sur le revenu vers des taxes à la consommation est souvent décriée relativement à la crainte de voir une hausse des inégalités, il faut noter que des moyens peuvent être mis en œuvre pour contrer les aspects plus régressifs des taxes à la consommation;
- Il a aussi été montré que ce qui contribue davantage à la réduction des inégalités est moins le mode d'imposition employé que la quantité prélevée et la façon dont elle est utilisée;
- Un redosage ne nécessite pas nécessairement de s'engager dans une réforme fiscale majeure. Des gestes plus modestes qui iraient dans le sens d'un redosage peuvent être entrepris, par exemple dans le cadre de modifications fiscales pour lutter contre les gaz à effet de serre (ajout d'écofiscalité et en contrepartie, réduction de l'impôt sur le revenu).

Une révision au service de l'environnement

Les données récentes en matière de gaz à effet de serre (GES) produits au Québec montrent que celui-ci est encore très éloigné de sa cible de réduction établie à 37,5 % pour 2030 par rapport à son niveau de 1990. En effet, les résultats les plus récents montrent que la réduction n'atteint que 2,7 % en comparant 2019 à 1990. Qui plus est, la situation s'est dégradée, car en 2015 la réduction atteignait 8,8 %. Il apparaît donc essentiel d'entreprendre d'autres actions afin d'atteindre ou de se rapprocher de la cible. Évidemment, l'utilisation d'outils fiscaux fait partie des actions possibles. C'est la raison pour laquelle des propositions de la CFFP déjà évoquées dans le passé sont reprises ici.

On sait déjà qu'une des meilleures manières de réduire les émissions de GES consiste à mettre un prix à la pollution. Sachant que la fiscalité est un outil permettant d'orienter les comportements, le gouvernement se doit de l'utiliser pour aider la transition environnementale.

Il pourrait, par exemple :

Utiliser le signal-prix pour l'achat de véhicules à fortes cylindrées. Considérant la forte augmentation des émissions de GES par les camions légers dont font partie les véhicules utilitaires sport (VUS) – une hausse

de plus de 158 % en 2019 par rapport à 1990 alors que les émissions des automobiles étaient plus faibles qu'en 1990 – il y a lieu de réfléchir, selon le principe de redevances-remises, au renforcement de la grille du coût d'immatriculation additionnel en fonction de la cylindrée des véhicules et aussi à celle des droits d'acquisition payables aussi en fonction de la cylindrée.

Hausser le prix des carburants afin d'offrir aux énergies renouvelables un avantage décisif. Il faut également considérer la hausse de la taxe sur le carburant dont l'effet direct serait alors un prix à la pompe plus élevé. En fonction de l'importance de l'élasticité-prix, un prix plus élevé peut freiner la quantité consommée. Dans le cas présent, on s'attaque directement aux émissions de GES. En outre, il faut aussi tenir compte que les dépenses du Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT) excèdent les revenus depuis 2017-2018. De plus, le budget du FORT ne soutient pas le rythme d'augmentation des dépenses prévues pour les prochaines années.

Évidemment, ces gestes ne seraient pas nécessairement populaires, mais ils s'inscrivent parfaitement dans le Plan d'électrification et de changements climatiques (PECC).

Pour favoriser l'acceptation sociale, il serait souhaitable qu'une part des sommes collectées soient remises aux citoyens. En augmentant la fiscalité sur des éléments polluants, le Québec obtiendrait un premier dividende environnemental; un deuxième dividende apparaîtrait en utilisant 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.

Une révision de la fiscalité des sociétés⁸

Comme indiqué plus haut, les impôts sur les bénéfices des sociétés, dont l'importance est plus grande au Québec que celle de la moyenne des provinces canadiennes ou que celle de la moyenne des pays de l'OCDE, sont dommageables à la croissance économique, car ils affaiblissent l'incitation qu'ont les entreprises à produire et à créer de l'emploi, de même qu'ils freinent l'investissement national et étranger ainsi que les incitations des entreprises à investir dans des activités novatrices.

Pour les impôts des sociétés, une proposition de l'OCDE concerne le taux d'imposition pour les PME découlant de la déduction pour petite entreprise (DPE). L'OCDE a suggéré à de multiples reprises au Canada de réviser le taux réduit d'imposition des sociétés, si ce n'est de l'abolir.

