



FISCALITÉ AU QUÉBEC

Pour célébrer le «Jour» de la solidarité fiscale

SOMMAIRE

Pour qui travaillons-nous ?	
Une nouvelle mouture	1
Budget Morneau : démanteler les réformes de l'ère Harper	4
Fiscalité : la grande évasion	9
Fiscalité et transferts fédéraux : l'illusion fiscale	11
Pour en savoir plus	13



CRÉDITS

Rédaction : France Bibeau,
Gilles L. Bourque et Julien
Tousignant

**Conception et mise en
page** : André Laplante,
Anne Brissette

JUIN 2016

La fiscalité est un instrument de solidarité sociale. C'est par elle que nous finançons nos choix de société. C'est pourtant un outil souvent dénigré. Mais attaquer l'impôt, c'est d'abord viser l'État et les finalités qu'il sert.

Pour une troisième année consécutive, nous souhaitons célébrer le «Jour de la solidarité fiscale» en publiant ce bulletin d'information sur la fiscalité au Québec. Cette année, nous avons repris notre calculatrice pour évaluer à quoi servent nos impôts, comme nous l'avions fait en 2014. C'est là un exercice très utile pour remettre en cause les études de l'Institut Fraser sur la prétendue libération fiscale! Nous avions prévu traiter de l'importante question de la réforme de la fiscalité au Québec. Cependant, cette réforme semble avoir été temporairement mise sur les tablettes, dans la foulée des changements apportés par le nouveau gouvernement Trudeau à la fiscalité fédérale. Nous en profitons donc pour faire une brève analyse de ces changements, de ce que l'on pourrait appeler la mise au rancart des réformes de l'ère Harper.

Par ailleurs, à la suite du scandale de l'amnistie par l'Agence de revenu du Canada

des «évadés fiscaux» de l'Île de Mans à l'automne 2015, puis du dévoilement des «Panama Papers» en avril dernier, nous avons décidé de mettre à jour nos données sur l'évolution des transferts canadiens vers les principaux paradis fiscaux. Finalement, nous poursuivrons notre travail de réflexion critique sur la fiscalité en nous penchant sur l'abattement fiscal du Québec et de l'étonnante voie qu'elle a prise au fil du temps.

POUR QUI TRAVAILLONS- NOUS ? UNE NOUVELLE MOUTURE

Dans la première édition du Jour de la solidarité fiscale (JSF 2014), nous présentions le poids des dépenses publiques au Québec pour l'année 2008, selon différents postes budgétaires, en proportion du nombre de jours d'activité requis pour leur financement. Nous profitons de la récente publication par Statistique Canada de données complètement

Notes méthodologiques

Dans sa nouvelle classification, Statistique Canada ne présente pas la part des dépenses du gouvernement fédéral allouée à chaque province. Nos analyses de données de l’Institut de la Statistique du Québec (ISQ)¹ et de données historiques disponibles de Statistique Canada² nous ont menés à estimer à 21,80 % la part des dépenses du gouvernement fédéral effectuées au Québec (cette part a été calculée sur la base des données pour les dépenses courantes excluant les régimes de retraite). Cette part est appliquée uniformément à chaque catégorie fonctionnelle à l’exception des frais de la dette (nous avons nous-mêmes évalué son importance dans la catégorie des services généraux des administrations publiques, notamment en attribuant une part de la dette du gouvernement fédéral au Québec au prorata de la population³) et des régimes de retraite (ils ne font pas partie de la nouvelle classification des fonctions ; nous avons calculé leurs prestations pour l’année 2014⁴). Nous avons inclus les prestations des régimes de retraite étant donné qu’elles sont une contrepartie directe aux cotisations versées par les travailleurs. Les données de notre analyse n’incluent pas la consommation de capital fixe ni l’acquisition d’actifs non financiers qui ne sont pas considérées comme des dépenses courantes. Nous avons pris soin de retirer l’impact des transferts entre niveaux de gouvernement de nos données, étant donné que ce ne sont pas des dépenses finales qui sont déjà comptabilisées au niveau de gouvernement qui effectue véritablement la dépense.

1. ISQ, *Comptes des administrations publiques tirés des Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, Édition 2015

2. STATISTIQUE CANADA, *Comptes économiques provinciaux : Recettes et dépenses des administrations publiques*, Tableau 384-0004

3. MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Tableaux de référence financiers, Comptes publics* (Tableaux 1 et 22) et STATISTIQUE CANADA, *Estimation de la population* (Tableau 051-0001)

4. ISQ, *Comptes des administrations publiques*, tirés des *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec*, Édition 2015, Tableau 5.5

revampées sur les dépenses des administrations publiques par fonction (la nouvelle Classification canadienne des fonctions des administrations publiques consolidées, CCFAP) pour refaire ces calculs sur la base des données disponibles pour 2014¹.

1. STATISTIQUE CANADA, *Classification*

fonds que nous transmettons à nos gouvernements via les taxes, impôts et cotisations (voir tableau 1). Les jours d’activité représentent le nombre de jours dans l’année complète que les agents économiques consacrent au financement d’un poste de dépense. Nous avons refait les estimations que nous avions faites en 2014 pour l’année 2008 (avec les données de la nouvelle classification). Nos calculs montrent qu’au total, le nombre de jours d’activité alloués aux dépenses publiques aurait faiblement augmenté de 2,2 jours en six ans (ou 0,6 point de pourcentage du PIB), soit une moyenne de 0,4 jour supplémentaire par année.

Ce qui ressort aussi clairement de l’exercice est que la majorité des dépenses des gouvernements vont sous forme de services ou de prestations dont profite directement la population québécoise. C’est le cas des dépenses reliées à la protection sociale, à la santé, à l’éducation et aux prestations des régimes de retraite publics, qui représentent ensemble près de 28 % du PIB ou 102 des 163 jours d’activité. Soulignons que sans l’offre publique de ces services, les Québécois auraient à payer directement de leur poche pour avoir accès à l’éventail actuel, à un coût sûrement plus élevé. C’est en ce sens que nous parlons du «Jour de la solidarité fiscale», qui fait écho et illustre le modèle fiscal que les Québécois se sont donné afin de profiter d’un vaste éventail de services publics universels. Il s’avère que la légère hausse des jours d’activité entre 2008

La présentation des dépenses et prestations par poste en pourcentage du PIB et en jours d’activité (% multiplié par 365 jours) permet de saisir de façon claire et simple à quelles fins sont utilisés les *canadienne des fonctions des administrations publiques (CCFAP) par composante des administrations publiques*, Tableaux 385-0040 et 385-0041.

et 2014 s'applique justement à ces catégories qui profitent directement aux contribuables.

Le poste qui accaparaît la plus grande part des dépenses publiques en 2014 est celui de la protection sociale, qui comprend les prestations sociales directement versées aux personnes invalides, aux personnes âgées, aux familles et aux chômeurs.

Notre estimation de JSF 2014 était

beaucoup plus élevée parce que ce poste incluait les régimes de retraite. En additionnant les deux, on arrive à 48,6 jours, ce qui représenterait une hausse par rapport à 2008. Néanmoins, un autre élément qui contribue à l'importance de cette catégorie — et qui distingue le Québec de la majorité des autres provinces canadiennes — est la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) dont les prestations et dépenses sont incluses dans cette catégorie. Le Québec ayant décidé de se doter d'une assurance automobile publique, les recettes fiscales et contributions versées par les Québécois leur permettent de jouir de ce service supplémentaire.

