

Fiche de lecture

RAPPORT DE LA COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE

Résumé

La Commission d'examen sur la fiscalité québécoise propose une réforme majeure du système fiscal du Québec. Surnommé «rapport Godbout», du nom du président de la commission, il a été rendu public en mars 2015, une semaine avant le dépôt du budget 2015-2016. Les mesures qui y sont proposées ont pour objectifs de rendre la société québécoise «plus compétitive, plus efficace et plus équitable» (p. 3) en cherchant, du point de vue de la commission, à rétablir l'équilibre budgétaire, en incitant au travail, en encourageant l'épargne, en stimulant l'investissement et en favorisant la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie.

Le rapport Godbout repose sur l'idée que «tout prélèvement fiscal a un coût en termes de croissance de l'activité économique et du niveau de vie, que ce prélèvement fiscal concerne les individus ou les entreprises. Afin de favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie, il faut donc privilégier les modes d'imposition les moins dommageables pour la croissance et l'augmentation du niveau de vie» (p. 39). Selon les auteurs, des impôts élevés entraîneraient un impact négatif plus important sur la croissance économique que des taxes ou tarifs élevés. Ils recommandent donc de réviser leur dosage dans le système fiscal, en procédant à des baisses d'impôts accompagnées d'augmentations des taxes et de la tarification.

Selon les membres de la commission, si l'ensemble des mesures proposées était appliqué, cette réforme n'entraînerait aucun transfert de charge fiscale entre les entreprises et les individus, et se ferait à coût nul pour l'État et pour les contribuables.

Référence

Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. (2015). *Se tourner vers l'avenir du Québec. Volume 1: Une réforme de la fiscalité québécoise*. Québec: Gouvernement du Québec, 294 pages. www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/uploads/media/Volume1_RapportCEFQ_01.pdf

Structure du rapport

Le volume 1 du rapport Godbout est structuré ainsi:

Première partie: Les enjeux, les principes et les objectifs

Deuxième partie: La réforme correspondant aux objectifs retenus

1. Favoriser la croissance économique et l'augmentation du niveau de vie
2. Stimuler les investissements des entreprises
3. Inciter au travail
4. Encourager l'épargne personnelle
5. S'inscrire dans la logique du développement durable
6. Percevoir tous les revenus fiscaux
7. Adapter la fiscalité à une société en évolution
8. Assurer la redistribution équitable de la richesse collective et un soutien adéquat aux plus démunis

Troisième partie: Une réforme modulée dans le temps

1. Un resserrement immédiat des dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015
2. Une refonte de la fiscalité à court, moyen et à long terme

Quatrième partie: Une estimation des effets escomptés

1. Une estimation des effets de la réforme pour les particuliers
2. Une estimation des effets de la réforme pour les sociétés

Les recommandations de la Commission

Le rapport Godbout émet 71 recommandations de modifications fiscales touchant les entreprises et les individus.

Étant préoccupé par les conséquences de la fiscalité sur la pauvreté et les inégalités, le Collectif vous présente les recommandations du rapport Godbout classées en fonction de l'impact (positif ou négatif) qu'elles entraînent sur les personnes les plus pauvres et sur les plus riches. Nous traiterons ensuite des propositions touchant les entreprises.



Tableau 1

Recommandations ayant des impacts financiers importants sur les individus les plus pauvres ou issus de la classe moyenne