Plusieurs analyses canadiennes publiées au cours des dernières décennies ont également remis en question la pertinence d'un taux d'imposition préférentiel pour l'ensemble des petites entreprises. Ces rapports ont notamment fait valoir que l'écart entre le taux préférentiel consenti aux petites sociétés et le taux général d'imposition des sociétés crée des distorsions économiques, n'incitant pas les sociétés

⁸ Pour consulter le texte complet, voir : Luc Godbout et Michaël Robert-Angers (2022), *Déduction pour petite entreprise : pistes de réforme pour contribuer à l'accroissement du potentiel économique du Québec*, Cahier de recherche 2022/02, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 24 p., en ligne : <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/wp-content/uploads/2022/01/cr_2022-02_deduction_petite_entreprise-f.pdf>

bénéficiaires à atteindre leur taille optimale. On avance également que l'existence d'un taux réduit incite à l'utilisation de planifications fiscales en vue de maximiser cet avantage fiscal⁹.

Dans ce contexte, envisager une réforme de la DPE est pertinent, particulièrement si l'exercice permet de dégager des disponibilités budgétaires permettant de réduire le taux d'imposition général des sociétés.

Ce serait le cas au Québec. En effet, vu le coût important associé à l'application d'un taux réduit pour les PME, une révision à la baisse du revenu imposable admissible au taux réduit permettrait certainement de financer une réduction du taux d'imposition général des sociétés, ce qui entraînerait un effet favorable sur la croissance économique. Plusieurs études soulignent qu'une réduction du taux d'imposition général des sociétés est un vecteur d'accroissement du PIB par habitant.

Notre évaluation sommaire indique qu'une part importante du coût de la réduction de taux est le fait d'un nombre limité de petites sociétés présentant un revenu imposable plus important. Il serait donc possible de réduire la portée de cette mesure, sans affecter les trois quarts des entreprises qui en bénéficient, en abaissant le plafond des affaires à 200 000 \$. De plus, plutôt que d'être vue comme un inconvénient, la désynchronisation des plafonds entre les gouvernements du Québec et du fédéral peut constituer un avantage. En effet, cela rendrait moins abrupte la progression du taux combiné, contribuant à contrecarrer l'incitation à utiliser certaines planifications ou encore à ne pas se développer pleinement afin d'accroître l'avantage fiscal découlant de la DPE.

Le principal effet des propositions présentées est d'améliorer la compétitivité des sociétés assujetties à l'impôt sur le revenu du Québec en abaissant le taux général d'imposition de 1 point de pourcentage. Le taux général combiné passerait ainsi à 25,5 %, le deuxième taux le plus bas au Canada, après l'Alberta.

Selon nos estimations, l'économie obtenue par la réduction du seuil ouvrant droit au taux PME permettrait de financer presque entièrement une réduction du taux d'imposition général. Cette réduction bénéficierait notamment aux plus grandes sociétés, celles qui peuvent avoir un effet plus marqué sur le potentiel économique du Québec, contribuant ainsi à la création de richesse collective.

2.2 Mesures encourageant le travail ou l'incitation au travail

Entreprendre des actions pour encourager le travail, visant à accroître l'effort de travail ou l'intensité du travail, peut aider à combattre les effets de la rareté de la main-d'œuvre. Les mesures ci-après pourraient être envisagées. Notez que certaines, déjà présentées par la CFFP dans le passé, sont reprises et résumées, car leur pertinence demeure.

Atténuer des irritants pour garder les travailleurs d'expérience

Il y a au Québec aujourd'hui plus de 1,2 million de personnes âgées entre 55 et 65 ans et la majorité d'entre elles contribuent activement à l'économie. Le défi est de maximiser les chances qu'elles

⁹ Des mesures anti-évitement doivent être régulièrement ajoutées au régime fiscal afin de limiter l'utilisation non appropriée de la DPE. Celles-ci ont, entre autres conséquences, de complexifier la conformité fiscale des PME. Voir : David G. Duff (2020), « Income Taxation of Small Business: Toward Simplicity, Neutrality and Coherence » dans G. Loutzenhiser et R de la Feria eds, *The Dynamics of Taxation*, en ligne : <https://commons.allard.ubc.ca/fac_pubs/530/>.

continuent de le faire durant les dix prochaines années alors qu'elles atteindront 65 ans et plus. Pour qu'elles le fassent, il faut rendre l'environnement plus propice et, sinon éliminer, du moins atténuer, certains irritants. S'il y a un coût à le faire, il faudra le mesurer adéquatement, il est toutefois possible de croire qu'il peut être faible en regard des avantages financiers, économiques et autres, découlant d'une activité plus grande sur le marché du travail.