Non loin derrière vient le poste

TABLEAU 1
Poids des dépenses publiques courantes au Québec en 2014

Poste de dépenses	% du PIB	Jours d'activité	Variation en nb de jours p/r à 2008
Protection sociale	9,9	36,3	+1,9
Santé	9,8	35,6	+2,3
Services généraux des administrations publiques	8,6 4,5	31,4	-2,4
... dont Frais de la dette		16,3	-1,6
Enseignement	4,8	17,6	+0,3
Affaires économiques	3,6	13,1	-1,9
Régimes de retraite publics	3,4	12,3	+1,5
Ordre et sécurité publics	1,5	5,6	+0,2
Loisirs, culture et religion	1,0	3,7	=
Défense	0,9	3,4	-0,6
Protection de l'environnement	0,8	2,9	+0,7
Logement et équipements collectifs	0,3	1,2	+0,2
TOTAL	44,7	163,3	+2,2

Sources : Statistique Canada, Institut de la statistique du Québec, ministère des Finances du Canada, calculs des auteurs.

de la santé à 9,8 % du PIB ou environ 35 jours d'activité. C'est une catégorie dont l'importance a crû de façon significative ces dernières années puisqu'elle a connu une augmentation de 2,3 jours d'activité par rapport à 2008. Au troisième rang viennent les services généraux des administrations publiques. Cette catégorie est difficilement comparable avec nos calculs de JSF 2014 puisqu'elle intègre maintenant plusieurs postes qui étaient alors distincts. Par exemple, plus de la moitié des dépenses de cette catégorie sont consacrées aux frais de la dette. À eux seuls, ces derniers représentaient environ 10 % des dépenses publiques courantes de 2014. Si les frais sur la portion de la dette attribuable aux déficits accumulés représentent

des paiements pour des services publics rendus dans le passé, les frais sur la portion de la dette attribuable à des dépenses d'investissement et d'infrastructure représentent l'étalement du coût de projets dont nous profitons en grande partie encore aujourd'hui (routes, hôpitaux, transport collectif, etc.). Les frais de la dette du gouvernement québécois ont augmenté durant la période, mais la baisse des taux d'intérêt (au niveau fédéral) a permis de diminuer ces frais en proportion du PIB, mais également en valeur absolue. Ce qu'on remarque, également, c'est que les coûts de l'administration publique (ainsi que ceux des Affaires économiques et de la Défense) sont en baisse par rapport à 2008.

Pour qui travaillons-nous donc? Cet exercice permet de confirmer, encore une fois, que la majorité des jours d'activité que consacrent les Québécois au financement des dépenses publiques leur bénéficient directement sous forme de prestations et services qu'ils reçoivent ou consomment.

BUDGET MORNEAU : DÉMANTELER LES RÉFORMES DE L'ÈRE HARPER

L'élection de Justin Trudeau à l'automne 2015 a été accueillie avec un grand soupir de soulagement par une frange importante de l'électorat canadien et québécois. En effet, sur les plans économique et fiscal, le nouveau gouvernement semble vouloir se démarquer grandement des réformes de l'ère Harper. Des thèmes disparus de l'écran radar sont réapparus, tels que la justice sociale et l'environnement. Sur le strict plan de la fiscalité, le premier budget Morneau défait les mesures Harper qui avantageaient les hauts revenus — notamment le fractionnement du revenu des familles avec enfants et l'augmentation du plafond du CELI, — et rétablit le crédit d'impôt pour les fonds de travailleurs qui avantage la classe moyenne.

Dans cette section, nous allons illustrer le démantèlement des réformes de l'ère Harper en portant l'attention sur trois domaines d'intervention : l'assurance-emploi, les transferts aux personnes et la fiscalité des entreprises. Loin d'être exhaustif

et parfait, nous allons montrer que ce virage est cependant bienvenu.

L'assurance-emploi

L'assurance-emploi est le mal-aimé des programmes sociaux fédéraux. Victime de compressions à la pièce depuis le début des années 1990, mais aussi d'une réforme en profondeur en 1996, le programme a notamment permis l'atteinte du déficit zéro sous le régime Chrétien et constitue toujours plus ou moins la vache à lait du gouvernement fédéral (surplus de 3,3 milliards de dollars en 2014-2015)² et cela, au détriment des personnes ayant perdu leur emploi. En 2012, le gouvernement Harper a empiré la situation par la mise en œuvre de dix mesures, dont la plus controversée est certainement l'établissement de trois «catégories» de prestataires, elles-mêmes leur définissant des responsabilités distinctes en matière de recherche d'emploi. Parmi les autres mesures importantes de la réforme Harper de l'assurance-emploi, notons des changements dans le calcul des prestations et dans les gains permis pendant la réception des prestations, la fin des projets-pilotes des cinqsemaines supplémentaires ainsi que la création du Tribunal de la sécurité sociale.

La question que nous devons nous poser est la suivante : dans

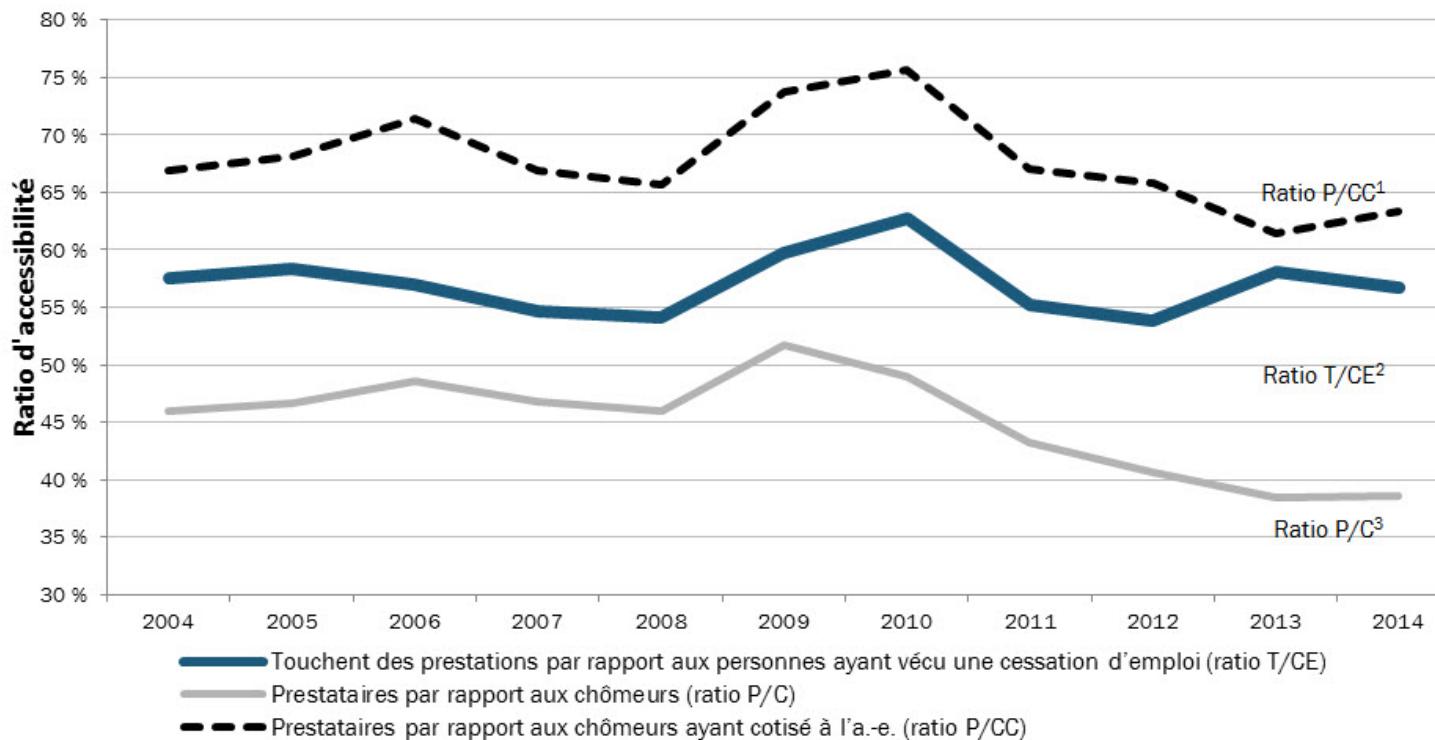
2. COMMISSION DE L'ASSURANCE-EMPLOI DU CANADA, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2014-2015* [http://www.edsc.gc.ca/fr/rapports/assurance_emploi/controle2015/chapitre2_finances.page1], consulté le 12 mai 2016.