Mesures ayant un impact positif sur les individus
Bonifier le crédit d'impôt pour solidarité, afin de protéger les plus démunis d'une détérioration de leur situation financière pouvant résulter du nouveau dosage des modes d'imposition (R16).
Bonifier les paramètres du crédit d'impôt pour solidarité, soit le montant de base, le montant pour le conjoint et le montant additionnel pour personne vivant seule (R70).
Déployer les moyens appropriés pour s'attaquer aux importantes lacunes identifiées relatives au crédit d'impôt pour solidarité (R71).
Abolir la contribution santé (R5).
Diminuer l'impôt sur le revenu des particuliers et adopter un barème d'imposition plus progressif (R7).
Hausser le montant personnel de base (R6).
Créer un bouclier fiscal dont l'objectif serait de réduire le taux marginal d'imposition lié à un accroissement annuel de revenu (R42).
Remplacer le crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience par une prime aux travailleurs d'expérience qui s'ajouterait à la prime au travail (R43).
Bonifier la prime au travail (R44).
Modifier la tarification des services de garde (R64) (réduction du coût net des services de garde et crédit d'impôt bonifié s'appliquant aussi aux services de garde non subventionnés).
Augmenter les seuils de revenu à partir desquels le crédit d'impôt pour le soutien aux enfants devient réductible en fonction du revenu (R45).
Mesures ayant un impact négatif sur les individus
Réduire l'impôt sur le revenu des particuliers par une révision des dépenses fiscales, par un recours accru aux taxes à la consommation et par une utilisation supplémentaire de la tarification (R9).
Augmenter de 1,025 point de pourcentage le taux de la TVQ, le portant de 9,975 % à 11 % (R10).
Harmoniser le taux de la taxe sur les primes d'assurance avec celui de la TVQ et conserver l'exemption allouée aux primes d'assurances de personne (R11).
Augmenter le taux de la taxe spécifique sur les produits du tabac, de manière prévisible, de 1 \$ par année par cartouche pendant cinq années (R12).
Augmenter la taxe sur les boissons alcooliques de 0,078 \$ additionnel par litre de bière chaque année pendant cinq ans (R13).
Augmenter la taxe sur les carburants à l'égard de l'essence et du diesel de 1 cent le litre par année pendant cinq ans (R14).
Augmenter de 0,8 cent / kWh le coût du bloc patrimonial d'Hydro-Québec sur 2 ans et maintenir ensuite son indexation (R49).
Imposer une taxe de 10 % sur la consommation d'électricité domestique moyenne excédant 80 kWh/jour (R50).
Mieux intégrer l'écofiscalité et l'application du principe de l'utilisateur-payeur ou du pollueur-payeur (R51).
Modifier la tarification des services de garde (R64) (risque de problèmes de liquidités pour les personnes qui ont des revenus irréguliers).



Tableau 2

Recommandations ayant des impacts financiers importants sur les individus les plus riches

Mesures ayant un impact positif sur les individus
Éliminer la contribution santé (R5).
Réaménager les modes d'imposition conduisant à une réduction de l'impôt sur le revenu des personnes (R2), à l'aide d'une révision des dépenses fiscales (R3) et en évitant le transfert de charges entre les entreprises et les particuliers (R4).
Diminuer l'impôt sur le revenu des particuliers et adopter un barème d'imposition plus progressif (R7).
S'assurer que le taux d'imposition maximal du barème d'imposition des particuliers, incluant la fiscalité fédérale, ne dépasse pas 50 % (R8).
Entreprendre une réflexion avec les provinces et le gouvernement fédéral, pour mieux arrimer le REER et le CELI et améliorer la cohérence globale des incitatifs à l'épargne (R48).
Examiner la mise en place d'un système d'imposition à deux volets qui se caractérise : - par un barème d'imposition progressif et relativement élevé sur les revenus de travail ; - par un taux unique et bas pour les revenus de capital et les revenus des sociétés (R28).
Modifier la tarification des services de garde (R64) (crédit d'impôt bonifié s'appliquant aussi aux services de garde non subventionnés).

Mesures ayant un impact négatif sur les individus
Éliminer la portion universelle du crédit d'impôt pour le soutien aux enfants (R45).
Ne pas s'harmoniser avec la mesure fédérale de fractionnement du revenu familial (R46).
Imposer une pénalité atteignant au maximum 10 % lors d'un retrait d'une somme dans un REER avant l'âge de 55 ans, sauf dans certaines circonstances particulières (R47).
Augmenter et moduler le droit d'immatriculation additionnel appliqué aux véhicules de luxe pour les véhicules de plus de 50 000 \$ (R15).
Uniformiser à 15 % le taux du crédit d'impôt applicable à l'achat d'actions du Fonds de solidarité FTQ et de Fondation (R35) et réduire de 45 % à 25 % le taux du crédit d'impôt applicable à l'achat d'actions de CRCD (R36).
Augmenter la taxe sur les carburants à l'égard de l'essence et du diesel de 1 cent le litre par année pendant cinq ans (R14).
Augmenter de 0,8 cent/kWh le coût du bloc patrimonial d'Hydro-Québec sur 2 ans et maintenir ensuite son indexation (R49).
Lutter contre l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives (R52, 53, 54).
Modifier la tarification des services de garde (R64) (augmentation du coût net des services de garde).
Assurer un meilleur encadrement des dispositions concernant les fiducies (R60, 61, 62, 63).