Revoir les cotisations au RRQ pour les cotisants âgés de 65 ans et plus. Le RRQ est un régime de retraite obligatoire pour tout travailleur âgé de 18 ans et plus, salarié ou autonome, effectuant un travail au Québec. Le but premier de ce régime est de garantir un remplacement partiel du revenu de travail au moment de la retraite. Il est financé au moyen d'une capitalisation partielle dans le cas du régime de base et il est entièrement capitalisé dans le cadre du régime supplémentaire mis en place progressivement entre 2019 et 2025. Dans un cas comme dans l'autre, le régime s'appuie sur des cotisations partagées également entre les employeurs et les travailleurs.

Des aînés touchant à la fois des revenus de retraite du RRQ et gagnant encore des revenus de travail continuent de cotiser au régime en fonction de leur revenu de travail. Ces cotisations donnent droit à un supplément à la rente à partir de l'année suivante.

En 2021, le taux de cotisation était de 5,9 % pour un employé et de 11,8 % pour un travailleur autonome sur les revenus de travail se situant entre 3 500 \$ et 61 600 \$. Dans le cas d'un retraité, le supplément de la rente est égal à 0,58 % en 2022, calculé sur le revenu cotisable de l'année précédente.

Ainsi :

- Un salarié ayant un revenu de travail de 20 000 \$ a payé en 2021 des cotisations annuelles de 973,50 \$. À partir de 2022, sa rente est bonifiée de 95,70 \$ par an;
- Un travailleur autonome ayant un revenu de travail de 20 000 \$ a payé en 2021 des cotisations annuelles de 1 947 \$. À partir de 2022, sa rente est bonifiée de 95,70 \$ par an.

Selon l'âge du travailleur, son statut de travailleur (salarié ou autonome) et son admissibilité à diverses prestations (comme le SRG), les cotisations additionnelles en échange d'un supplément de rente peuvent rendre le travail moins intéressant. Par exemple, il est évidemment plus intéressant de faire des cotisations supplémentaires à 66 ans qu'à 76 ans.

Dans le reste du Canada, le Régime de pension du Canada (RPC) (l'équivalent du RRQ) permet à un travailleur de cesser de cotiser au régime à partir de 65 ans. Donc, dans le cas du RPC :

- la cotisation est obligatoire avant 65 ans;
- la cotisation est facultative entre 65 et 70 ans;
- la cotisation est interdite après 70 ans.

Or, dans le cas du RRQ, la cotisation est obligatoire dès 18 ans, lorsqu'on travaille, et ce, peu importe l'âge.

Le RRQ devrait, à l'instar du RPC, offrir le choix à un cotisant âgé de 65 à 69 ans de cesser ou de continuer à cotiser au régime sur son revenu de travail. Pour les personnes de 70 ans et plus, le choix pourrait également être offert, mais il pourrait également être envisagé de ne plus prélever de cotisations sur leur

revenu de travail. Bien sûr, s'il n'y a plus de cotisations, le travail n'ouvrirait plus droit à un supplément de rente.

Si dans la cadre de la prolongation de carrière, ce choix additionnel était offert aux travailleurs de 65 ans et plus, ceux qui opteraient pour la cessation des cotisations au RRQ verraient la portion conservée de leur revenu de travail augmenter. Par exemple, si un contribuable de 65 ans et plus ayant des revenus de retraite privés et du RRQ totalisant 35 000 \$ en 2021 fait le choix de poursuivre sur le marché du travail à temps partiel pour un salaire de 20 000 \$, il verrait la portion conservée de son revenu de travail passer de 60,6 % à 64,8 % en cessant de cotiser au RRQ.

Augmenter progressivement l'âge limite de conversion des régimes de retraite. La proposition vise notamment le cas de la détermination de l'âge à laquelle les régimes enregistrés d'accumulation de capital – comme les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) – viennent à échéance. Actuellement, cette échéance arrive au plus tard l'année où le particulier bénéficiaire atteint l'âge de 71 ans.

