

DOCUMENT
D'INFORMATION

Septembre 2014

UN PORTRAIT GÉNÉRAL DU RÉGIME FISCAL AU QUÉBEC

Québec 

DOCUMENT
D'INFORMATION

Septembre 2014

UN PORTRAIT GÉNÉRAL DU RÉGIME FISCAL AU QUÉBEC

Finances
Québec 

NOTE

La forme masculine utilisée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes.
Elle n'est utilisée que pour alléger le texte.

UN PORTRAIT GÉNÉRAL DU RÉGIME FISCAL AU QUÉBEC

Dépôt légal – Septembre 2014
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-71166-7 (Imprimé)
ISBN 978-2-550-71167-4 (PDF)

© Gouvernement du Québec, 2014

En juin 2014, le gouvernement a mis en place une commission chargée d'analyser la fiscalité québécoise et d'en proposer la réforme, la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

Dans le cadre du mandat qui lui a été confié par le gouvernement, la commission procède à une consultation publique ouverte à tous les citoyens, aux groupes et aux organisations intéressés.

Afin de faciliter la préparation de cette consultation, la commission a demandé au ministère des Finances du Québec de préparer trois fascicules regroupant un ensemble d'informations et de données sur le régime fiscal actuel.

Le présent document est le premier de ces fascicules. Il présente un **portrait général du régime fiscal du Québec**.

Les deux autres fascicules seront consacrés respectivement :

- à la **fiscalité des particuliers**;
- à la **fiscalité des sociétés**.

Le décret créant la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise

La mise en place d'une commission chargée d'analyser la fiscalité québécoise et d'en proposer la réforme a été annoncée dans le discours d'ouverture du premier ministre lors du début de la 41^e législature, puis confirmée dans le budget 2014-2015 du 4 juin 2014.

Le décret du 11 juin 2014 a créé officiellement la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise et en précise le mandat.

Le mandat est défini dans les termes suivants :

- examiner l'ensemble des mesures fiscales eu égard à leur pertinence et leur efficacité dans le but d'identifier des mesures permettant de réduire l'ensemble des dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015;
- effectuer un examen sur la fiscalité du Québec afin d'accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal, tout en assurant le financement des services publics;
- comparer les tendances mondiales en matière de fiscalité, notamment à l'égard de ce que font nos voisins géographiques tels que les États-Unis et les autres provinces canadiennes;
- examiner la possibilité de revoir l'équilibre entre les différents modes de taxation;
- réviser, avec une attention particulière, le régime fiscal des entreprises afin de proposer des pistes qui permettront de mieux soutenir la croissance économique;
- analyser le régime fiscal des particuliers afin, notamment, d'encourager davantage le travail et l'épargne et d'optimiser la tarification des services, tout en assurant une redistribution équitable de la richesse collective par le maintien d'un soutien adéquat pour les plus démunis;
- évaluer la possibilité de fiscaliser certaines tarifications afin de tenir compte de la capacité de payer des utilisateurs de services publics, tout en tenant compte des impacts sur les taux marginaux implicites de taxation.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : La fiscalité, un outil de financement des services publics	3
1. La raison d'être et l'origine de la fiscalité québécoise	5
2. Les champs de taxation du gouvernement fédéral et des provinces	7
2.1 Les champs de taxation et leur partage	8
2.2 Les transferts fédéraux	9
2.3 Le portrait global de la fiscalité et du financement des services publics au Québec.....	12
3. Les différentes options à la disposition de l'État pour financer les services publics	15
3.1 La fiscalité	16
3.2 Les revenus des sociétés d'État	29
3.3 La tarification	30
4. L'approche retenue au Québec pour financer les services publics	31
4.1 Le fonds général, les fonds spéciaux et les autres structures d'organisation budgétaire	32
4.2 Trois exemples de financement des services publics.....	34
DEUXIÈME PARTIE : La fiscalité et le rôle socioéconomique de l'État.....	41
1. La fiscalité pour redistribuer la richesse	43
2. La fiscalité pour appuyer la politique économique.....	47
2.1 Les mesures pour les entreprises	48
2.2 Les mesures pour les particuliers	49
3. La fiscalité au service des politiques familiales, sociales et environnementales.....	51
TROISIÈME PARTIE : Le poids et l'administration du régime fiscal québécois	55
1. Le poids de la fiscalité	57
2. L'administration fiscale	63
2.1 La perception des impôts	63
2.2 L'évasion fiscale et l'évitement fiscal	65

QUATRIÈME PARTIE : Le contexte de la prochaine réforme de la fiscalité.....	67
1. Les finances publiques : un déficit budgétaire persistant et un endettement majeur	69
1.1 Un déficit budgétaire persistant.....	70
1.2 Un endettement majeur.....	72
1.3 Le budget 2014-2015 : des cibles précises à atteindre	74
2. La croissance économique : un ralentissement de l'activité, en raison des changements démographiques en cours	77
2.1 La productivité et l'emploi : les principaux facteurs de l'augmentation du niveau de vie au Québec	78
2.2 Les enjeux du vieillissement de la population	79
Conclusion.....	81

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Évolution historique des principaux transferts sociaux	9
GRAPHIQUE 2	Répartition des revenus autonomes consolidés du gouvernement – 2014-2015	13
GRAPHIQUE 3	Répartition des revenus et des dépenses consolidés du gouvernement.....	14
GRAPHIQUE 4	Répartition des prélèvements fiscaux auprès des particuliers – 2014-2015	16
GRAPHIQUE 5	Répartition des prélèvements fiscaux auprès des entreprises – 2014-2015	21
GRAPHIQUE 6	Répartition des prélèvements de taxes à la consommation – 2014-2015	25
GRAPHIQUE 7	Répartition des contribuables et de l'impôt à payer selon la tranche de revenu total – 2011	45
GRAPHIQUE 8	Importance des recettes fiscales globales – 2010	57
GRAPHIQUE 9	Importance des impôts sur le revenu des particuliers – 2010.....	58
GRAPHIQUE 10	Importance des impôts des sociétés – 2010.....	59
GRAPHIQUE 11	Importance des taxes sur les biens et services – 2010	60
GRAPHIQUE 12	Importance de l'impôt sur la propriété – 2010.....	61
GRAPHIQUE 13	Évolution du solde budgétaire de 1984-1985 à 2013-2014	70
GRAPHIQUE 14	Évolution des dépenses des administrations publiques dans l'économie au Québec et en Ontario	71
GRAPHIQUE 15	Dette brute et dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2013.....	72
GRAPHIQUE 16	Service de la dette en proportion des dépenses consolidées – 2013-2014	73
GRAPHIQUE 17	Solde budgétaire – De 2008-2009 à 2015-2016	74
GRAPHIQUE 18	Croissance des dépenses consolidées excluant le service de la dette – De 2010-2011 à 2018-2019.....	75
GRAPHIQUE 19	Croissance des revenus et des dépenses consolidés – De 2013-2014 à 2018-2019	76

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Composition des recettes fiscales prélevées au Québec par les différents ordres de gouvernement en 2012	12
TABLEAU 2	Cadre financier consolidé détaillé de 2013-2014 à 2015-2016.....	13
TABLEAU 3	Principales composantes de la déclaration de revenus – 2011	18
TABLEAU 4	Table d'imposition du Québec – 2014.....	19
TABLEAU 5	Table de calcul de la cotisation des particuliers au Fonds des services de santé – 2014.....	20
TABLEAU 6	Table de calcul de la contribution santé – 2014.....	20
TABLEAU 7	Évolution des impôts fonciers.....	28
TABLEAU 8	Évolution des revenus provenant des entreprises du gouvernement	29
TABLEAU 9	Revenus totaux de tarification	30
TABLEAU 10	Revenus consolidés affectés au financement des services publics.....	33
TABLEAU 11	Financement du secteur de la santé	35
TABLEAU 12	Financement des réseaux de l'éducation.....	37
TABLEAU 13	Fonds des réseaux de transport terrestre – Revenus et dépenses de l'exercice 2013-2014	40
TABLEAU 14	Nombre de contribuables, revenu moyen, impôt moyen et taux moyen d'imposition selon la tranche de revenu total – 2011	44
TABLEAU 15	Taux d'imposition du Québec et du gouvernement fédéral – 2014.....	44
TABLEAU 16	Dépenses fiscales découlant des principaux crédits d'impôt remboursables – De 2005 à 2013	46
TABLEAU 17	Sources des gains de niveau de vie au Québec – De 2003 à 2013	78
TABLEAU 18	Contribution des facteurs à la croissance économique.....	79

INTRODUCTION

Le présent document regroupe un ensemble d'informations et de données permettant de disposer d'un **portrait général du régime fiscal du Québec**, afin de faciliter les discussions à venir concernant les réformes à y apporter.

La réflexion engagée par le gouvernement et placée sous la responsabilité de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise est fondée sur deux réalités incontournables.

- La fiscalité est d'abord et avant tout le principal moyen utilisé par l'État pour financer les services publics. Il faut donc s'interroger sur la façon dont le Québec utilise la fiscalité à cette fin.
- La fiscalité est également un puissant outil employé par l'État pour soutenir et stimuler la croissance économique, ainsi que pour mettre en œuvre un certain nombre de politiques publiques – politiques familiales, sociales et environnementales, notamment. En même temps que sur le financement des services publics, la réflexion engagée doit donc porter sur les réformes à apporter au régime fiscal afin qu'il joue de façon efficace son rôle d'appui à ces politiques publiques.

Ces deux réalités étant rappelées, il importe de bien avoir en mémoire ce qui caractérise le régime fiscal actuel du Québec et de tenir compte du contexte budgétaire et économique dans lequel la réforme est engagée.

Le document produit à la demande de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise vise à mettre à la disposition de tous les citoyens les diverses informations et données correspondant à ces différentes réalités.

□ Le plan du document

Le document est ainsi articulé en quatre parties.