quelle mesure les annonces du budget Morneau changent-elles la situation des prestataires comparativement à ce qui a été introduit par la réforme Harper ainsi que la majorité de celles des 25 dernières années? La réponse simple est : beaucoup et peu à la fois!

Beaucoup, parce qu'il prévoit l'abolition des catégories de prestataires, concept issu de la réforme Harper de 2012, qui était potentiellement source de stigmatisation en obligeant notamment certains prestataires à réduire leurs attentes en matière de salaire en plus de les obliger à parcourir une distance plus longue pour trouver un emploi. Beaucoup aussi parce que certaines règles réduisant l'admissibilité seront modifiées : on pense ici à l'abolition des exigences d'admissibilité plus élevées pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. Cette exigence plus élevée (datant de 1979) n'était pas issue de la réforme Harper, mais constituait un irritant majeur pour les défenseurs des droits des chômeurs. En effet, l'admissibilité a longtemps constitué le cheval de bataille de différents groupes. Rappelons que le rapport entre les prestataires ordinaires et les chômeurs (ratio P/C) est passé au Canada de plus de 80 % à la fin des années 70 à moins de 40 % au cours des dernières années³. Ces personnes seront désormais traitées comme tous les autres chômeurs.

3. *Idem.* [http://www.edsc.gc.ca/fr/rapports/assurance_emploi/controle2015/chapitre2_aide_chomage.page1].

GRAPHIQUE 1
Ratios d'accessibilité à l'assurance-emploi, Canada, de 2004 à 2014^{4a}



a. Idem. [http://www.edsc.gc.ca/fr/rapports/assurance_emploi/controle2015/chapitre2_aide_chomage.page].

1. Le ratio P/CC est calculé ainsi : [nombre de prestataires réguliers ÷ nombre de chômeurs ayant cotisé au régime d'assurance-emploi].

2 Le ratio T/CE est calculé ainsi : [nombre de personnes ayant touché des prestations régulières ÷ nombre de chômeurs ayant cotisé à l'assurance-emploi et ayant un motif de cessation d'emploi valable].

3 Le ratio P/C est calculé ainsi : [nombre de prestataires réguliers ÷ nombre de chômeurs].

Sources : Statistique Canada, Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi (pour les données sur ceux qui ont touché des prestations régulières [T], les chômeurs ayant cotisé à l'assurance-emploi et ayant un motif de cessation d'emploi valable [CE], les chômeurs [C] et les chômeurs ayant cotisé à l'assurance-emploi [CC]); et Statistique Canada, Statistiques mensuelles de l'assurance-emploi, CANSIM tableau 276-0020 (pour les données sur les prestataires réguliers [P]).

Finalement, le Canada, qui se démarquait (négativement) sur le plan international pour son long délai de carence, entre dans la norme en faisant passer de deux semaines à une semaine la période sans revenu avant d'avoir droit aux prestations. Ici non plus, le délai de carence de deux semaines n'était pas issu de la dernière réforme (il date de 1971), mais il n'a certainement pas été dans l'intention des conservateurs d'améliorer cet aspect du programme. Ces deux mesures devraient générer une augmentation du nombre de personnes ayant droit à l'assurance-emploi, ou s'en

prévalant⁴, et ainsi relever le ratio prestataires/chômeurs qui illustrait très bien une des failles importantes de ce programme social (voir graphique 1). La compensation totale sera aussi augmentée pour un grand nombre de prestataires.

Le deuxième volet de notre réponse, le «peu», concerne les autres mesures incluses dans le budget de même que certaines de celles n'y apparaissant pas. Sur le plan de la générosité

4. Un nombre significatif de chômeurs ayant droit aux prestations n'en font pas la demande.

4a. **Idem.** [http://www.edsc.gc.ca/fr/rapports/assurance_emploi/controle2015/chapitre2_aide_chomage.page]

du système, le budget prévoit de prolonger le projet pilote Travail pendant une période de prestation (au lieu de l'abolir comme dans la réforme Harper), mais cette mesure demeure temporaire et imparfaite⁵. Il en est de même

du projet de «Prolonger les prestations régulières dans les régions touchées», une mesure conçue spécialement pour aider les travailleurs et travailleuses

5. Voir à ce sujet la recommandation 8 du RAPPORT DE LA COMMISSION NATIONALE D'EXAMEN SUR L'ASSURANCE-EMPLOI, *Réforme de l'assurance-emploi : des correctifs pressants et des perspectives d'avenir*, p. 33-36.

ayant perdu leur emploi dans des régions affectées par la chute du prix du pétrole et des produits de base. Cette mesure n'est aussi que temporaire. Douze régions canadiennes en bénéficieront, mais aucune n'est québécoise.

Le «peu» c'est aussi l'annonce de montants additionnels pour les Ententes sur le développement du marché du travail financées par les cotisations de l'assurance-emploi. Ces ententes sont financées à hauteur de 1,95 milliard \$ annuellement, ce dernier montant n'avait pas été bonifié depuis son introduction en 1997. Le budget prévoit augmenter ce montant de 125 millions \$, soit de 6,4 % en 2016-2017. Il en est de même des ententes sur le Fonds canadien pour l'emploi (500 millions \$), dont le montant sera bonifié de 50 millions \$ (10 %).

Pour conclure sur ce programme, il y a de ces changements pour lesquels il est difficile malheureusement de retourner en arrière. C'est le cas notamment du Tribunal de la sécurité sociale, issu de la réforme Harper, qui remplace les conseils arbitraux et qui est beaucoup plus contraignant pour les prestataires. C'est aussi le cas de la modification de l'admissibilité basée sur les heures au lieu des semaines, ce qui engendre notamment des distorsions dans l'admissibilité selon le régime de travail. Les mesures annoncées sur l'assurance-emploi contenues dans le budget Morneau constituent un pas dans la bonne direction, mais elles

sont largement insuffisantes pour redonner tout son sens à ce programme. Force est de constater qu'une réforme majeure serait nécessaire, car toutes les modifications apportées au cours des 25 dernières années, qu'elles soient à la pièce ou introduites dans la réforme de 1996 y ont induit beaucoup d'incohérences.