Tableau 3

Recommandations ayant des impacts financiers importants sur les entreprises

Mesures ayant un impact financier négatif sur les entreprises

Hausse de la tarification des tarifs d'électricité (R49 et R51).

Abolition de crédits d'impôt ou de déductions (R21 et R34).

Perception de la taxe de vente et des impôts sur les revenus issus du commerce électronique (R56 à R59).

Encadrement des fiducies (R60 à R63).

Surveillance plus serrée de l'évasion fiscale, l'évitement fiscal et les planifications fiscales agressives (R52, 53, 54).

Mesures ayant un impact financier positif sur les entreprises

Bonification ou maintien de plusieurs crédits d'impôt, et réduction de la taxe sur la masse salariale (R19).

Réduction de leur taux d'imposition de 11,9 % à 10 % (R17).

À retenir pour la lutte à la pauvreté

La réception du rapport Godbout par le gouvernement du Québec

Le rapport Godbout a reçu un accueil favorable de la part du gouvernement du Québec. Dans son budget 2015-2016¹, il a d'ailleurs déjà donné suite, en totalité ou partiellement, à 28 des 71 recommandations formulées par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Les autres mesures proposées par la commission sont présentement à l'étude par le gouvernement.

Une réforme qui n'est pas « à coût nul » pour touTEs

Les auteurs du rapport ont cherché à formuler un ensemble de recommandations qui pourraient être appliquées « à coût nul » pour les individus, les entreprises et l'État. Or, cette appellation de « réforme à coût nul » nous semble trompeuse.

D'une part, pour obtenir cet effet, le gouvernement devrait donner suite à l'ensemble des recommandations. Or, une proposition de réforme est rarement mise en œuvre dans son entièreté. Il faut donc demeurer vigilant afin d'éviter que l'application isolée de certaines mesures ne place les personnes pauvres dans une situation encore plus précaire.²

D'autre part, si la réforme ne devrait pas entraîner de changement dans le budget de l'ensemble des individus, il en est autrement pour certaines catégories de personnes. Comme nous le verrons, les personnes à faible revenu seraient désavantagées par cette proposition de réforme du système fiscal, puisque que les faibles montants d'argent qu'elles en retireraient ne parviendraient pas à compenser les hausses de taxes et de tarifs qu'elles devraient assumer.

La lutte à la pauvreté dans le rapport Godbout

Nos analyses démontrent que les personnes à faible revenu sortiraient perdantes de la réforme proposée par la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise. Ainsi, alors que les plus riches seraient capables d'absorber une hausse de taxes et de la tarification, ce n'est pas le cas des personnes pauvres.

Quant aux mesures prévues pour contrebalancer l'impact de ces hausses de taxes et tarifs, elles nous semblent soit inadéquates, soit insuffisantes pour éviter un appauvrissement des personnes les plus pauvres.

1- La mise en place d'un « bouclier fiscal » pourrait permettre de corriger la situation dans laquelle la hausse de revenu d'un ménage entraînerait une réduction si importante des crédits sociofiscaux (comme le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants ou le crédit d'impôt pour la solidarité) que le travailleur ou la travailleuse devrait remettre en impôt la majeure partie de chaque nouveau dollar gagné. Cette mesure, qui vise à éliminer la « trappe fiscale », profiterait aux ménages se situant aux frontières de la pauvreté. La majorité des travailleurs et travailleuses à faible revenu n'en tirerait toutefois aucun bénéfice.