- Dans la première partie, le document rappelle que la fiscalité est d'abord un **outil de financement des services publics**, un certain nombre d'approches ayant été retenues par le Québec à cette fin.
- La deuxième partie aborde les autres fonctions confiées à la fiscalité, devenue un outil utilisé par l'État pour assumer son **rôle socioéconomique**.
- Dans la troisième partie, le document décrit le **poids et l'administration du régime fiscal québécois ainsi que son application**.
- La quatrième partie est consacrée au **contexte** dans lequel est engagée la **prochaine réforme de la fiscalité**.

PREMIÈRE PARTIE : LA FISCALITÉ, UN OUTIL DE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS

La fiscalité vise d'abord et avant tout à financer les services publics assurés par l'État. La première partie du présent document rappelle cette réalité en l'abordant sous quatre angles différents.

- Sur le plan historique, il est intéressant de revenir sur la raison d'être et l'origine de la fiscalité, au Québec et au Canada.
- Au Canada, les champs de taxation sont partagés entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il est essentiel de bien comprendre les modalités de ce partage.
- Pour financer les services publics, l'État dispose de plusieurs options, la fiscalité n'étant que l'une d'entre elles. L'existence de ces différentes options est au centre même des débats entourant la définition du régime fiscal.
- Le Québec a fait des choix entre ces différentes options. Pour éclairer le débat, on doit présenter l'approche actuellement retenue au Québec pour financer les services publics.

1. LA RAISON D'ÊTRE ET L'ORIGINE DE LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE

Dans toutes les collectivités, l'autorité responsable a été amenée à lever des impôts et à mettre en place un régime fiscal afin de financer les services qu'elle prenait en charge – soit l'armée et la justice, en premier lieu.

❑ Les régimes français et britannique : le cens et les droits de douane

Sous le régime français, les impôts prenaient la forme du cens, que les habitants ou censitaires devaient acquitter au seigneur.

Après le traité de Paris de 1763 et la mise en place du régime britannique, la colonie britannique du Bas-Canada perçut ses principaux revenus à partir des droits de douane et d'accise prélevés sur les produits manufacturés, ainsi que sur le vin, sur les alcools et sur le tabac. Dans le Haut-Canada, où il n'y avait pas de port de mer, les revenus de la colonie étaient tirés des impôts fonciers.

❑ Les débuts de la fédération canadienne

À la création de la fédération canadienne en 1867, le gouvernement fédéral dut assumer l'essentiel des dépenses publiques – soit surtout la construction des infrastructures ferroviaires, fluviales et maritimes.

Le gouvernement fédéral prit alors le contrôle des principales sources de revenus fiscaux de l'époque, soit les droits de douane.

Les provinces obtinrent le pouvoir de lever des impôts directs, mais n'exercèrent pas immédiatement ce droit, comptant plutôt sur les ressources versées par le gouvernement fédéral.

En 1882, le Québec fut la première province à exercer son droit de taxation directe, en mettant en place une taxe sur le capital payé et sur les places d'affaires. En 1892, le Québec mit en place des droits de succession qui furent abolis en 1985.

❑ La mise en place des régimes fiscaux modernes : la Première Guerre mondiale

Comme dans la plupart des autres pays belligérants, la Première Guerre mondiale (1914-1918) fut la cause directe de la mise en place des premiers régimes fiscaux modernes, tels que nous les connaissons.

Au Canada, le gouvernement fédéral instaura un impôt sur le profit des sociétés en 1916 ainsi qu'un impôt sur le revenu des particuliers et une taxe de vente en 1917, afin de financer l'effort de guerre. La mise en place de l'impôt sur le revenu des particuliers et de la taxe de vente était annoncée comme temporaire. En raison des dettes de guerre, le régime fiscal fut maintenu et n'a depuis jamais été aboli.

❑ L'instauration graduelle du régime fiscal québécois

Au Québec, certains éléments du régime fiscal furent graduellement mis en place avec une première taxe de vente en 1924 – il s'agissait d'une taxe sur l'essence –, une taxe sur les repas pris au restaurant en 1926, l'imposition du revenu des sociétés en 1932, puis l'imposition des dividendes en 1939 et l'instauration de la taxe de vente au détail et de la taxe sur le tabac en 1940.

En 1935, la Ville de Montréal mit en place un impôt sur le revenu des particuliers grâce à une loi provinciale. Le Québec établit un impôt sur le revenu personnel en 1940, mais cet impôt ne fut perçu que pour les années 1939 et 1940.

❑ La Seconde Guerre mondiale et l'après-guerre

Avec la Seconde Guerre mondiale (1939-1945), l'imposition directe par les provinces fut suspendue. Dans le cadre des ententes fiscales de 1941, les provinces acceptèrent d'abandonner au profit du gouvernement fédéral l'impôt des particuliers, l'impôt des sociétés et les droits de succession, en échange de transferts annuels à titre de dédommagement. Ces ententes étaient de nature temporaire.

À la fin de la guerre, le gouvernement fédéral ne remit pas aux provinces les champs de taxation directe. Il proposa plutôt de leur accorder certains droits de perception et des ententes d'allocation d'impôts. Le Québec et l'Ontario refusèrent ces propositions et préférèrent garder toute latitude pour instituer leurs propres impôts.

Les arrangements fiscaux de 1952-1957 ne comportèrent pas de changement substantiel. L'Ontario décida cependant de participer aux accords d'allocation des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés.

Le Québec refusa de participer à ces arrangements. En 1954, le premier ministre du Québec, Maurice Duplessis, fit voter la Loi de l'impôt provincial sur le revenu. C'est à partir de cette date que les Québécois commencèrent à remplir deux déclarations de revenus, une déclaration fédérale et une déclaration québécoise.

2. LES CHAMPS DE TAXATION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DES PROVINCES

Au Canada, un partage des champs de taxation s'est graduellement établi entre le gouvernement fédéral et les provinces.

- Les champs de taxation et leur partage sont définis dans les textes constitutionnels.
- Des transferts sont effectués par le gouvernement fédéral en faveur des provinces, dont la forme a beaucoup évolué au cours des années.
- Le partage des champs de taxation et les transferts fédéraux expliquent le portrait global actuel du financement des services publics par le gouvernement du Québec, ainsi que les différents prélèvements fiscaux effectués au Québec.

2.1 Les champs de taxation et leur partage

❑ La Loi constitutionnelle de 1867

Le droit des gouvernements fédéral et provinciaux de taxer les citoyens canadiens et les biens qui se trouvent sur leurs territoires est reconnu dans la Loi constitutionnelle de 1867. La Constitution spécifie que le gouvernement fédéral a le pouvoir exclusif de prélever des impôts par tout mode de taxation (par. 91(3)) alors que les gouvernements provinciaux ont une compétence exclusive en matière d'imposition directe dans leur province à des fins provinciales (par. 92(2)).

Le gouvernement fédéral a ainsi un pouvoir plus étendu que les provinces, ayant compétence à la fois sur les modes de taxation directe et indirecte alors que les provinces sont limitées à la taxation directe.

En ce qui concerne les droits de douane et d'accise, ils sont reconnus comme des taxes indirectes et sont donc réservés au gouvernement fédéral, alors que les taxes à la consommation et les impôts fonciers sont considérés comme des taxations directes selon les principes constitutionnels canadiens.

En plus du droit à la taxation directe, les provinces ont le pouvoir d'exiger des droits pour l'émission de licences et de permis (par. 92(9)).

Par ailleurs, les provinces peuvent habiliter les municipalités ou les commissions scolaires à prélever des impôts directs ou à tarifier différents services.

❑ La Loi constitutionnelle de 1982

La Loi constitutionnelle de 1982 a donné un pouvoir de taxation indirecte en matière de ressources naturelles aux provinces, en stipulant qu'elles pouvaient « taxer directement ou indirectement les ressources naturelles non renouvelables, les ressources forestières, la production primaire qui en est tirée ainsi que les installations d'énergie électrique et la production d'électricité » (par. 92A(4)).

Taxes directes et taxes indirectes

Selon les principes actuels du droit constitutionnel canadien, une taxe constitue une taxe directe si elle est exigée de la personne même à qui l'on veut la faire supporter. En somme, une taxe est dite directe lorsqu'elle est réellement payée par la personne qui est imposée.

Par exemple, l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt des sociétés constituent des taxes directes. Il en est de même de la taxe de vente du Québec (TVQ), comme l'a reconnu la Cour suprême du Canada dans le *Renvoi relatif à la taxe de vente du Québec* du 23 juin 1994. À l'inverse, une taxe qui est exigée d'une personne dans l'attente ou l'intention qu'elle se fasse rembourser par une autre constitue une taxe indirecte.

Ainsi, l'ancienne taxe de vente fédérale qui était imposée à un fabricant pour la vente d'un bien à un détaillant était considérée comme une taxe indirecte, étant donné que le fabricant incorporait le montant de cette taxe à son prix de vente au détaillant et que ce dernier l'incorporait également dans son prix de vente au détail. Dans cette optique, le véritable payeur de la taxe était le consommateur qui devait la supporter lorsqu'il achetait le bien du détaillant.

Cette distinction entre une taxe directe et une taxe indirecte est fondée sur la définition que l'économiste John Stuart Mill a donnée à ces concepts en 1848.