Transferts aux personnes

Sur les transferts aux personnes, le seul titre du budget Morneau, «Assurer la croissance de la classe moyenne», donnait d'emblée le ton : le virage que désire le gouvernement libéral en est un vers un allègement fiscal pour les familles de la classe moyenne. Mais de quelle classe moyenne parle-t-on exactement? À notre avis, le virage ratisse un peu trop large et profite à un nombre important de ménages plus aisés. En outre, le gouvernement Trudeau a profité de l'exercice pour simplifier la fiscalité des familles, une approche on ne peut plus pertinente.

Tout d'abord, le gouvernement annonçait dès le mois de décembre 2015 la baisse du taux d'imposition sur les revenus du 2^e palier d'imposition (approximativement entre 45 000 \$ et 91 000 \$), le faisant passer de 22,0 % à 20,5 % à partir du 1^{er} janvier 2016. Cette mesure est partiellement financée (et non pas complètement financée comme avancé en campagne électorale) par l'ajout d'un nouveau palier d'imposition : les revenus supérieurs à 200 000 \$ sont désormais imposés à

33 % plutôt qu'à 29 % comme auparavant.

Cette mesure accroît la progressivité globale de la fiscalité canadienne, mais n'allège pas seulement le fardeau fiscal de la classe moyenne : elle allège le fardeau fiscal de tout individu gagnant entre 45 000 \$ et 217 000 \$ étant donné que les individus plus fortunés profitent eux aussi de la baisse d'impôts sur leur tranche de revenus se trouvant entre 45 000 \$ et 91 000 \$. Pour les Québécois ayant des revenus entre 91 000 \$ et 200 000 \$, la mesure représente près de 570 \$ en allègement fiscal. C'est pour des revenus supérieurs à 217 000 \$ qu'un individu paiera davantage d'impôts sous le nouveau régime : c'est à partir de ce niveau que le gain obtenu au niveau du 2^e palier d'impôt est annulé par l'imposition plus élevée des revenus dépassant le seuil des 200 000 \$. Ce faisant, la mesure demeure trop peu ciblée. Il est désolant de constater qu'elle profite à un individu dont le salaire est de 150 000 \$, mais aucunement à un autre dont le salaire est de 40 000 \$. Rappelons-nous que le revenu individuel médian au Québec était de 30 480 \$ en 2013⁶ et que 73,1 % des Québécois gagnaient moins de 50 000 \$⁷ cette même année.

Là où le budget vient davantage en aide aux ménages moins fortunés, c'est du côté des

6. STATISTIQUE CANADA, *Profil de revenu des déclarants*, Tableau CANSIM 111-0024.

7. REVENU QUÉBEC [<http://www.revenuquebec.ca/fr/salle-de-presse/statistiques/revenu-total-des-particuliers.aspx>].

prestations du gouvernement fédéral aux familles. La nouvelle Allocation canadienne pour enfants (ACE), versée à partir du 1^{er} juillet 2016, remplace et combine trois programmes existants, soit la Prestation universelle pour la garde d'enfants (PUGE), la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et le supplément de la Prestation nationale pour enfants. La prestation annuelle maximale de l'ACE à laquelle auront droit les ménages dont les revenus sont inférieurs à 30 000 \$ est de 6 400 \$ par enfant de moins de six ans et de 5 400 \$ par enfant de 6 à 17 ans (une hausse approximative de 1 550 \$ et 1 485 \$ respectivement, après impôts). Pour les ménages gagnant plus de 30 000 \$, l'allocation diminue graduellement à mesure que les revenus s'élèvent pour éventuellement devenir nulle lorsque les revenus atteignent entre 175 000 \$ et 200 000 \$ dans la plupart des cas, tout dépendant du nombre d'enfants et de leur âge. En général, la nouvelle allocation est avantageuse par rapport à l'ancien système pour tous les ménages dont les revenus sont inférieurs à 150 000 \$. Le gouvernement avance que neuf ménages sur dix y gagneront et que le gain moyen sera de 2 300 \$ par ménage.

Il est à noter que l'ACE n'est pas imposable comparativement au PUGE qui l'était, ce qui réduit les risques de mauvaise surprise lors de la période d'impôts et accroît de ce fait la capacité des familles à prévoir leur budget. Vivement la transparence!

Globalement, la progressivité des prestations familiales s'en trouve améliorée, surtout en comparaison avec la PUGE qui était versée uniformément à tous les ménages sans égard à leurs revenus. Après impôts, même les ménages les mieux nantis profitaient des versements de la PUGE, ce qui ne sera plus le cas pour l'ACE.

Le budget 2016 inclut aussi d'autres mesures susceptibles d'avoir un impact sur les ménages canadiens :

- Abolition en 2017 de deux crédits d'impôt instaurés sous le gouvernement conservateur : le crédit d'impôt pour la condition physique des enfants et le crédit d'impôt pour l'activité artistique des jeunes;
- Abolition du fractionnement du revenu pour les couples avec enfants;
- Abaissement des droits de cotisation annuels à un CELI de 10 000 \$ à 5 500 \$ par année.

Nous accueillons favorablement la modification ou l'abolition de ces programmes dont l'efficacité était questionnable ou encore qui profitaient majoritairement aux personnes les plus aisées. En somme, il appert que les mesures fiscales annoncées par ce gouvernement vont permettre d'améliorer la situation de plusieurs ménages à travers le Canada. Toutefois, la situation budgétaire du gouvernement aurait peut-être dû l'inciter à cibler davantage les mesures

pour éviter qu'elles ne profitent autant aux ménages qui ne font clairement pas partie de la classe moyenne. Il faut saluer la plus grande transparence et la simplification du nouveau système des transferts aux familles, tout cela sans affecter son efficacité globale selon nous.

Fiscalité des entreprises

Dans le mémoire que l'IRÉC avait présenté à la commission sur la fiscalité, en 2014, nous avions souligné que le fardeau fiscal des entreprises au Canada avait diminué sans interruption depuis le début des années 2000⁸. Cette importante diminution de leur fardeau fiscal, en particulier celle du palier fédéral, a eu pour effet de ramener la fiscalité des entreprises au Canada parmi les plus faibles des pays riches. Depuis l'arrivée des conservateurs à Ottawa, le taux d'imposition fédéral des entreprises est en effet passé de 21 % à 15 % entre 2005 et aujourd'hui. Même en ajoutant le taux québécois de 11,9 %, cela fait du Canada un paradis pour les entreprises. Dans le classement annuel de 2013 réalisé par PwC⁹, le Canada se classe depuis trois ans parmi le groupe sélect des dix pays ayant la fiscalité la plus «sympathique» pour les entreprises. On trouve là une double cause d'injustice

8. IRÉC, *Éléments de réflexion pour une réforme de la fiscalité au Québec*, Mémoire soumis à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise pour accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal, octobre 2014.