- 2- Les baisses d'impôts n'auraient aucun impact sur le revenu disponible des personnes pauvres, celles-ci ne payant pas d'impôts. Elles sont toutefois populaires auprès de la classe moyenne supérieure et des plus riches, qui verraient leur fardeau fiscal allégé.
- 3- Les personnes assistées sociales ou à très faible revenu ne bénéficieraient donc que de la bonification du crédit d'impôt pour la solidarité (CIS) pour compenser les augmentations de taxes et tarifs, les autres mesures ne s'appliquant qu'aux personnes ayant des revenus plus élevés. Or, la bonification du CIS proposée s'avérerait nettement insuffisante. En effet, une personne seule disposant d'un revenu de 20 000 \$ et moins aurait à assumer une hausse de la TVQ estimée à 100 \$/an (p. 209) ainsi qu'une hausse de 108 \$/an des tarifs d'électricité pour un logement de 5 ½ pièces (p. 161). En contrepartie, son CIS n'augmenterait au maximum que de 125 \$/an.

La hausse de la tarification engendrerait des impacts d'autant plus néfastes que plusieurs augmentations du coût de la vie entraînées par cette réforme toucheraient des dépenses non compressibles (p. ex: l'électricité) ou essentielles (p. ex: l'essence, les couches pour bébé et les produits d'allaitement). D'autres hausses de taxes, notamment sur les cigarettes et l'alcool, contribueraient également à rendre le budget de tout le monde un peu plus serré.

Il est également important de noter que trois des mesures qui ont déjà reçu l'aval du gouvernement s'inscrivent dans une logique d'incitation au travail: la bonification du crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience, la hausse graduelle de 65 à 70 ans de l'âge d'admissibilité au crédit d'impôt en raison de l'âge et l'instauration du bouclier fiscal. Depuis plusieurs années, le gouvernement tend à faire reposer ses politiques de lutte à la pauvreté sur de telles mesures d'incitation au travail, remettant la responsabilité de la pauvreté sur les épaules des personnes tout en niant les causes systémiques de la pauvreté.

Des entreprises qui participent de moins en moins à la redistribution des richesses

Il y a aussi lieu de douter de l'efficacité des mesures visant à permettre aux entreprises d'investir davantage dans leur croissance et de dynamiser l'économie, ce qui permettrait, selon les auteurs du rapport, d'élever le niveau de vie des QuébécoisEs.

Tout d'abord, le lien entre la croissance économique et l'amélioration du niveau de vie ne nous paraît pas si évident: si la croissance économique peut profiter à certains, elle n'améliore certainement pas de façon égale le niveau de vie de toutes les QuébécoisEs, notamment des plus pauvres.

De plus, il a été démontré récemment que les entreprises québécoises et canadiennes ont tendance à surépargner³ les sommes disponibles plutôt que de les réinvestir dans leur croissance.

On peut également s'interroger sur la pertinence de réduire le taux d'imposition des entreprises alors que le Québec est déjà considéré par plusieurs comme étant un environnement fort favorable aux investissements et à la croissance.⁴

En conclusion

Les auteurs de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise proposent une réforme «à coût nul» pour l'ensemble des contribuables. Nos analyses démontrent que tous n'en subiraient pas les mêmes effets et qu'elle engendrerait un appauvrissement des personnes les plus pauvres. La mise en œuvre de ses recommandations s'avérerait ainsi particulièrement désavantageuse pour les personnes assistées sociales et les personnes à très faibles revenus, puisqu'elles ne seraient pas en mesure d'absorber les hausses des taxes et tarifs et que les mesures prévues pour les compenser sont inadéquates ou insuffisantes pour éviter une détérioration de leur niveau de vie.

Les mesures proposées par cette réforme semblent aussi s'inscrire en ligne avec la «révolution tarifaire» déjà entreprise par le gouvernement du Québec depuis 2010. Or, cette transformation des sources de revenus gouvernementaux soulève de nombreuses questions auxquelles la société québécoise devra répondre avant la mise en application des recommandations du rapport.

Le renforcement du principe de l'utilisateur-payeur ne pave-t-il pas la voie à une plus grande privatisation des services publics?

Dans quelle mesure la réduction des revenus de l'État provenant des impôts affectera-t-elle, comme on peut s'y attendre, la capacité de l'État à redistribuer la richesse?