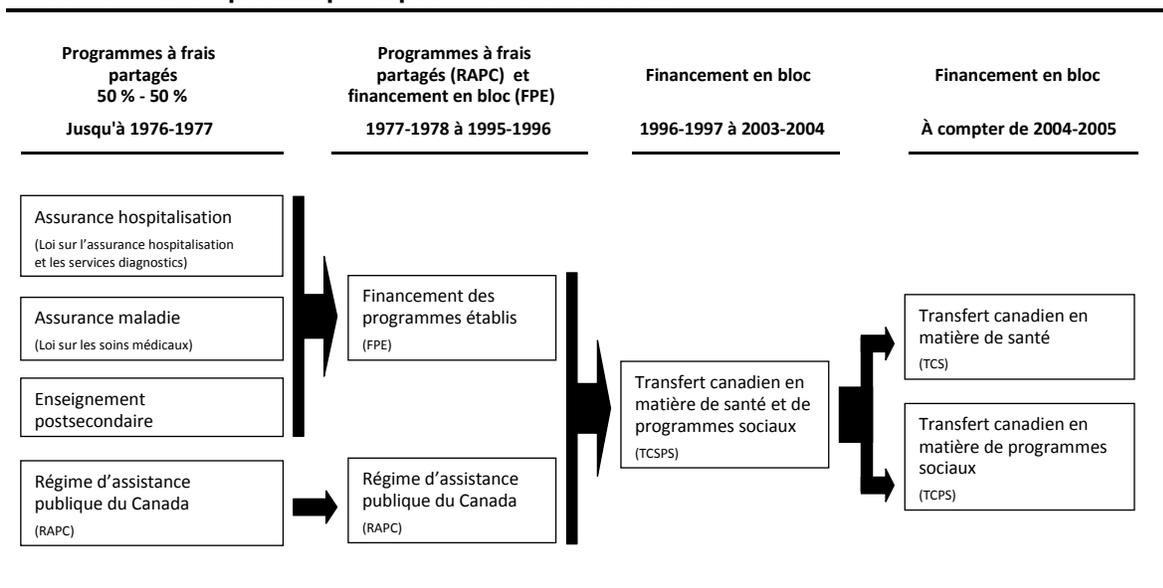
2.2 Les transferts fédéraux

Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement fédéral avait décidé de conserver les champs de taxation occupés pour financer l'effort de guerre, cette fois-ci afin de répondre à l'augmentation des services en santé et en éducation assumés par les provinces. Le gouvernement fédéral mit alors en place de nombreux transferts aux provinces, afin de partager à parts égales les coûts des dépenses considérées comme « admissibles » à différents programmes concernant la santé, l'éducation postsecondaire et l'aide sociale.

Les transferts fédéraux ont connu de nombreuses transformations au cours des cinquante dernières années.

GRAPHIQUE 1

Évolution historique des principaux transferts sociaux



❑ **Le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux**

En 1977-1978, le gouvernement fédéral a adopté le mode de financement « en bloc » pour les transferts en matière de santé et d'éducation postsecondaire (mise en place du Financement des programmes établis pour la santé et l'éducation), dans le but de limiter la croissance de ses dépenses. À ce moment, le gouvernement fédéral finançait 25 % des dépenses admissibles en santé et en éducation postsecondaire des provinces.

À partir de 1996-1997, le gouvernement fédéral a également adopté un financement « en bloc » pour les transferts en matière d'aide sociale, en les regroupant avec les transferts en santé et en éducation postsecondaire, ce qui a donné naissance au Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS).

En 2004-2005, le TCSPS a été séparé en deux transferts distincts, soit le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, transferts qui existent toujours sous cette forme.

❑ **La péréquation**

Le gouvernement fédéral a mis en place un programme de péréquation en 1957 afin de réduire les écarts de capacité fiscale existant entre les provinces. L'objectif du programme de péréquation a été inscrit au paragraphe 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982 dans les termes suivants :

Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparable.

Le programme de péréquation est payé par le gouvernement fédéral à même les revenus fiscaux qu'il prélève auprès de tous les contribuables canadiens.

Depuis 1967, la formule de péréquation est fondée sur le « régime fiscal représentatif ».

Le régime fiscal représentatif permet d'estimer les revenus qu'une province obtiendrait si elle appliquait, à ses propres assiettes fiscales, les taux de taxation moyens en vigueur dans les dix provinces canadiennes. De manière générale, la péréquation vient compenser l'écart (calculé sur une base par habitant) entre la capacité fiscale d'une province ainsi calculée et celle de la « norme du programme » (par exemple : la capacité fiscale moyenne des dix provinces selon les assiettes fiscales normalisées).

Au fil des ans, la façon de mesurer précisément le régime fiscal représentatif, la norme de référence du programme (moyenne des dix provinces, moyenne des cinq provinces dites représentatives¹) et d'autres dispositions générales du programme ont changé, mais l'esprit et le fonctionnement général du programme sont demeurés les mêmes.

Les plafonds, les planchers, les changements relatifs aux revenus assujettis à la péréquation et d'autres changements ponctuels du programme ont fait en sorte que les provinces ne reçoivent plus nécessairement de paiements de péréquation calculés à partir d'un même niveau par habitant.

¹ Ces cinq provinces étaient la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec. La norme des cinq provinces a été en vigueur de 1982 à 2004.

Les transferts de points d'impôt fédéral et l'abattement spécial du Québec

Transfert de points d'impôt fédéral de 1964-1965

En 1964-1965, le gouvernement fédéral a offert aux provinces la possibilité de se retirer d'un certain nombre de programmes conjoints, notamment les soins hospitaliers et l'aide sociale, en échange d'un transfert de points d'impôt. Seul le Québec s'est prévalu de cette offre qui est à l'origine de l'abattement spécial du Québec.

En 1976, l'abattement spécial du Québec correspondait à 24 % de l'impôt fédéral de base (IFB), soit :

- 16 points pour l'assurance hospitalisation;
- 5 points pour le Régime d'assistance publique du Canada;
- 3 points pour les allocations aux jeunes.

Les contribuables québécois voyaient ainsi leur impôt fédéral à payer diminuer de 24 % et leur impôt provincial augmenter similairement.

Afin que la contribution fédérale à ces programmes soit équivalente pour l'ensemble des provinces, les transferts fédéraux en espèces du Québec pour la santé et les programmes sociaux étaient réduits d'autant.

Transfert de points d'impôt fédéral de 1977-1978

En 1977-1978, le gouvernement fédéral a transféré à toutes les provinces 9,143 points de l'IFB au titre de la santé. Le gouvernement fédéral a cédé cet espace fiscal afin de permettre aux provinces de hausser leurs taux d'imposition respectifs.

Ce transfert de points d'impôt a eu un impact important sur l'abattement spécial du Québec qui, une fois ajusté, représentait et représente toujours 16,5 % de l'IFB dont :

- 13,5 points sont soustraits des revenus de transferts fédéraux du Québec pour la santé, l'éducation postsecondaire et les autres programmes sociaux, étant donné l'historique du transfert des points d'impôt de 1964-1965;
- 3 points sont remboursés au gouvernement fédéral à titre du transfert fiscal relatif à l'ancien programme d'allocations aux jeunes puisque celui-ci a été aboli en 1974.

Il importe donc de retenir que l'abattement spécial du Québec fait en sorte que les contribuables québécois voient leur impôt fédéral à payer diminuer de 16,5 % et leur impôt provincial augmenter similairement. Par ailleurs, l'abattement spécial du Québec ne dégage aucun gain financier pour le gouvernement du Québec puisque la réduction de 16,5 % de l'impôt fédéral dont bénéficient les contribuables québécois est soustraite des revenus de transferts fédéraux du Québec pour la santé, l'éducation postsecondaire et les autres programmes sociaux (13,5 points) et que le transfert fiscal relatif à l'ancien programme d'allocations aux jeunes est remboursé (3 points) au gouvernement fédéral.

2.3 Le portrait global de la fiscalité et du financement des services publics au Québec

❑ Les recettes fiscales perçues au Québec par les différents ordres de gouvernement

Le gouvernement du Québec n'est pas le seul à percevoir des recettes fiscales auprès des contribuables québécois. Le gouvernement fédéral en fait de même, tout comme les municipalités et les commissions scolaires.

Le Québec perçoit la plus grande part des prélèvements, suivi du gouvernement fédéral et du secteur municipal ou local. Cette répartition ne concerne que les prélèvements, indépendamment des transferts effectués ensuite d'un ordre à l'autre.

TABLEAU 1

Composition des recettes fiscales prélevées au Québec par les différents ordres de gouvernement en 2012 (en millions de dollars)

	Fédéral	Québec	Local	Poids de l'assiette fiscale
Impôts sur le revenu :				
des particuliers ⁽¹⁾	21 274	26 038	—	38,9 %
des sociétés	5 849	4 788	—	8,7 %
des non-résidents (retenues fiscales)	1 519	—	—	1,2 %
Cotisations aux régimes de l'assurance sociale	3 765	4 650	—	6,9 %
Taxes à la consommation	7 980	17 671	—	21,1 %
Impôts fonciers	—	—	11 245	9,2 %
Cotisations au Fonds des services de santé	—	6 232	—	5,1 %
Autres	1 789	7 716	1 238	8,8 %
TOTAL	42 176	67 095	12 483	100,0 %
Part des recettes fiscales	34,6 %	55,1 %	10,3 %	

Note : Les recettes fiscales excluent les revenus provenant des entreprises du gouvernement.

(1) La répartition du fardeau fiscal à l'impôt sur le revenu des particuliers entre le Québec et le gouvernement fédéral tient notamment compte de l'abattement spécial du Québec, qui fait en sorte que le gouvernement fédéral prélève environ 4 G\$ de moins et que l'impôt du Québec est plus élevé d'un montant similaire.

Sources : *Comptes économiques des revenus et dépenses du Québec Édition 2013* de l'Institut de la statistique du Québec et ministère des Finances du Québec.

❑ Les revenus consolidés du Québec

Selon le budget 2014-2015, les revenus consolidés de l'État s'établiront en 2014-2015 à 96,4 milliards de dollars.

Les revenus consolidés du gouvernement du Québec proviennent de deux sources :

- les revenus autonomes (80,7 %);
- les transferts fédéraux (19,3 %).