9. PwC, *Paying Taxes 2013, The global picture* [<http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2013-full-report.pdf>].

fiscale : d'une part, les entreprises ne fournissent pas leur juste part au financement des missions de l'État, dont elles profitent énormément; d'autre part, cette sous-contribution entraîne un déplacement du financement fiscal vers les contribuables, dont le fardeau s'alourdit d'autant.

Dans le document principal du budget Morneau, c'est dans le chapitre 8 sous le titre « Rendre le régime fiscal plus équitable » que sont abordés plusieurs enjeux touchant la fiscalité des entreprises, dont l'évasion et la planification fiscale agressive¹⁰. Afin, affirme-t-on dans le document, « que tous les contribuables s'acquittent de leur juste part des impôts»¹¹, le budget propose plusieurs mesures qui mettent un frein au délitement du régime fiscal au profit des entreprises et cherchent à en améliorer l'équité et l'intégrité. Plusieurs sections précisent les actions qui seront prises par le Canada pour améliorer l'observation du respect des règles fiscales des grandes firmes multinationales, mais on indique aussi la fin de la baisse des taux d'imposition des entreprises.

Dans l'optique de la lutte à l'évasion fiscale et l'évitement

fiscal agressif par des particuliers et des entreprises, qui minent l'équité et l'intégrité du régime fiscal, le budget Morneau va investir 444,4 millions de dollars sur cinq ans afin de permettre à l'Agence du revenu du Canada (ARC) de faire encore davantage pour réprimer ces pratiques : embaucher des vérificateurs et des spécialistes supplémentaires, développer une infrastructure solide de renseignement d'affaires, intensifier les activités de vérification et améliorer la qualité des travaux d'enquête qui ciblent les cas d'évasion fiscale criminelle.

Dans ce cadre, le gouvernement donne suite à certaines recommandations du projet BEPS initié par l'OCDE. En particulier, la mesure la plus importante consiste à mettre en place de nouvelles dispositions législatives visant à renforcer la documentation sur l'établissement des prix de transfert en instaurant la déclaration pays par pays pour les grandes entreprises multinationales.

À ce propos, comme le souligne le député du Bloc Québécois Gabriel Ste-Marie dans la motion qu'il a présentée le 14 avril au Parlement canadien¹², le cœur du problème repose en bonne partie sur le fait que l'utilisation des paradis

fiscaux est parfaitement légale. La situation ne se réglera pas en s'en prenant aux individus fraudeurs, mais en s'attaquant aux mauvaises lois, aux mauvais règlements, aux mauvais traités. Conséquemment, la motion M-142 du député Ste-Marie propose de mettre un terme à l'évitement fiscal généralisé qui se pratique par l'entremise des nombreuses coquilles vides à la Barbade, mises en place par des entreprises canadiennes, en modifiant le paragraphe 95(1) de La Loi de l'impôt sur le revenu et le Règlement 5907 de l'impôt sur le revenu, de manière à préciser que toute entreprise qui a droit à un avantage fiscal spécial accordé par la Barbade n'est pas exonérée de l'impôt par l'effet d'un traité fiscal, et ce, en conformité avec la Loi de 1980 sur l'Accord Canada-Barbade en matière d'impôt sur le revenu. On verra bien où se situe vraiment le gouvernement Trudeau sur cet enjeu.

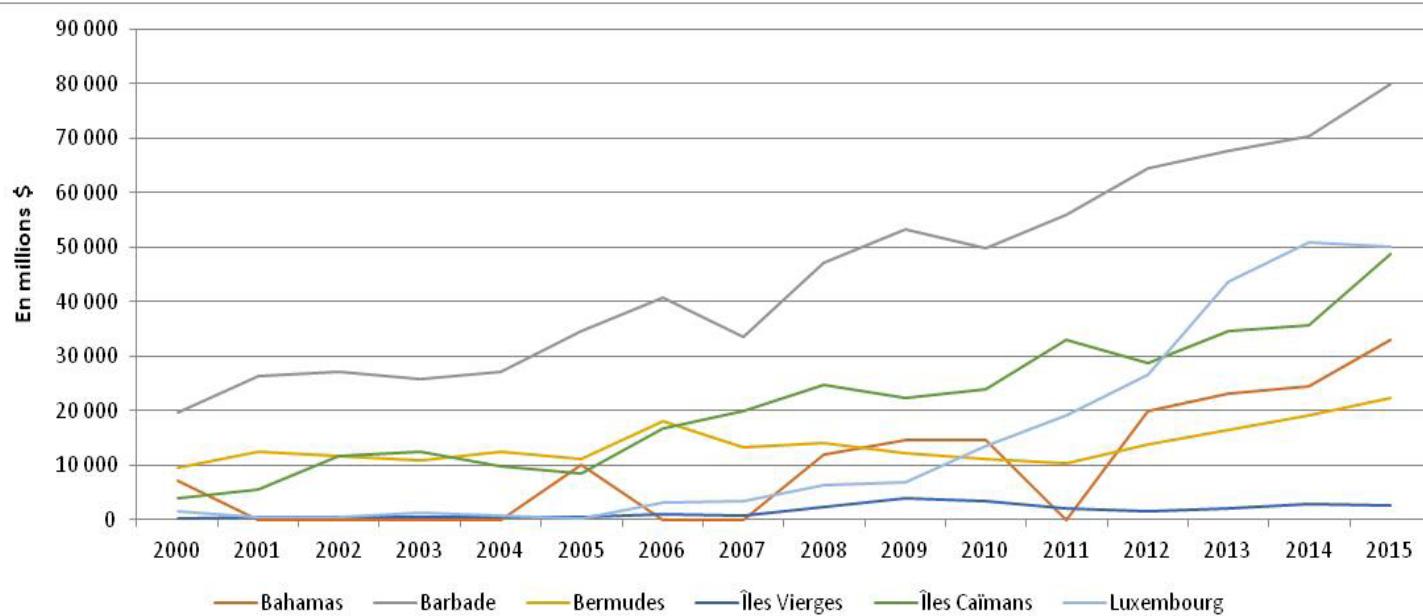
Par ailleurs, le budget Morneau prévoit réduire la capacité des personnes fortunées d'utiliser des sociétés privées pour réduire ou reporter l'impôt de manière inappropriée. Il propose, par exemple, d'empêcher les propriétaires d'entreprises de profiter plus d'une fois de la déduction de 500 000 \$ accordée aux petites entreprises au moyen de sociétés de personnes et de structures impliquant des sociétés complexes. Enfin, il met un terme aux réductions du taux d'imposition du revenu des petites entreprises qui avaient été décidées par le précédent gouvernement. Les petites entreprises, indique le budget,

10. MINISTÈRE DES FINANCES DU CANADA, *Budget 2016*, 22 mars, pages 249 et suivantes.

11. Dans la foulée du scandale des Panama Papers, qui dévoilait que l'ancienne firme du ministre Morneau avait une société-écran aux Bahamas, le ministère des Finances publiait un communiqué spécial répétant que le ministre «croit fermement que tous les Canadiens doivent payer leur juste part d'impôts». [<http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-canadienne/201604/08/01-4969385-une-societe-aux-bahamas-pour-lex-firme-du-ministre-morneau.php>].

12. Voir sur le site du Parlement [<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Pub=hansard&Language=F&Mode=1&Parl=42&Ses=1&DocId=8187813&File=0>] et cliquer dans la Table des matières – Initiatives parlementaires.