Avant la fin de l'année où il atteint 71 ans, le détenteur d'un REER doit le liquider. Il peut alors le convertir en Fonds enregistré de revenu de retraite (FERR) ou en une rente viagère, à défaut de quoi la valeur de son REER devra être ajoutée à ses revenus.

Il convient de noter d'emblée qu'une telle règle régissant le décaissement minimum de l'épargne-retraite est là pour répliquer les régimes de retraite qui comportent des seuils d'âge auxquels l'accumulation doit cesser et où la rente doit débiter. Cela dit, il est également logique de revoir de temps à autre les paramètres des régimes de retraite, dont l'âge limite pour la conversion des REER en FERR afin de tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie.

Pour la petite histoire, rappelons que le REER a été instauré en 1957. Dès sa création, il était indiqué que le particulier devait retirer ses fonds sous la forme d'une rente au plus tard à 71 ans. La possibilité de convertir un REER en FERR a quant à elle été mise en place avec le budget fédéral de 1978. Encore une fois, l'âge limite pour la conversion a été fixé à 71 ans. Or, dans un contexte budgétaire difficile, le seuil de 71 ans a été réduit à 69 ans dans le budget fédéral de 1996. Toutefois, le budget fédéral de 2007 a ramené le seuil limite de conversion à 71 ans. C'est donc dire que depuis la création du REER en 1957, l'âge limite de 71 ans n'a jamais été rehaussé!

Pourtant, depuis 1957, l'espérance de vie des aînés au Canada s'est significativement améliorée. En effet, alors que l'espérance de vie à 65 ans était de 14,5 ans durant la période 1955-1957, elle atteignait 20,9 ans en 2018-2020. L'espérance de vie à 65 ans s'est donc accrue de plus de 6 ans. Au Québec, entre 1965 et 2020, l'espérance de vie à 71 s'est aussi accrue, cette fois de près de 5 ans. Alors, lorsque l'espérance de vie s'allonge, l'âge limite de 71 ans devrait être revu à hausse.

Cela dit, comme c'est le ministère des Finances du Canada (et non celui du Québec) qui dicte les règles régissant la conversion d'un REER en FERR ainsi que la grille de décaissement minimal du FERR, la proposition vise ici à convaincre le ministère des Finances du Québec d'aborder le sujet de la révision de l'âge limite de conversion des régimes de retraite avec le ministère des Finances du Canada.

Assouplir les règles des fonds de travailleurs. Toujours dans une perspective de rendre plus attractive la poursuite de la participation au marché du travail des travailleurs plus âgés, il serait possible d'envisager que ces derniers puissent toujours bénéficier des crédits d'impôt pour fonds de travailleurs (Fonds de solidarité FTQ, Fondation).

La règle de base actuelle est qu'un contribuable n'a pas droit au crédit s'il est à la retraite ou en préretraite ou s'il est âgé de 65 ans.

Dans le contexte de rareté de main-d'œuvre, il serait possible de permettre aux salariés de 65 ans et plus de continuer à bénéficier du crédit d'impôt pour fonds de travailleurs sous certaines conditions de travail.

Deux options peuvent notamment être envisagées :

- 1) Préciser dans les paramètres actuels que les contribuables de 65 à 71 ans peuvent continuer à bénéficier du crédit s'ils ont un revenu de travail d'au moins 5 000 \$ dans l'année de la contribution.
- 2) Préciser dans les paramètres actuels que les contribuables de 65 à 71 ans peuvent continuer à bénéficier du crédit s'ils ont droit au crédit pour la prolongation de carrière. En 2021, cette condition aurait limité l'avantage aux aînés dont le revenu de travail se situe entre 5 000 \$ et 68 650 \$.

Considérer la forte progressivité

Dit simplement, un impôt ou une taxe a un caractère progressif lorsque le taux moyen augmente en fonction des revenus. La progressivité nous ramène au principe d'équité verticale : le poids de la charge fiscale exigée d'un contribuable augmente avec sa capacité de payer. La progressivité prend sa source dans l'hypothèse que l'utilité marginale du revenu serait décroissante. Par la progressivité, on cherche à appliquer un sacrifice comparable aux contribuables à faible, à moyen et à haut revenu. Évidemment, nous ne remettons pas cela en cause.