TABLEAU 2

Cadre financier consolidé détaillé de 2013-2014 à 2015-2016

(en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Revenus consolidés			
Impôt des particuliers	25 961	27 349	28 338
Cotisations pour les services de santé	6 305	6 482	6 657
Impôts des sociétés	5 540	5 819	6 112
Impôt foncier scolaire	1 750	1 901	2 054
Taxes à la consommation	17 156	17 657	18 288
Droits et permis	2 167	2 506	2 649
Revenus divers	9 403	9 670	10 064
Entreprises du gouvernement	5 444	5 105	4 795
Revenus du Fonds des générations	1 121	1 301	1 583
Sous-total – Revenus autonomes	74 847	77 790	80 540
Transferts fédéraux	18 820	18 607	19 276
Total des revenus consolidés	93 667	96 397	99 816

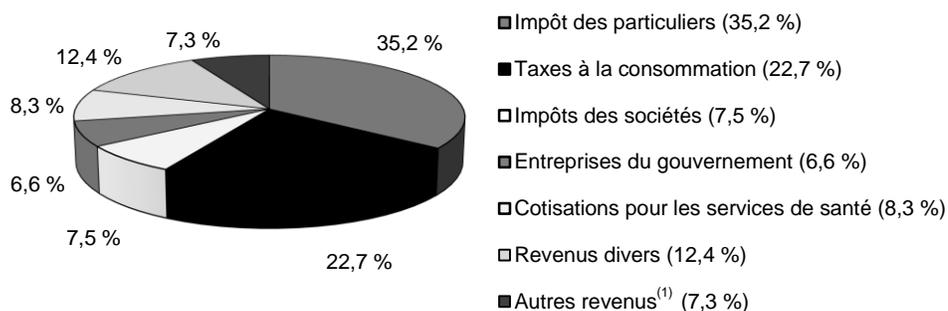
■ Les revenus autonomes

Les revenus autonomes s'élèvent à 77,8 milliards de dollars en 2014-2015. La majeure partie des revenus autonomes provient de l'impôt des particuliers (35,2 %) et des taxes à la consommation (22,7 %).

GRAPHIQUE 2

Répartition des revenus autonomes consolidés du gouvernement – 2014-2015

(en pourcentage)



(1) Comprend l'impôt foncier scolaire, les droits et permis, ainsi que les revenus du Fonds des générations.

□ Le financement des biens et des services publics

Les revenus consolidés de l'État québécois sont affectés au financement des biens et des services publics et au service de la dette.

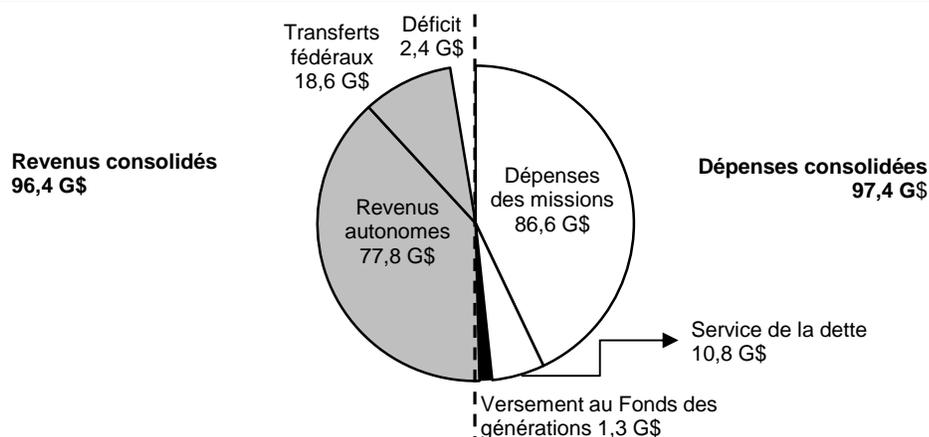
En 2014-2015, les dépenses consolidées s'établiront à 97,4 milliards de dollars.

- De ce montant, 86,6 milliards de dollars serviront à financer les différentes missions de l'État.
 - Pour la mission Santé et Services sociaux, les dépenses s'élèveront à 37,3 milliards de dollars, en croissance de 2,6 % par rapport à 2013-2014.
 - Les dépenses pour la mission Éducation et Culture augmenteront de 2,7 % pour s'établir à 20,7 milliards de dollars en 2014-2015.
- Le service de la dette s'établira à 10,8 milliards de dollars.

Après la prise en compte du versement de 1,3 milliard de dollars au Fonds des générations, le manque à gagner entraîne un déficit de 2,4 milliards de dollars en 2014-2015.

GRAPHIQUE 3

Répartition des revenus et des dépenses consolidés du gouvernement pour 2014-2015 (en milliards de dollars)



Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

3. LES DIFFÉRENTES OPTIONS À LA DISPOSITION DE L'ÉTAT POUR FINANCER LES SERVICES PUBLICS

Indépendamment des transferts fédéraux, le gouvernement s'appuie essentiellement sur trois moyens pour assurer le financement des services publics.

- Le principal de ces moyens est la fiscalité, dont c'est la raison d'être.
- Le gouvernement utilise également les revenus qu'il reçoit des sociétés d'État pour défrayer le coût des services offerts aux citoyens.
- Les utilisateurs de services publics acquittent une partie du coût de certains services publics sous la forme de tarifs.

3.1 La fiscalité

Le régime fiscal québécois comporte une gamme de prélèvements s'appliquant aux particuliers ou aux entreprises, et que l'on peut classer en trois groupes, soit :

- les prélèvements auprès des particuliers;
- les prélèvements auprès des entreprises;
- les taxes à la consommation.

Par ailleurs, les municipalités et les commissions scolaires prélèvent des impôts fonciers auprès des particuliers et des entreprises.

□ Les prélèvements auprès des particuliers

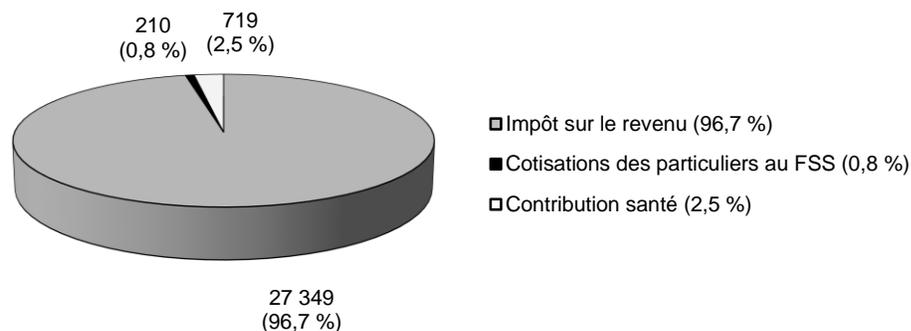
Le premier groupe comprend essentiellement l'impôt sur le revenu des particuliers – auquel on peut associer la cotisation des particuliers au Fonds des services de santé et la contribution santé.

En 2014-2015, les prélèvements auprès des particuliers totalisent 28,3 milliards de dollars et sont tirés de trois sources.

- L'impôt sur le revenu des particuliers représente l'essentiel des prélèvements auprès des particuliers, avec 27,3 milliards de dollars (ou 96,7 %).
- Les cotisations des particuliers au Fonds des services de santé (FSS) s'élèvent à 210 millions de dollars en 2014-2015, soit 0,8 % des prélèvements auprès des particuliers.
- La contribution santé prélevée auprès des particuliers s'élève à 719 millions de dollars (2,5 %).

GRAPHIQUE 4

Répartition des prélèvements fiscaux auprès des particuliers – 2014-2015 (en millions de dollars)



■ L'impôt sur le revenu des particuliers

Le régime fiscal prévoit certains crédits d'impôt remboursables aux particuliers, incluant le crédit d'impôt pour la solidarité, qui viennent réduire les recettes. Ces crédits d'impôt diminuent les prélèvements fiscaux auprès des particuliers de 5,8 milliards de dollars. Ainsi, en 2014-2015, les prélèvements nets des crédits d'impôt remboursables totaliseront 22,5 milliards de dollars.

Le régime d'imposition des particuliers est essentiellement fondé sur l'individu. Cela signifie, par exemple, que les taux d'imposition ainsi que les différents paramètres fiscaux s'appliquent au revenu du contribuable, que ce dernier ait un conjoint ou non.

Certaines mesures fiscales, essentiellement celles destinées aux ménages à faible ou à moyen revenu, prennent cependant en considération la situation financière des ménages.

■ Le revenu net

La détermination du revenu net est la première étape du calcul de l'impôt à payer par un particulier.

Le calcul du revenu net se fait en fonction des différentes sources de revenus (emploi, entreprise, biens et autres) après déduction des dépenses qui y sont généralement attribuables.

Sur le plan de la politique fiscale, le revenu net sert à déterminer la « richesse » des ménages. On l'utilise souvent comme point de départ du calcul des aides fiscales ou sociofiscales. Le fait qu'un montant soit inclus dans le calcul du revenu net ne signifie pas qu'un impôt sera payable à son égard.

■ Le revenu imposable

La deuxième étape consiste à déterminer le revenu imposable.

Comme son nom l'indique, le revenu imposable est le revenu sur lequel un impôt doit être calculé. Pour déterminer le revenu imposable, on doit ajouter et soustraire du revenu net certains montants.

Les montants à ajouter sont des montants sur lesquels un impôt doit être calculé, mais qui ne doivent pas être pris en considération pour déterminer la « richesse » des ménages pour une année donnée. Parmi ces montants on retrouve la prestation universelle pour la garde d'enfants, les prestations d'un régime enregistré d'épargne-invalidité et certains paiements rétroactifs.

Les montants déductibles comprennent les pertes reportées, diverses préférences fiscales, telles que le Régime d'investissement coopératif et les congés fiscaux pour les experts étrangers, et des montants exonérés d'impôt par une loi, comme les indemnités de remplacement du revenu reçues à la suite d'un accident de travail ou d'automobile, ou par une entente fiscale.

TABLEAU 3

Principales composantes de la déclaration de revenus – 2011

(en millions de dollars)

	2011
Revenu imposable	
Revenu total	248 621
Déductions	-21 278
Revenu net	227 343
Autres déductions	-7 598
Revenu imposable	219 745
Impôt à payer	
Impôt sur le revenu imposable	38 905
Crédits d'impôt non remboursables ⁽¹⁾	-15 553
Impôt à payer	23 352
Crédits d'impôt remboursables ⁽²⁾	-3 953
Impôt à payer moins crédits d'impôt remboursables	19 399
Taux moyen d'imposition (en pourcentage)⁽³⁾	9,4 %

(1) Seule la partie utilisée pour ramener l'impôt à payer à zéro est considérée. Ainsi, le total des crédits d'impôt non remboursables accordés est de 15 803 M\$, alors que la partie utilisée est de 15 553 M\$.