GRAPHIQUE 2
**Évolution des IDE dans les principaux paradis fiscaux,
2000-2014**



bénéficient déjà de conditions fiscales favorables, notamment d'un taux d'imposition réduit de 10,5 % sur la première tranche de 500 000 \$ de leur revenu. En conséquence, toute autre baisse prévue est différée indéfiniment.

Conclusion

Assurément, on peut affirmer que dans ces domaines d'intervention — l'assurance-emploi, les transferts aux personnes et la fiscalité des entreprises — les réformes de l'ère Harper sont définitivement derrière nous. Mais pour le reste, le dysfonctionnement du fédéralisme fiscal restera entier puisque rien n'indique, ne serait-ce que sur l'épineux dossier des transferts en santé, que le gouvernement Trudeau désire réellement s'attaquer aux éléments fondamentaux du déséquilibre fiscal qui afflige l'économie du Québec.

FISCALITÉ : LA GRANDE ÉVASION

Dans ce troisième bulletin du Jour de la solidarité fiscale, il aurait été difficile de passer à côté de cet enjeu crucial qu'est l'évasion fiscale. Au-delà des distinctions commodes qu'on veut bien faire entre l'évasion et l'évitement, qui se rejoignent dans la même immoralité des gestes posés, l'enjeu fondamental qui se pose quant à ce phénomène en expansion, c'est la lumière crue qu'il révèle sur les graves injustices autour de l'impôt. Le scandale KPMG-Île de Man montre clairement qu'il existe une classe de citoyens, qu'on ne peut retrouver que parmi les plus fortunés, qui ont les moyens d'éviter de payer leur part d'impôt grâce aux réseaux bien rodés des grandes firmes comptables. De nombreux autres scandales ont par ailleurs montré que, lorsqu'elles n'altèrent pas leurs comptes (par

le biais des transactions entre leurs filiales internationales) pour éviter de payer les impôts là où elles génèrent réellement leurs revenus, plusieurs grandes multinationales passent des accords avec certains États afin de minimiser leur imposition. Cette évolution pose des problèmes fondamentaux face aux fragiles consensus sociaux qui fondent les sociétés modernes.

La situation canadienne

On peut suivre l'évolution de l'évasion fiscale au Canada grâce aux données de Statistique Canada qui fait le bilan des investissements directs à l'étranger (IDE) provenant de sources canadiennes. Il s'agit d'une évaluation partielle de la situation puisqu'elles ne comprennent évidemment pas les transferts illicites. L'investissement direct à l'étranger est une composante du bilan des investissements

TABLEAU 2
Taux de croissance global et stock d'actif
Canada, IPC et principaux paradis fiscaux

	2000-2005	2005-2015	M\$ (2015)
Inflation (IPC)	12 %	18 %	
Barbade	76 %	131 %	79 897
Luxembourg	-81 %	16 350 %	50 173
Caïmans, Îles	123 %	468 %	48 701
Bahamas	43 %	229 %	32 898
Bermudes	17 %	103 %	22 434

internationaux des entités d'un pays donné (des personnes ou des entreprises) obtenant une participation dans une entité d'un autre pays (une entreprise d'investissement direct). Il représente le bilan cumulatif de fin d'exercice, mesuré comme la valeur totale des actions et de la valeur nette des instruments d'emprunt entre les investisseurs directs et leurs entreprises d'investissements directs. Ce qui complique le portrait, c'est que ces transferts transitent souvent par des sociétés de portefeuille intermédiaires ou d'autres entités juridiques dans d'autres pays avant d'atteindre sa destination finale, comme on a pu le constater dans le scandale des Panama Papers, rendant ainsi particulièrement opaques les transactions qui y sont faites.

L'an passé, nous avons publié une courte fiche technique qui retracait l'évolution des stocks d'actifs dans les principaux paradis fiscaux de 1987 à 2014. Cette fiche montrait que sur une période de 27 ans, les stocks d'actifs dans ces pays avaient été multipliés par 37,6. Avec les données sur les IDE pour

l'année 2015 publiées en avril dernier par Statistique Canada, nous avons refait notre analyse en examinant de façon plus détaillée l'évolution récente des IDE, de 2000 à 2015.

Le graphique 2 à la page suivante montre l'évolution que nous avons pu reconstituer de ces stocks d'actifs canadiens placés par des personnes ou des entreprises dans les principaux paradis fiscaux pour cette période. On peut vraiment y constater deux périodes bien distinctes : une première, de 2000 à 2005, au cours de laquelle le bilan des transferts reste pratiquement inchangé pour la plupart des juridictions considérées ; par contre, à partir de 2006, on assiste pour cette courte période de dix ans à une grande évasion au cours de laquelle les transferts d'actifs vers ces juridictions ont été multipliés par 3,6 (264 %). Il faut néanmoins souligner que, selon Statistique Canada, une part significative de la hausse de 2015 découle de la dépréciation de la devise canadienne par rapport aux principales monnaies, entraînant ainsi une hausse automatique de la valeur

des stocks d'actif détenus dans ces monnaies.

Mais cette hausse n'explique pas tout. Le tableau 2 indique de façon détaillée le taux de croissance global mesuré pour chacune de ces deux périodes pour les juridictions les plus importantes (celles avec des actifs de plus de 10 milliards \$). On peut légitimement se questionner sur le fait que la période 2005-2015, au cours de laquelle on a vu les acteurs des marchés financiers se lancer dans des stratégies spéculatives qui ont complètement déstabilisé les flux financiers mondiaux, entraînant des pertes financières colossales pour les épargnants et les États, se traduit en même temps par une grande évasion vers les paradis fiscaux. Encore une fois, la Barbade, micro-État de 285 000 habitants, accapare la plus grande part de ces exils financiers avec près de 80 milliards \$, suivi du Luxembourg, des Îles Caïmans, des Bahamas et des Bermudes.

L'an passé nous avons évalué que les pertes de revenus fiscaux dues à cette évasion fiscale, pour le gouvernement fédéral et les provinces, se situaient entre 8 et 15 milliards \$ (soit entre 1 et 2 milliards \$ pour le Québec) sur la base d'une hypothèse de rendements se situant dans une fourchette allant de 10 % à 15 %. Certains commentateurs avaient contesté à juste titre cette hypothèse de rendement. Elle est effectivement très élevée, dans un contexte où les taux de long terme sont à leur plus bas depuis des décennies. Nous persistons néanmoins avec cette

hypothèse pour trois raisons :

■ D'une part, les actifs qui sont transférés dans les paradis fiscaux par les individus fortunés sont nécessairement ceux dont les rendements sont les plus élevés : il est peu probable qu'ils soient déposés sous forme d'obligations.

■ D'autre part, il ne faut pas oublier que ce sont ces mêmes actifs qui sont ensuite renvoyés dans les pays développés pour être utilisés dans des transactions spéculatives risquées, à rendements élevés, qui seront ensuite comptabilisés dans les paradis fiscaux.

■ Enfin, on peut supposer que la comptabilité imaginative des entreprises fait en sorte que les profits qui sont comptabilisés dans ces juridictions à fiscalité faible découlent de leurs activités les plus profitables, inscrivant par ailleurs leurs pertes dans les pays à fiscalité élevée.