En somme, cette proposition de réforme fiscale est décevante. Un examen en profondeur de la fiscalité québécoise ne devrait-il pas plutôt viser à assurer une meilleure redistribution de la richesse et à financer adéquatement les missions de l'État?

Pour aller plus loin

Collectif pour un Québec sans pauvreté. (2015). *Guide d'animation sur la fiscalité et la redistribution de la richesse pour s'approprier des notions de base et contribuer à bâtir un Québec sans pauvreté, plus égalitaire et sans préjugés*, Québec: Collectif pour un Québec sans pauvreté, 84 pages. Repéré à: www.pauvrete.qc.ca/spip.php?article947

Pour mieux comprendre comment la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise justifie chacune des mesures proposées, n'hésitez pas à consulter également les autres volumes publiés par la Commission: www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/publications

Collectif pour un Québec sans pauvreté. (2015). *Mémoire à la Commission des finances publiques: Résister au chant des sirènes*, Québec: Consultations particulières et auditions publiques sur le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, 14 pages. Repéré à: www.pauvrete.qc.ca/spip.php?article963



Présentation de l'Observatoire

L'Observatoire de la pauvreté et des inégalités au Québec est une initiative du Collectif pour un Québec sans pauvreté. Il vise à favoriser la conscientisation de l'ensemble de la société à la pauvreté, aux inégalités et aux préjugés, en créant un lieu de convergence des connaissances et des savoirs.

D'une part, il permet aux mouvements citoyens de s'enrichir des connaissances produites dans l'univers «savant» ou universitaire; d'autre part, il favorise la diffusion des savoirs et des méthodes d'éducation populaire de ces mêmes mouvements.

Les travaux de l'Observatoire peuvent être consultés en visitant le www.pauvrete.qc.ca

Présentation du Collectif

Actif depuis 1998, le Collectif pour un Québec sans pauvreté regroupe 35 organisations nationales québécoises, populaires, communautaires, syndicales, religieuses, féministes, étudiantes, coopératives ainsi que des collectifs régionaux dans la plupart des régions du Québec. Des centaines de milliers de citoyenNEs adhèrent à ces organisations qui ont dans leur mission la lutte à la pauvreté, la défense des droits et la promotion de la justice sociale. Depuis le début, le Collectif travaille en étroite association AVEC les personnes en situation de pauvreté.

¹ Gouvernement du Québec. (2015). *Plan économique du Québec*. Québec: Gouvernement du Québec 624 pages. Repéré à: www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2015-2016/fr/documents/Planeconomique.pdf

² Voir notamment: Centrale des syndicats du Québec. (2015). *Rapport Godbout- Pas de nouveaux revenus et de vives inquiétudes*. Repéré à: www.lacsq.org/salle-de-presse/communiqué-de-presse/news/rapport-godbout-pas-de-nouveaux-revenus-et-de-vives-inquietudes (consulté le 1^{er} septembre 2015); Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec. (2015). *Godbout propose un virage majeur: le gouvernement doit faire preuve de prudence*. Repéré à: ftq.qc.ca/communiqués/godbout-propose-un-virage-majeur-le-gouvernement-doit-faire-preuve-de-prudence (consulté le 1^{er} septembre 2015).

³ Éric Pineau. (2015). *Portrait de la surépargne des entreprises au Québec et au Canada*, Montréal: Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 15 pages. Repéré à: iris-recherche.qc.ca/publications/surepargne

⁴ Pierre Gouin et Gabriel Sainte-Marie. (2002). «Les services publics: un véritable actif pour les ménages québécois. La valeur redistribution de l'offre et de la consommation des services publics», *Rapport de recherche de l'IREC*, 39 pages, aux pp. 31-32. Repéré à: www.irec.net/index.jsp?p=35&f=917



Les informations contenues dans cette publication correspondent à la vision défendue par le Collectif pour un Québec sans pauvreté.

Ce document est disponible intégralement en format électronique (PDF) sur le site Web du Collectif pour un Québec sans pauvreté: www.pauvrete.qc.ca

Les données contenues dans le document peuvent être citées, à condition d'en mentionner la source.

Pour citer ce document: Observatoire de la pauvreté et des inégalités du Québec. (2015). «Fiche de lecture: Rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise», FDL-2015-001, 10 pages.