(2) Les crédits d'impôt remboursables comprennent, notamment, le soutien aux enfants, le crédit d'impôt pour la solidarité, la prime au travail, le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants et le crédit d'impôt pour maintien à domicile d'une personne âgée.

(3) Le taux moyen d'imposition correspond au rapport entre l'impôt à payer et le revenu total.

Source : Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers – Année d'imposition 2011*, mars 2014.

■ L'impôt sur le revenu imposable

L'impôt sur le revenu imposable est le résultat de l'application des taux de la table d'imposition au revenu imposable.

Depuis 2013, la détermination de l'impôt s'effectue à l'aide d'une table à quatre taux d'imposition, croissant pour chaque tranche de revenu imposable. Les quatre taux sont actuellement fixés à 16 %, à 20 %, à 24 % et à 25,75 %.

TABLEAU 4

Table d'imposition du Québec – 2014
(taux en pourcentage)

Tranche de revenu imposable	Taux
41 495 \$ ou moins	16,00
41 495 \$ à 82 985 \$	20,00
82 985 \$ à 100 970 \$	24,00
Plus de 100 970 \$	25,75

■ L'impôt à payer : les crédits d'impôt non remboursables

Un particulier détermine son impôt à payer en retranchant de l'impôt calculé, selon la table d'imposition, la valeur des crédits d'impôt non remboursables auxquels il a droit.

Les crédits d'impôt non remboursables peuvent être regroupés sous trois grandes catégories.

- La première catégorie comprend les crédits d'impôt personnels – base, déficience, âge, retraite, frais médicaux, etc. Ils visent essentiellement à tenir compte de la capacité de payer des contribuables.
- La deuxième catégorie concerne certaines préférences fiscales – soit notamment les fonds fiscalisés, les nouveaux diplômés, les travailleurs d'expérience et les contributions politiques.
- La troisième catégorie comprend les crédits d'impôt ayant pour objectif d'assurer l'intégration des régimes d'imposition (crédit d'impôt pour dividendes) ou d'éviter la double imposition internationale ou interprovinciale.

Le régime d'imposition québécois permet à un particulier de transférer à son conjoint la partie inutilisée de la quasi-totalité de ses crédits d'impôt non remboursables.

■ Les crédits d'impôt remboursables

Le régime d'imposition offre également plusieurs préférences fiscales sous forme de crédits d'impôt remboursables. Leur nature s'apparente davantage à un paiement de transfert qu'à une réduction d'impôt, puisqu'un particulier peut en bénéficier même s'il n'a aucun impôt à payer. Ces crédits d'impôt visent essentiellement à compenser partiellement certaines dépenses. Ils sont pour la plupart destinés aux ménages à faible ou à moyen revenu.

Dans cette catégorie, on retrouve, entre autres, le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants, le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants, le crédit d'impôt pour la solidarité, le crédit d'impôt remboursable pour les aidants naturels d'une personne majeure, le crédit d'impôt remboursable attribuant une prime au travail et le crédit d'impôt remboursable pour adoption.

■ La cotisation des particuliers au Fonds des services de santé

Un particulier recevant des revenus, autres que des revenus d'emploi, est tenu de payer une cotisation de 1 % au Fonds des services de santé à l'égard de la partie de tels revenus excédant un seuil défini.

Certains types de revenus sont toutefois exclus de l'assiette de cette cotisation. Il s'agit, entre autres, des prestations de la sécurité du revenu, des indemnités versées par la Commission de la santé et de la sécurité du travail et de la pension de sécurité de la vieillesse.

TABLEAU 5

Table de calcul de la cotisation des particuliers au Fonds des services de santé – 2014

Revenu assujéti		Cotisation
Supérieur à :	Sans excéder :	
0 \$	14 135 \$	Nulle
14 135 \$	49 140 \$	1 % de la partie qui excède 14 135 \$, maximum 150 \$
49 140 \$	—	150 \$ plus 1 % de la partie qui excède 49 140 \$, maximum 1 000 \$

■ La contribution santé

Depuis l'année 2013, les adultes dont le revenu net est supérieur à un certain seuil sont généralement tenus de payer une contribution santé afin d'aider à assurer le financement du système public de soins de santé.

Le montant de la contribution santé payable par un adulte est établi en fonction de son revenu net.

TABLEAU 6

Table de calcul de la contribution santé – 2014

Revenu net de l'adulte		Contribution santé
Supérieur à :	Sans excéder :	
0 \$	18 175 \$	Nulle
18 175 \$	40 390 \$	5 % de la partie qui excède 18 175 \$, maximum 100 \$
40 390 \$	131 260 \$	100 \$ plus 5 % de l'excédent de 40 390 \$, maximum 200 \$
131 260 \$	—	200 \$ plus 4 % de l'excédent de 131 260 \$, maximum 1 000 \$

□ Les prélèvements auprès des entreprises

Le deuxième groupe comprend trois sources de revenus, à savoir l'impôt sur le revenu des sociétés, la cotisation des employeurs au Fonds des services de santé versée par les sociétés incorporées et les sociétés de personnes et divers autres prélèvements effectués auprès des sociétés du secteur financier ou offrant des services publics.

En 2014-2015, ces prélèvements, avant les crédits d'impôt, s'élèveront à 10,1 milliards de dollars.

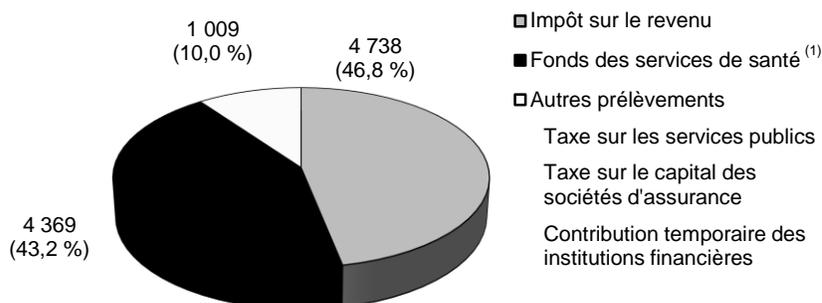
Ces 10,1 milliards de dollars se divisent comme suit :

- 46,8 % des revenus proviennent de l'impôt sur le revenu des sociétés (4,7 milliards de dollars);
- 43,2 % des revenus proviennent de la cotisation des employeurs au Fonds des services de santé (4,4 milliards de dollars);
- 10,0 % proviennent des autres prélèvements (1,0 milliard de dollars) que sont la taxe sur les services publics, la taxe sur le capital des sociétés d'assurance et la contribution temporaire des institutions financières.

GRAPHIQUE 5

Répartition des prélèvements fiscaux auprès des entreprises – 2014-2015

(en millions de dollars)



(1) Cotisations versées par les sociétés incorporées et les sociétés de personnes seulement.

Le régime fiscal prévoit certains crédits d'impôt aux sociétés venant réduire ces recettes. Ces crédits d'impôt réduisent les prélèvements fiscaux auprès des sociétés de 2,0 milliards de dollars.

Ainsi, en 2014-2015, les prélèvements fiscaux auprès des sociétés, nets des crédits d'impôt, totaliseront 8,1 milliards de dollars.

■ La cotisation des sociétés au Fonds des services de santé

Tout employeur faisant affaire au Québec doit généralement payer une cotisation au Fonds des services de santé fondée sur le total des rémunérations versées à ses employés.

Le Fonds des services de santé a été institué pour aider à financer le régime public de santé du Québec.

Le taux de la cotisation au Fonds des services de santé varie de 2,7 % à 4,26 % selon la masse salariale mondiale consolidée de l'employeur.

Pour une masse salariale mondiale consolidée :

- de moins de 1 million de dollars, le taux est de 2,7 %;
- de plus de 5 millions de dollars, le taux est de 4,26 %;
- entre 1 million de dollars et 5 millions de dollars, le taux augmente linéairement de 2,7 % à 4,26 %.

■ L'impôt sur le revenu des sociétés

Le taux général d'imposition sur le revenu imposable des sociétés du Québec s'établit à 11,9 % et il s'applique autant aux revenus provenant de l'exploitation d'une entreprise qu'à ceux provenant de placements ou de biens.

L'impôt sur le revenu des sociétés vise les entreprises constituées en société. Une société est une entité juridique distincte de son ou ses actionnaires. Elle a habituellement une existence permanente, et ce, jusqu'à sa dissolution.

Calcul de l'impôt à payer par les sociétés

Pour déterminer l'impôt sur le revenu que les sociétés opérant au Québec doivent payer, il est nécessaire de calculer leur revenu imposable.

- À partir d'un revenu de 48,2 milliards de dollars en 2011, le revenu imposable des sociétés opérant au Québec s'établissait à 43,6 milliards de dollars en 2011.
- L'impôt sur le revenu à payer par ces sociétés était de près de 4,7 milliards de dollars en 2011.

Plusieurs de ces sociétés ont bénéficié de crédits d'impôt remboursables. Une fois ceux-ci pris en compte, les sociétés ont versé au gouvernement 2,7 milliards de dollars.

Calcul de l'impôt à payer par les sociétés – 2011

(en millions de dollars)

Revenu au Québec⁽¹⁾	48 228
Exemptions et exonérations	-3 533
Déductions	-397
Reports	-747
Revenu imposable au Québec	43 552
<i>Taux d'imposition moyen⁽²⁾</i>	<i>10,7 %</i>
Impôt à payer au Québec	4 679
Crédits d'impôt remboursables ⁽³⁾	-1 982
Impôt à payer net des crédits d'impôt remboursables	2 697

(1) Net de l'impact de certaines mesures fiscales, tels les congés fiscaux et le report des pertes.

(2) En 2011, le taux d'imposition général était de 11,9 % et le taux pour les petites entreprises, de 8 %.

(3) Dans le cadre financier du gouvernement, les crédits d'impôt remboursables sont inclus dans les dépenses consolidées du gouvernement.

Source : Ministère des Finances du Québec, sur la base des états de cotisations des sociétés.