Au total, nous évaluons donc que les rendements de ces actifs doivent être plus proches du 15 % que du 5 %. Si nous voulons rétablir une véritable égalité devant l'impôt, et ainsi nous attaquer à la crise des finances publiques et répondre au malaise démocratique qui mine nos sociétés, il est plus que temps de mettre en place de nouvelles réglementations ajustées aux enjeux actuels. L'OCDE et les pays du G20 ont recommandé que les nouvelles pratiques fiscales de déclaration normalisée pays par pays et

en matière de documentation des prix de transfert soient remplies pour les périodes fiscales débutant le 1^{er} janvier 2016. Applicables pour les firmes multinationales avec des chiffres d'affaires de plus de 750 millions d'euros, ces dernières devront inclure dans cette déclaration, pour chaque juridiction fiscale dans laquelle elle exerce des activités, les informations suivantes : chiffre d'affaires, bénéfice avant impôt, impôts payés et restants dus, nombre de salariés, capital social, bénéfices non distribués, actifs corporels. Ce sera là un pas significatif pour un changement véritable.

Mais le Canada devra aussi agir pour changer les lois qui sont favorables aux paradis fiscaux. À cet égard, la motion M-142¹³ déposée par le Bloc Québécois est tout à fait pertinente. Elle propose de mettre un terme à l'évitement fiscal généralisé en modifiant le paragraphe 95(1) de La Loi de l'impôt sur le revenu et le Règlement 5907 de l'impôt sur le revenu, de manière à spécifier que toute entreprise qui a droit à un avantage fiscal spécial accordé par la Barbade n'est pas exonérée de l'impôt par l'effet d'un traité fiscal, et ce, en conformité avec la Loi de 1980 sur l'Accord Canada-Barbade en matière d'impôt sur le revenu. Pour la première fois, affirme le député Gabriel Ste-Marie, les membres du Parlement sont ainsi appelés à se prononcer sur les règlements qui permettent aux paradis

fiscaux d'exister. Ce premier geste vis-à-vis la Barbade devra conduire à d'autres du même genre.

FISCALITÉ ET TRANSFERTS FÉDÉRAUX : L'ILLUSION FISCALE¹⁴

Le présent texte soulève la question des impacts de la présentation actuelle des transferts fédéraux par le gouvernement du Canada sur la perception des contribuables et des spécialistes concernant le poids de la fiscalité québécoise. Ces impacts sont importants et méritent qu'on s'y attarde. En effet, simultanément à la mise en œuvre du Transfert canadien en matière de santé et de services sociaux (TCSPS) en 1996, le gouvernement fédéral a modifié la présentation des données financières, notamment celle de la valeur des transferts fédéraux aux provinces. Ce changement peut facilement mener à sous-estimer l'impôt fédéral payé par les contribuables québécois et surestimer celui que ces mêmes contribuables versent au gouvernement du Québec. Ce changement donne aussi à penser que les contribuables québécois paient largement plus d'impôts au gouvernement du Québec que ce que les autres contribuables canadiens versent à leur propre gouvernement provincial. Finalement, ce changement donne l'impression que le Québec contribue moins que les autres provinces au financement fédéral alors qu'il reçoit la même chose.

13. Les députés de l'Assemblée nationale du Québec ont adopté à l'unanimité une motion identique dans ses termes à celle du Bloc.

14. Nous remercions Simon Carmichael de nous avoir sensibilisés à cette question.

Bref historique de l'abattement du Québec

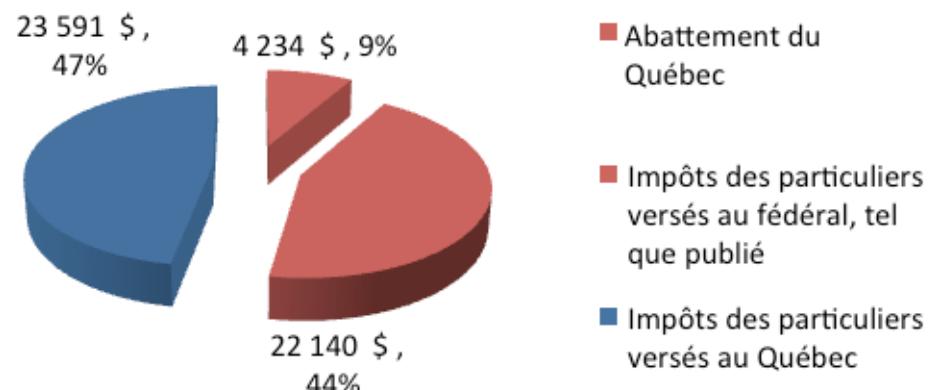
Rappelons que c'est la constitution de 1867 qui définit pour la première fois les champs de compétences ainsi que de taxation propres au gouvernement fédéral et aux provinces. En gros, le gouvernement fédéral s'accorde essentiellement le monopole de la taxation indirecte (droits de douane et taxes d'accise qui sont les plus payants) tandis que les provinces étaient limitées à la taxation directe, tel l'impôt sur le revenu et les permis.

En 1941, le gouvernement fédéral convainc les provinces de lui «louer temporairement» leur pouvoir de taxation directe auprès des particuliers dans le but de financer l'effort de guerre. En contrepartie, le gouvernement fédéral verse aux provinces des transferts monétaires afin qu'elles puissent financer les programmes sous leurs responsabilités constitutionnelles.

Le gouvernement fédéral a voulu reconduire cet arrangement en 1947, mais il a été refusé par l'Ontario et le Québec. «Pour accommoder les deux gouvernements récalcitrants, Ottawa leur concède une part de l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés. C'est ainsi que naît la notion, souvent évoquée depuis, de points d'impôts»¹⁵. Cette entente sera finalement

- 1977–à aujourd'hui : Les contribuables québécois sont plus imposés par le Québec et moins par le Canada d'une valeur équivalente à 16,5 % de l'impôt fédéral à payer (abattement). La facture est neutre pour le contribuable.
- 1977–1995 : Dans les comptes publics, les transferts fédéraux en espèces au Québec sont diminués de la valeur de l'abattement.
- 1996– à aujourd'hui : Dans les comptes publics, les transferts fédéraux en espèces ne sont plus ajustés pour tenir compte de l'Abattement et ce dernier est enregistré comme un compte à payer pour le gouvernement du Québec sous le nom de «Paiements de remplacement au titre des programmes permanents».