Toutefois, dans une comparaison interprovinciale, le calcul de la charge fiscale nette sur un revenu de travail allant de 50 % à 100 % du salaire moyen pour un célibataire vivant seul permet d'illustrer que la progressivité de l'imposition est significativement plus élevée au Québec.

- Un célibataire travaillant au salaire moyen (54 290 \$ au Québec) obtenait en 2020 la charge fiscale nette la plus élevée parmi les provinces canadiennes;
- Si ce célibataire québécois avait plutôt gagné la moitié du salaire moyen (27 145 \$ au Québec en 2020), il aurait alors obtenu la charge fiscale nette la plus faible des 10 provinces;
- Alors que le salaire de ce célibataire est multiplié par deux dans les dix provinces, le revenu disponible s'accroît de 62 % au Québec comparativement à une évolution variant d'un minimum de 70 % à un maximum de 74 % dans les autres provinces;
- Conséquemment, c'est au Québec que le revenu disponible de ce célibataire progresse le moins vite.

La progressivité est souhaitable, mais force est de constater que celle du Québec, tenant compte à la fois des impôts sur le revenu, des cotisations sociales et des prestations, est plus forte qu'ailleurs au Canada. En fin de compte, il faut considérer le fait qu'il soit possible qu'un tel écart agisse négativement sur l'intensité du travail.

Autres mesures à considérer

La CFFP croit encore que les bonifications ou améliorations suivantes peuvent contribuer positivement à l'incitation au travail et au marché du travail.

Rendre le crédit d'impôt pour la prolongation de carrière remboursable. Cousineau et Tircher (2021) ont montré 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 plus¹⁰. Rendre ce crédit remboursable permettrait d'ajouter un incitatif financier aux travailleurs âgés qui ne sont pas ou sont peu imposables;

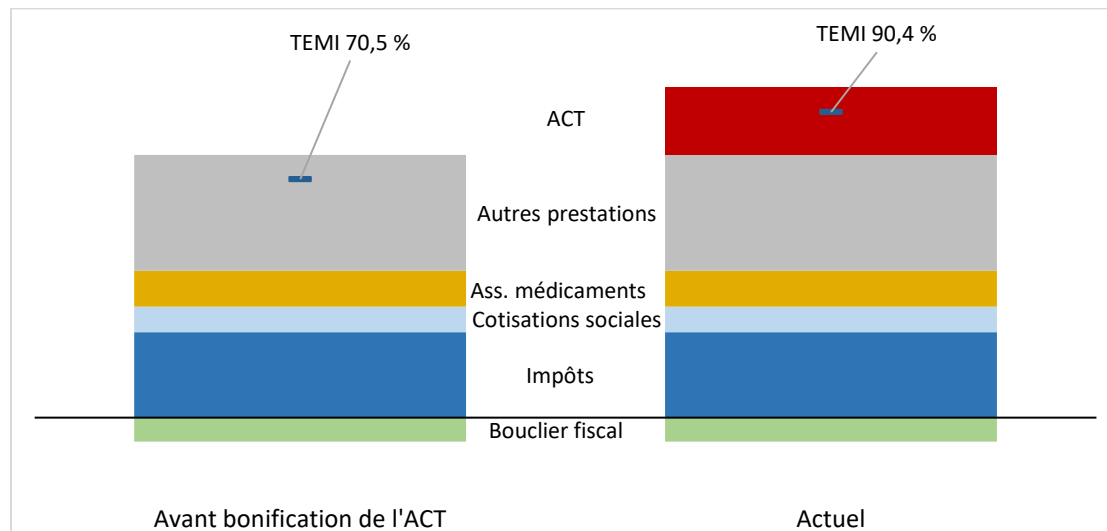
Plus largement, il importe de **tenir compte des effets sur le taux effectif marginal d'imposition implicite (TEMI)** lors de la mise en place ou de changements apportés à toutes mesures fiscales. Le TEMI mesure la variation de la charge fiscale nette suivant une hausse de revenus. Il ne tient donc pas compte uniquement du taux d'impôt, mais également des mesures fiscales, des cotisations sociales obligatoires et des prestations fiscales offertes. Il vise à déterminer l'effet réel d'un dollar de revenu de travail additionnel sur le revenu disponible du ménage après l'intervention gouvernementale. Il s'agit de l'inverse du taux de conservation qui est la part du revenu de travail que conserve un contribuable s'il augmente son revenu de travail de 1000 \$. Si sur 1 000 \$ de revenu additionnel, son revenu disponible augmente seulement de 200 \$, une fois pris en compte les impôts sur le revenu, les cotisations sociales additionnelles et les prestations, on dira alors que le TEMI est de 80 % ((1 000-200) / 1 000).