■ Le revenu imposable

La détermination du revenu imposable s'effectue à partir du revenu net inscrit aux états financiers de la société. Ce dernier fera l'objet de plusieurs ajustements dictés par la législation fiscale, soit avec l'intention de limiter certaines déductions ou au contraire, de favoriser certaines activités. Les mesures d'application générale incluent :

- l'amortissement accéléré;
- la déductibilité des dons.

■ L'impôt à payer et les crédits d'impôt

La société détermine son impôt à payer en appliquant le taux d'impôt prévu à son revenu imposable. Par la suite, elle retranche de son impôt à payer la valeur des crédits d'impôt auxquels elle peut avoir droit. Si certains de ces crédits d'impôt devaient excéder l'impôt à payer, la société pourrait recevoir un remboursement équivalent à cet excédent.

Une société peut bénéficier de crédits d'impôt dans la mesure où elle réalise des activités spécifiques que le gouvernement encourage de façon particulière.

Ces mesures ciblées visent à soutenir des activités ou des secteurs particuliers comme la recherche et développement, la nouvelle économie, l'investissement, les régions et la culture.

■ Les autres prélèvements à l'égard des sociétés

Les prélèvements fiscaux à l'égard des sociétés autres que l'impôt sur le revenu et la cotisation des employeurs au FSS comprennent :

- la taxe sur le capital des sociétés d'assurance;
- la taxe sur le capital des sociétés d'assurance-vie;
- la contribution temporaire des institutions financières;
- la taxe sur les services publics.

Cotisations sur la masse salariale

Les employeurs sont tenus de payer diverses contributions sociales qui ne sont pas comptabilisées comme des prélèvements fiscaux. Certaines sont également payées en partie par les travailleurs.

Les employeurs doivent en effet verser aux gouvernements provincial et fédéral diverses cotisations sociales sur la masse salariale de leurs employés destinées aux régimes et organismes suivants :

- le Régime de rentes du Québec;
- l'assurance-emploi;
- la Commission de la santé et de la sécurité du travail;
- le Régime québécois d'assurance parentale;
- la Commission des normes du travail;
- le Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre.

❑ Les taxes à la consommation

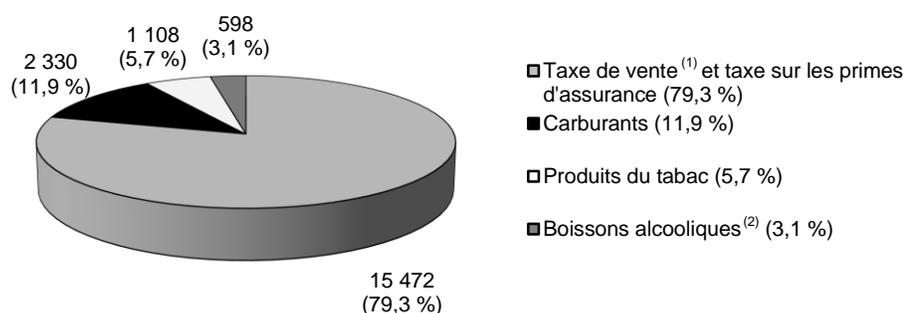
Le Québec impose deux types de taxes à la consommation :

- Les taxes ad valorem sont calculées selon un pourcentage du prix de vente du bien ou du service sur lequel elles s'appliquent. C'est le cas de la taxe de vente du Québec (TVQ) et de la taxe sur les primes d'assurance.
- Les taxes spécifiques sont calculées selon un taux unitaire par quantité transigée de certains biens. C'est le cas des taxes sur les boissons alcooliques, sur les carburants et sur les produits du tabac.

Les prélèvements de taxes à la consommation représenteront 19 508 millions de dollars en 2014-2015 dont 15 472 millions de dollars (79,3 %) provenant de la TVQ et de la taxe sur les primes d'assurance, et 2 330 millions de dollars (11,9 %) provenant de la taxe sur les carburants.

GRAPHIQUE 6

Répartition des prélèvements de taxes à la consommation – 2014-2015 (en millions de dollars)



(1) Excluant le crédit d'impôt remboursable pour la solidarité qui s'établit à 1,7 G\$.

(2) Incluant les revenus de 100 M\$ dédiés au Fonds des générations.

■ La taxe de vente du Québec

La TVQ est une taxe sur la valeur ajoutée s'appliquant sur la plupart des biens et des services à chacun des stades de production et de distribution. Elle comporte un mécanisme de remboursement de la taxe payée sur les intrants (RTI) pour les entreprises. Ce mécanisme permet d'éviter la taxation en cascade, caractéristique d'une taxe multistade.

Le taux général de la TVQ est de 9,975 % depuis le 1^{er} janvier 2013.

Le régime de la TVQ comporte des mesures de détaxation (par exemple, des produits alimentaires de base et des médicaments), d'exonération (par exemple, des loyers résidentiels et des services de santé et d'enseignement) et de remboursement (par exemple, aux organismes de services publics et aux acheteurs d'habitations résidentielles neuves).

La TVQ respecte le principe de destination : elle s'applique sur les importations, mais pas sur les exportations. Elle est généralement harmonisée à la taxe sur les produits et services (TPS).

L'entente d'harmonisation TVQ-TPS

L'entente conclue en mars 2012 visant à harmoniser davantage les régimes de la TVQ et de la TPS a permis d'en simplifier encore plus l'administration.

Dans le cadre de cette entente, le Québec a consenti à :

- éliminer l'application de la TVQ sur la TPS;
- exonérer les services financiers, lesquels étaient détaxés (les ventes exonérées ne donnent pas droit à des RTI à ceux qui les effectuent, tandis que les ventes détaxées y donnent droit);
- abolir les restrictions aux RTI des grandes entreprises (abolition graduelle de 2018 à 2020);
- maintenir l'assiette et les règles de la TVQ harmonisées à celles de la TPS/TVH sous réserve d'une marge de manœuvre de 5 % (déjà utilisée à 3 %).

En contrepartie, le Québec a touché une compensation de 2,2 milliards de dollars.

■ La taxe sur les primes d'assurance

Les primes d'assurance sont soumises à la taxe sur les primes d'assurance au taux général de 9 %. Le taux est réduit à 5 % à l'égard des primes d'assurance automobile. Toutefois, cette réduction ne s'applique pas aux montants payables à la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ).

La taxe ne s'applique pas, entre autres, aux primes d'assurance individuelle sur la vie ou contre la maladie ou les accidents, ni aux primes payables en vertu du régime public d'assurance médicaments du Québec.

■ La taxe spécifique sur les boissons alcooliques

La taxe spécifique sur les boissons alcooliques est calculée selon un taux unitaire par volume (cent par litre) et est perçue par des agents-percepteurs à un moment antérieur à la vente définitive aux consommateurs.

Depuis le 1^{er} août 2014, les taux applicables ont été uniformisés, peu importe le lieu de consommation (domicile ou établissement). Les taux de taxation en vigueur depuis cette date sont les suivants :

- bière, 63 cents par litre;
- vin et spiritueux, 140 cents par litre.

Le régime de la taxe sur les boissons alcooliques comporte des réductions de taux à l'égard des produits vendus par les microbrasseries et les producteurs artisanaux.

■ La taxe spécifique sur les carburants

La taxe spécifique sur les carburants est calculée selon un taux unitaire par volume (cent par litre) et est perçue par des agents-percepteurs à un moment antérieur à la vente définitive aux consommateurs.

Les taux de taxation applicables depuis le 1^{er} avril 2013 sont les suivants :

- essence, 19,2 cents par litre;
- carburant diesel (mazout non coloré), 20,2 cents par litre;
- essence et kérosène pour aéronefs, 3 cents par litre;
- mazout coloré pour locomotives sur rail, 3 cents par litre.

Le régime de la taxe sur les carburants prévoit des exemptions et des remboursements ainsi que des réductions ou des majorations de taux dans certaines régions du Québec.

■ La taxe spécifique sur les produits du tabac

La taxe spécifique sur les produits du tabac est généralement calculée selon un taux unitaire par volume (cent par gramme) et est perçue par des agents-percepteurs à un moment antérieur à la vente définitive aux consommateurs.

Toutefois, dans le cas des cigarettes, la taxe est calculée selon un taux unitaire (cent par cigarette), alors que, dans le cas des cigares, la taxe se calcule en pourcentage du prix taxable de chaque cigare (taxe ad valorem).

Depuis le 5 juin 2014, les taux de taxation applicables, selon les produits, sont les suivants :

- cigarette, 14,9 cents par unité;
- tabac en vrac ou tabac en feuilles, 14,9 cents par gramme;
- cigare, 80 % du prix taxable à l'unité;
- autres produits du tabac, 22,92 cents par gramme.

□ Les impôts fonciers

Les impôts fonciers sont un champ fiscal partagé entre les municipalités et les commissions scolaires.

Contrairement à l'impôt sur le revenu ou à la taxe de vente, l'impôt foncier est prélevé sur un élément d'actif (bâtiment et terrain) plutôt que sur un flux financier.

■ Impôt foncier municipal

Les municipalités locales sont les seuls organismes municipaux à posséder le pouvoir d'imposer un impôt foncier. L'encadrement général de la fiscalité municipale est principalement prévu par la Loi sur la fiscalité municipale.

Les taxes foncières sont des taxes imposées sur la valeur des immeubles inscrite au rôle d'évaluation foncière :

- sur tout le territoire de la municipalité (taxes générales);
- sur une partie du territoire de la municipalité (taxes de secteur ou taxes d'amélioration locale).

Les municipalités ont la possibilité d'appliquer un régime d'impôt foncier à taux variés selon différentes catégories d'immeubles prévues par la loi.

Les rôles d'évaluation sont la base d'imposition des taxes foncières. La confection des rôles relève des organismes municipaux (MRC ou municipalités locales majeures), selon les normes et méthodes établies par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

■ Impôt foncier scolaire

L'impôt foncier scolaire est prélevé par les commissions scolaires sur la valeur des immeubles inscrites au rôle d'évaluation foncière des municipalités comprises sur leur territoire.