GRAPHIQUE 3
Répartition de l'impôt des particuliers québécois 2014, en million de \$



Sources : Statistique Canada, Revenus, dépenses et solde budgétaire – Administrations publiques, comptes économiques provinciaux et territoriaux, Tableau 384-0047; Ministère des Finances du Canada, Tableaux de référence financiers, Comptes publics (Tableau 11)

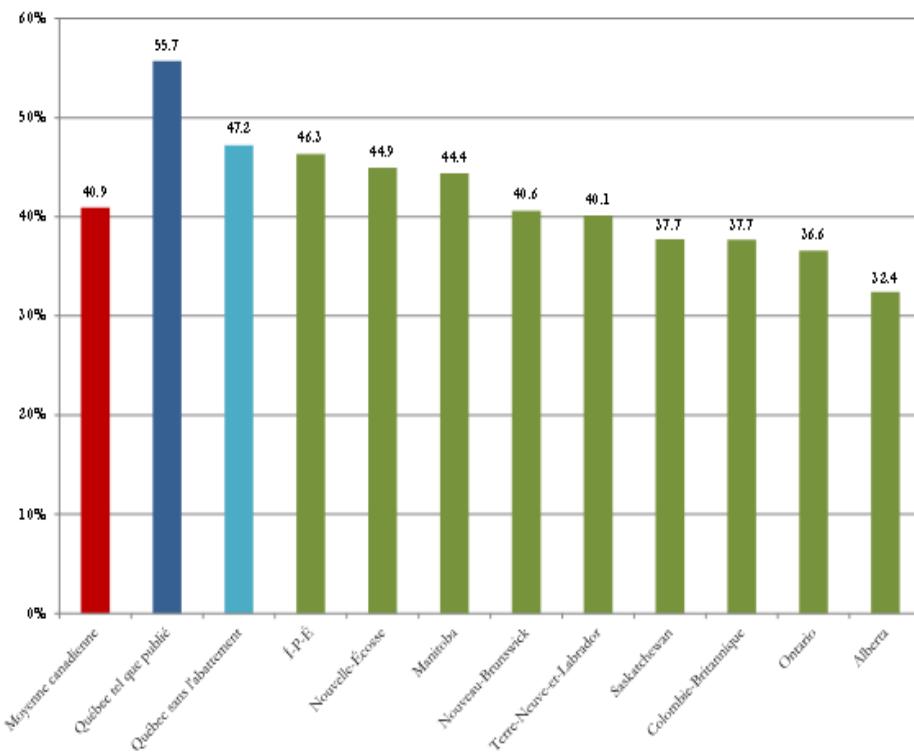
acceptée par l'Ontario en 1952, ce qui fera du Québec la seule province à avoir gardé ses prérogatives en matière de taxation directe.

Au début des années 1960, le Québec s'est prévalu d'un arrangement proposé par le gouvernement fédéral qui lui permettait de lever sa propre taxation au lieu de recevoir des transferts monétaires du gouvernement fédéral pour le financement partiel des

programmes de santé. Ainsi, le Québec a obtenu 13,5 points d'impôt sur l'impôt fédéral des particuliers pour le financement des programmes de santé et d'éducation et trois points d'impôt pour des programmes liés à la jeunesse. Ainsi est né l'Abattement du Québec que l'on connaît aujourd'hui, à savoir un espace fiscal sur l'impôt fédéral des particuliers recueilli par le Québec à même la déclaration de revenu des contribuables québécois.

15. NOËL, Alain (2006). «Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières» dans Alain-G. GAGNON, dir. *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*, Presses de l'Université de Montréal.

GRAPHIQUE 4 Impôt sur le revenu des particuliers : impôt québécois en % de l'impôt total (Québec et fédéral) 2014



Sources : Statistique Canada, Revenus, dépenses et solde budgétaire - Administrations publiques, comptes économiques provinciaux et territoriaux, Tableau 384-0047; Ministère des Finances du Canada, Tableaux de référence financiers, Comptes publics (Tableau 11)

Les changements de 1996

Toutefois, la mise en œuvre unilatérale du Transfert canadien pour la santé et les services sociaux en 1996 va consolider les versements du Financement des programmes établis et du Régime d'assistance publique du Canada. Le montant sera dorénavant versé au prorata de la population sous la forme combinée de la valeur théorique de points d'impôts et de la valeur monétaire. Le gouvernement fédéral profite de ce changement pour présenter les transferts fédéraux de manière identique pour toutes les provinces, sans mentionner explicitement le fait que le Québec perçoit l'Abattement du Québec.

Résultat : les contribuables québécois continuent à verser une partie de leur imposition fédérale par le biais de l'abattement (16,5 % de l'impôt fédéral des contribuables) et cette contribution n'est plus comptabilisée de manière à ce que cet apport soit apparent dans la présentation des transferts fédéraux. Chaque année, le Québec doit remettre au gouvernement fédéral le montant de cet abattement (4,2 milliards de dollars en 2014-2015) qu'il a recueilli auprès des contribuables québécois. C'est donc le Québec qui taxe, mais c'est le fédéral qui récupère les revenus. L'encadré résume le changement.

Importance de l'Abattement du Québec

Le graphique 2 illustre le fait que les contribuables québécois versent en réalité une part plus élevée de leur impôt sur le revenu au gouvernement fédéral (53 %) qu'au gouvernement du Québec (47 %), ceci en raison de l'Abattement du Québec qui est littéralement devenu un impôt collecté par le Québec pour le compte du gouvernement fédéral. Il s'apparente donc à un impôt fédéral. Ce montant représente 9 % de l'impôt des particuliers québécois (voir graphique 3).

De même, l'Abattement du Québec, directement intégré aux revenus autonomes du gouvernement du Québec, alimente la croyance que les Québécois paient «beaucoup» plus d'impôt provincial que les autres contribuables canadiens. Cette situation est illustrée au graphique 4. Les montants d'impôts versés par les contribuables québécois au gouvernement du Québec se situent à 55,7 % de l'impôt total (fédéral et provincial) alors qu'il n'est que de 47,2 % en tenant compte de l'abattement. Les contribuables québécois sont toujours plus taxés que les contribuables canadiens en raison notamment des programmes sociaux supplémentaires dont ils se sont dotés, mais l'ordre de grandeur de l'écart s'en trouve grandement diminué.

Comment corriger la situation ?

Politiquement, il serait difficilement concevable de renoncer à ce qui a toujours été perçu comme un acquis historique. Il nous apparaît néanmoins assez paradoxal de continuer de percevoir l'Abattement du Québec sans en tirer des gains. Nous avons montré dans ce texte comment les changements apportés à l'Abattement du Québec portent à confusion. Nous croyons que dans un premier temps le Québec doit modifier sa façon de présenter ses données financières afin de rendre plus explicite et clair le partage des sommes perçues. Il devrait également insister pour que le gouvernement fédéral fasse

de même. Les citoyens doivent pouvoir compter sur une information aisément accessible qui leur permet de dresser le portrait global de la destination et de l'utilisation des impôts qu'ils versent. Mais à plus long terme, on aurait tout intérêt à se réapproprier les occasions qu'offre cet outil fiscal propre au Québec.

POUR EN SAVOIR PLUS

ZORN, Nicolas. *Impacts de l'augmentation d'impôt du gouvernement Trudeau sur les inégalités et le 1 % le plus riche québécois : ni symbolique, ni suffisante, ni une manne financière*, note d'intervention de l'IRÉC, IRÉC, mars 2016 [<http://www.irec.net/upload/File/nic20160324trudeauetimpot.pdf>].

www.irec.net/upload/File/nic20160324trudeauetimpot.pdf].

GIGNAC, Renaud et François L'ITALIEN. *Réforme de la fiscalité foncière agricole au Québec : Jeter les bases d'un régime fiscal équitable et compétitif*, rapport de recherche de l'IRÉC, janvier 2016 [http://www.irec.net/upload/File/foncier_agricole_janvier_2016.pdf].

BOURQUE, Gilles L. *Lafuite vers les paradis fiscaux a connu une croissance phénoménale*, fiche technique de l'IRÉC no 2, octobre 2015, 2 p. [http://www.irec.net/upload/File/ftc2015_10_14paradisfiscaux.pdf].