Ce phénomène est bien documenté au Québec. Cela dit, il reste encore plusieurs zones « sensibles ». De plus, pour les couples, la situation s'est aggravée en 2021. L'exemple suivant montre le cas d'un couple gagnant un revenu familial de 50 000 \$ qui augmente son revenu de travail de 1 000 \$. Le TEMI en 2021, avant la bonification de l'Allocation canadienne pour les travailleurs applicables (ACT) au Québec, aurait été de 70,5 % mais il est plutôt de 90,4 % après la bonification de l'ACT. C'est donc dire qu'en 2021, un couple avec deux enfants ayant un revenu de travail de 50 000 \$ ne conserverait que 96 \$ sur un revenu de travail additionnel de 1 000 \$.

Pourtant, même si le Québec bénéficie d'une entente lui permettant d'adapter les paramètres de l'ACT sur son territoire, force est de constater que la bonification découlant du budget fédéral 2021 a, d'une part, offert des prestations plus généreuses, mais d'autre part, les changements ont aussi entraîné pour les couples, selon la répartition du revenu entre eux, une hausse significative des TEMI dans des zones de revenus où ils étaient déjà plus élevés à cause de la récupération de plusieurs mesures fiscales en simultané. L'effet sur l'intensité du travail pourrait alors être négatif.

¹⁰ Jean-Michel Cousineau et Pierre Tircher (2021), *Une évaluation de l'effet du crédit d'impôt pour la prolongation de carrière*. Cahier de recherche 2021/06, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021.

Figure 5. Composantes du taux effectif marginal d'imposition (TEMI) sur 1 000 \$ supplémentaire, Couple avec deux enfants, revenu de travail 50 000 \$ réparti 60 %-40 %, 2021



Notes : - Un enfant de 7 ans et l'autre de 3 ans (service de garde subventionné);
 - Autres prestations : crédit solidarité, crédit TPS, ACE et prime au travail;
 - La hausse du revenu est également répartie 60 % - 40 %.

Bonifier le bouclier fiscal. Actuellement, le bouclier fiscal tient compte de deux mesures fiscales, la prime au travail et le crédit d'impôt pour frais de garde. Une première piste de bonification consisterait à ajouter une troisième mesure à ces deux mesures fiscales. La figure 5 montre que le seul ajout des cotisations au régime d'assurance médicaments du Québec dans les composantes du bouclier fiscal aurait pour effet de réduire de 7,8 points de pourcentage le TEMI, le ramenant ainsi à 82,6 %. Cela permettrait d'atténuer, dans une zone assez limitée selon la situation familiale, la hausse significative de la cotisation au régime d'assurance médicaments du Québec. Une deuxième piste serait de faire passer le taux de la proportion compensée de 75 % à 100 %, dans l'année où le revenu de travail augmente. Combinées, les deux propositions permettraient de réduire le TEMI de ce couple de 90,4 % à 69,6 %.

CONCLUSION

Les défis du Québec en filigrane des questions posées dans la présente ronde de consultations prébudgétaires sont somme toute les mêmes que l'année précédente. Certains préoccupent peut-être un peu moins, comme l'état des finances publiques, et d'autres ressortent avec plus d'intensité, comme la rareté de main-d'œuvre ou encore le défi environnemental. Dans tous les cas, leur importance demeure.

Certaines des réflexions et propositions du présent document restent dans la même lignée que ce que nous avons déjà proposé, mais elles ont toutes été revues, repensées et actualisées pour tenir compte des plus récents développements et du contexte actuel. D'autres propositions sont plus nouvelles et présentées dans le but de favoriser l'avancement du Québec. Le résultat contribuera certainement à alimenter et inspirer les réflexions des décideurs et de la société en général.