Ce sont les commissions scolaires qui disposent du pouvoir de taxation. Elles sont habilitées à imposer et à percevoir sur leur territoire une taxe sur la valeur des immeubles imposables.

L'impôt foncier scolaire doit être dédié à l'organisation des services éducatifs. À cet égard, des limites sont imposées quant aux revenus pouvant être générés et au taux de taxe appliqué :

- les revenus ne peuvent excéder un montant maximal déterminé annuellement par le gouvernement;
- le taux de taxe fixé par les commissions scolaires ne peut être supérieur à 0,35 \$ par 100 \$ d'évaluation foncière uniformisée.

Les régimes des impôts fonciers scolaires et municipaux prévoient différents types d'exemptions, de réductions et des remboursements.

TABLEAU 7

Évolution des impôts fonciers (en millions de dollars)

	2011	2012	2013
Impôt foncier municipal	8 519	8 987	9 377
Impôt foncier scolaire ⁽¹⁾	1 489	1 555	1 798

(1) Données en année scolaire (1 juillet au 30 juin).

Sources : Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire et ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

3.2 Les revenus des sociétés d'État

Le gouvernement utilise un deuxième moyen pour financer les services publics, soit les revenus provenant des sociétés d'État.

Ces sociétés sont de diverses natures :

- les entreprises du gouvernement, soit principalement les grandes sociétés d'État à vocation commerciale, comme Hydro-Québec, Loto-Québec et la Société des alcools du Québec;
- les autres sociétés d'État, dont la Société des établissements de plein air du Québec, la Société des traversiers du Québec ou la Société québécoise des infrastructures.

Les entreprises du gouvernement présentaient un chiffre d'affaires global de 19,9 milliards de dollars en 2012-2013. La valeur de leurs actifs s'élevait à 80,1 milliards de dollars et celle de l'avoire à 23,0 milliards de dollars au 31 mars 2013.

Parmi les revenus des sociétés d'État, ceux provenant des entreprises du gouvernement devraient totaliser 5,1 milliards de dollars en 2014-2015.

TABLEAU 8

Évolution des revenus provenant des entreprises du gouvernement (en millions de dollars)

	2013-2014	2014-2015
Hydro-Québec	3 345	3 050
Loto-Québec	1 055	1 065
Société des alcools du Québec	1 003	1 021
Autres	41	40
Sous-total	5 444	5 176
Revenus d'Hydro-Québec affectés au Fonds des générations ⁽¹⁾	—	-71
TOTAL	5 444	5 105

(1) Correspondent aux sommes relatives à l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale.

3.3 La tarification

La tarification constitue un troisième moyen utilisé par le gouvernement pour financer les services publics.

La tarification, encadrée par la Politique de financement des services publics, est fondée sur le principe de bénéficiaire-payeur, c'est-à-dire que les bénéficiaires d'un service doivent en assumer le financement. Les bénéficiaires peuvent être les utilisateurs du service ou la collectivité. L'application de ce principe implique, pour le financement d'un service public, une contribution conjointe des utilisateurs (par un tarif) et de la collectivité (par les impôts et taxes) à hauteur de leur bénéfice respectif.

La tarification exigée aux utilisateurs en contrepartie d'un bien ou d'un service offert par une entité gouvernementale permet d'assurer le financement, la qualité et la pérennité des services publics.

En 2011-2012, les revenus de tarification gouvernementaux provenaient globalement de deux sources :

- les revenus des ministères, des organismes, des réseaux et des services de garde, pour un total de 7,9 milliards de dollars, soit 52 % de l'ensemble des revenus tarifaires;
- les revenus des différents régimes d'assurance, pour un total de 7,4 milliards de dollars, soit 48 % de l'ensemble des revenus de tarification.

TABLEAU 9

Revenus totaux de tarification (en millions de dollars)

	2010-2011	2011-2012
Ministères, organismes et fonds spéciaux, réseaux et services de garde		
Ministères	657	670
Organismes et fonds spéciaux	2 853	3 045
Réseau de la santé	1 444	1 502
Réseaux de l'éducation	2 177	2 291
Services de garde à contribution réduite ⁽¹⁾	351	356
Sous-total	7 482	7 864
Régimes d'assurance		
Assurance médicaments	1 616	1 618
Assurance parentale	1 621	1 802
Autres régimes d'assurance spécifiques ⁽²⁾	3 645	3 956
Sous-total	6 882	7 376
TOTAL	14 364	15 240

(1) Les revenus des services de garde en milieu scolaire sont inclus dans les réseaux de l'éducation.

(2) Dont ceux de la Société de l'assurance automobile du Québec et de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

4. L'APPROCHE RETENUE AU QUÉBEC POUR FINANCER LES SERVICES PUBLICS

Le Québec dispose ainsi de plusieurs sources de revenus pour assurer le financement des services publics.

- Le gouvernement utilise des structures d'organisation budgétaire incluant principalement le fonds général et les fonds spéciaux pour affecter aux services publics les ressources nécessaires à leur fonctionnement.
- Concrètement, les différents services publics sont financés de façon simultanée par plusieurs sources de revenus – soit les contributions du gouvernement, provenant en majeure partie des impôts et des taxes, et les revenus perçus directement auprès des utilisateurs sous la forme de tarification.

On présente ici trois exemples de l'approche retenue actuellement par le Québec pour financer les services publics, soit le poids respectif des contributions du gouvernement et de la tarification dans les domaines de la santé, de l'éducation et des infrastructures de transport.

4.1 Le fonds général, les fonds spéciaux et les autres structures d'organisation budgétaire

Sur le plan comptable, le gouvernement fait transiter les ressources affectées au financement des services publics principalement par le fonds général ou par des fonds spéciaux, ces deux entités constituant le fonds consolidé du revenu. Les deux structures budgétaires correspondent à des objectifs spécifiques en matière de financement des services publics. D'autres structures d'organisation budgétaire sont également utilisées par le gouvernement pour affecter des ressources au financement des services publics.

Les revenus consolidés affectés au financement des services publics représenteront 96,4 milliards de dollars en 2014-2015.

□ Le fonds général

Le fonds général inclut les sommes d'argent perçues ou reçues de diverses sources et sur lesquelles le Parlement a droit d'allocation, soit principalement les dépenses des ministères et des organismes dirigés par un ministre dont le budget est financé par des crédits alloués par l'Assemblée nationale.

Au Québec, les services publics sont financés de façon traditionnelle à partir de ressources puisées dans le fonds général. Cette approche donne une marge de manœuvre maximale au gouvernement et à l'Assemblée nationale.

Les revenus du fonds général alloués au financement des services publics représenteront un total de 71,4 milliards de dollars en 2014-2015.

□ Les fonds spéciaux

Un fonds spécial est une entité comptable incluse dans le fonds consolidé du revenu permettant de gérer isolément des ressources affectées à une fin particulière et de rendre compte distinctement de leur utilisation. L'objectif est d'établir un lien direct et explicite entre certains revenus et le service financé.

Un fonds spécial permet d'établir un centre de coût distinct pour mesurer la totalité des dépenses inhérentes à une activité ou à un programme, tout en appariant ces dépenses aux sources de revenus qui sont affectées à cette activité ou à ce programme.

Un fonds spécial n'est pas une entité juridique et n'a pas la jouissance des droits civils attribués aux personnes morales, c'est-à-dire qu'il n'a pas le pouvoir de contracter avec des tiers et d'assumer des responsabilités civiles.

Un fonds spécial est constitué par loi, dans la loi du ministère responsable ou par une loi spécifique.

La loi constitutive d'un fonds spécial vient notamment préciser le type de revenus qui le constituent et leur affectation spécifique. Elle peut prévoir certains pouvoirs au ministre responsable qui tiennent compte de la nature des activités du fonds.

Les revenus affectés au financement des services publics provenant des fonds spéciaux représenteront 11,9 milliards de dollars en 2014-2015.

□ Autres structures d'organisation budgétaire

Les autres structures d'organisation budgétaire comprennent notamment les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, les organismes autres que budgétaires et les comptes à fin déterminée. Ces structures perçoivent des revenus qui sont affectés au financement des services publics.

Pour 2014-2015, les revenus provenant des autres structures d'organisation budgétaire représenteront 67,2 milliards de dollars, comprenant principalement des transferts provenant du fonds général.

TABLEAU 10

Revenus consolidés affectés au financement des services publics (en milliards de dollars)

	2013-2014	2014-2015
Fonds général	69,5	71,4
Fonds spéciaux ⁽¹⁾	11,0	11,9
Autres structures d'organisation budgétaire	65,8	67,2
Ajustements de consolidation ⁽²⁾	-52,6	-54,1
TOTAL	93,7	96,4

(1) Incluant le Fonds des générations.

(2) Reclassification des dégrèvements fiscaux et ajustements de consolidation résultant principalement de l'élimination des opérations réciproques entre entités de différents secteurs.

4.2 Trois exemples de financement des services publics

De façon concrète, il importe de comprendre comment l'État utilise les différentes sources de revenus auxquelles il a accès pour assurer le financement des différents services publics qu'il offre aux citoyens.

On a retenu ici trois exemples de services publics assurés par le Québec, soit la santé, l'éducation et les infrastructures de transport, en présentant dans chaque cas :

- la part du financement du service public assumée directement par le gouvernement;
- la part revenant à la tarification prélevée sur les usagers du service.

□ La santé

En 2011-2012, le financement du secteur de la santé s'élevait à 34,0 milliards de dollars. Ce financement provenait :

- des impôts et taxes pour 22,7 milliards de dollars;
- de revenus de tarification pour 3,2 milliards de dollars;
- de la contribution santé pour 0,6 milliard de dollars;
- d'autres sources, notamment les contributions du gouvernement fédéral et de certains organismes publics, pour un total de 7,5 milliards de dollars.

Les dépenses du secteur de la santé se composaient en 2011-2012 :

- des fonctions régionales (établissements, agences, etc.) pour 20,9 milliards de dollars;
- de la Régie de l'assurance maladie du Québec pour 9,0 milliards de dollars;
- d'autres dépenses qui totalisaient 4,2 milliards de dollars, notamment les dépenses du Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux et le coût des médicaments et des services pharmaceutiques assumé par les personnes assurées par le régime public d'assurance médicaments.

Les revenus de tarification représentaient ainsi 9,4 % des dépenses totales du secteur de la santé. Ces revenus de tarification proviennent principalement :

- de l'assurance médicaments (1,6 milliard de dollars);
- du réseau de la santé (1,5 milliard de dollars).

TABLEAU 11

Financement du secteur de la santé

(en millions de dollars)

	2010-2011	2011-2012
Sources de financement		
Impôts et taxes	22 098	22 723
Tarification	3 132	3 188
Contribution santé	252	609
Autres ⁽¹⁾	7 226	7 497
TOTAL – SOURCES DE FINANCEMENT	32 708	34 017
Dépenses		
Fonctions régionales	20 542	20 867
Régie de l'assurance maladie du Québec	8 463	8 957
Autres dépenses ⁽²⁾	3 703	4 193
TOTAL – DÉPENSES	32 708	34 017
Proportion des revenus de tarification par rapport aux dépenses	9,6 %	9,4 %

(1) Notamment, les contributions du gouvernement fédéral et de certains organismes publics.

(2) Incluant notamment les dépenses du Fonds de financement des établissements de santé et de services sociaux et le coût des médicaments et des services pharmaceutiques assumés par les personnes assurées par le régime public d'assurance médicaments.

Sources : Comptes de la santé du ministère de la Santé et des Services sociaux et ministère des Finances du Québec.

L'assurance médicaments

Le régime public d'assurance médicaments du Québec a été mis en place le 1^{er} janvier 1997. L'inscription à ce régime est obligatoire pour ceux qui ne peuvent être couverts par un régime privé.

Les revenus de tarification

En plus d'une prime versée au moment de la production de la déclaration de revenus, les assurés doivent payer un certain pourcentage du coût des médicaments. Une contribution mensuelle maximale est établie, et tout excédent est à la charge du régime.

Les coûts du régime d'assurance médicaments, qui s'élevaient à 4,0 milliards de dollars en 2011-2012, comprennent à la fois les dépenses du gouvernement et les coûts assumés par les usagers. La part des coûts assumée par les assurés s'élevait à 40,1 % en 2011-2012.

Le financement par type d'assurés

Les prestataires d'aide financière de dernier recours obtiennent gratuitement les médicaments dont ils ont besoin. De leur côté, les personnes âgées de 65 ans ou plus assumaient 39,0 % des coûts de leurs médicaments. Cette proportion était de 73,1 % chez les autres assurés.

Financement du régime public d'assurance médicaments, par type d'assurés, en 2011-2012

(en millions de dollars)

	Prestataires d'aide financière de dernier recours	Personnes de 65 ans ou plus	Autres assurés	Total
Impôts et taxes	693	1 480	248	2 420
Tarification				
Primes	0	433	431	864
Contributions (franchise et coassurance)	0	513	241	754
Sous-total tarification	0	946	672	1 618
TOTAL DU FINANCEMENT	693	2 426	920	4 038
Proportion des primes et des contributions par rapport au financement	0,0 %	39,0 %	73,1 %	40,1 %

□ L'éducation

Le financement des réseaux de l'éducation² s'élevait à 19,3 milliards de dollars en 2011-2012. Ce financement provenait :

- des impôts et taxes pour 15,5 milliards de dollars;
- des taxes scolaires pour 1,5 milliard de dollars;
- de revenus de tarification pour 2,3 milliards de dollars.

Les revenus de tarification des réseaux de l'éducation provenaient notamment des frais de scolarité, des frais administratifs et de la vente de biens et services.

Ces revenus de tarification représentaient 11,9 % du financement total des réseaux de l'éducation.

TABLEAU 12

Financement des réseaux de l'éducation

(en millions de dollars)

	2010-2011	2011-2012
Sources de financement		
Impôts et taxes	15 127	15 483
Taxes scolaires	1 499	1 532
Tarification		
Primaire et secondaire	790	809
Collégial	231	228
Universitaire	1 156	1 255
Sous-total – Tarification	2 177	2 292
TOTAL – REVENUS	18 803	19 307
Dépenses		
Primaire et secondaire	11 975	12 082
Collégial	2 449	2 454
Universitaire	4 378	4 771
TOTAL – DÉPENSES	18 803	19 307
Proportion des revenus de tarification par rapport au financement	11,6 %	11,9 %

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

² Le financement n'inclut pas les contributions directes du gouvernement fédéral, les subventions non gouvernementales et les revenus provenant de placements et de fondations.

Le financement de l'éducation collégiale

En 2011-2012, le financement de l'éducation collégiale s'élevait à 2,5 milliards de dollars. Ce financement provenait :

- de contributions du gouvernement du Québec totalisant 2,2 milliards de dollars;
- de revenus de tarification s'élevant à 228 millions de dollars.

Dans les collèges, la vente de biens et services constituait la source de tarification la plus importante en 2011-2012, générant un peu plus du tiers des revenus de tarification. Les droits d'inscription et les droits de scolarité représentaient un peu plus du quart des revenus de tarification.

Le pourcentage des revenus de tarification par rapport au financement total s'établissait à 9,3 % en 2011-2012.

Financement de l'éducation collégiale (en millions de dollars)

	2010-2011	2011-2012
Impôts et taxes	2 218	2 227
Tarification		
Droits d'inscription et droits de scolarité	64	65
Ventes de biens et services	82	81
Autres revenus ⁽¹⁾	85	82
Sous-total – Tarification	231	228
TOTAL DU FINANCEMENT	2 449	2 454
Pourcentage des revenus de tarification par rapport au financement total	9,4 %	9,3 %

Note : Les chiffres ayant été arrondis, le total peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.
(1) Comprend, entre autres, des revenus liés au stationnement et au service de cafétéria.

Le financement de l'éducation universitaire

En 2011-2012, le financement de l'éducation universitaire s'élevait à 4,8 milliards de dollars. Ce financement provenait :

- de contributions du gouvernement du Québec totalisant 3,5 milliards de dollars;
- de revenus de tarification s'élevant à 1,3 milliard de dollars.

En 2011-2012, le montant des droits de scolarité, qui s'élevait à 495 millions de dollars, constituait la source de revenus tarifaires la plus importante.

Le pourcentage de revenus de tarification par rapport au financement total de l'éducation universitaire s'établissait à 26,3 % en 2011-2012¹.

Financement de l'éducation universitaire (en millions de dollars)

	2010-2011	2011-2012
Impôts et taxes	3 222	3 516
Tarifification		
Droits de scolarité	460	495
Frais d'admission et d'inscription et amendes	104	122
Montants forfaitaires des étudiants canadiens non-résidents	43	46
Montants forfaitaires des étudiants étrangers	115	119
Autres revenus ⁽¹⁾	434	473
Sous-total – Tarifification	1 156	1 255
TOTAL DU FINANCEMENT	4 378	4 771
Proportion des revenus de tarification par rapport au financement total	26,4 %	26,3 %

(1) Sont comprises les cotisations aux services étudiants, les ventes aux étudiants et les ventes à l'externe.

¹ La contribution des étudiants par rapport aux revenus globaux des universités québécoises, présentée lors du discours sur le budget 2011-2012, est un concept différent de celui des revenus de tarification par rapport au financement présenté ici. En effet, les contributions des étudiants se limitent aux droits de scolarité et autres frais directs, et les revenus globaux incluent, en plus des contributions du gouvernement du Québec et des revenus de tarification, les contributions directes du gouvernement fédéral, les dons, les subventions non gouvernementales et les revenus de placement.

❑ Les infrastructures de transport

Au Québec, le financement des infrastructures routières et de transport est assuré par le Fonds des réseaux de transport terrestre (FORT).

Le FORT a été mis en place en 2010 afin d'assurer le financement des infrastructures du réseau routier et de transport en commun. Le but était d'assurer le lien entre les revenus prélevés auprès des automobilistes et les dépenses liées aux infrastructures routières et de transport en commun.

Les revenus du FORT proviennent principalement de la taxe sur les carburants et des droits sur les permis de conduire et des droits d'immatriculation. Ces revenus sont affectés au maintien et au développement du réseau routier et du transport en commun.

TABLEAU 13

Fonds des réseaux de transport terrestre – Revenus et dépenses de l'exercice 2013-2014 (en millions de dollars)

Revenus	
Taxe sur les carburants	2 213
Permis et droits d'immatriculation	859
Autres ⁽¹⁾	303
TOTAL – REVENUS	3 375
Dépenses	
Réseau routier	2 430
Transport en commun	521
TOTAL – DÉPENSES	2 951
Surplus de l'exercice	424

(1) Sont notamment inclus les revenus provenant de la contribution des automobilistes au transport en commun et les transferts du gouvernement fédéral.

Source : Ministère des Transports du Québec.

DEUXIÈME PARTIE : LA FISCALITÉ ET LE RÔLE SOCIOÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT

La fiscalité n'est pas qu'un outil de financement des services publics.

En prélevant des ressources pour financer les services publics, l'État agit sur le comportement des agents économiques, citoyens comme entreprises et organismes. Il est donc logique que l'État utilise le régime fiscal pour mettre en œuvre certaines politiques publiques et assumer ses responsabilités socioéconomiques – indépendamment de la livraison de services publics aux citoyens. Le gouvernement du Québec ne fait pas exception à cet égard puisqu'il a mis en place de nombreuses dépenses fiscales qui lui permettent de s'acquitter de ses responsabilités.

La deuxième partie du présent document aborde trois de ces responsabilités, soit :

- la redistribution de la richesse;
- l'appui à la politique économique;
- les politiques familiales, sociales et environnementales.

1. LA FISCALITÉ POUR REDISTRIBUER LA RICHESSE

La fiscalité des particuliers est utilisée par tous les pays développés pour redistribuer la richesse afin de réduire l'inégalité des revenus.

Deux moyens sont utilisés à cette fin, soit :

- la mise en place d'impôts progressifs;
- le versement de transferts par l'intermédiaire de l'impôt – ces transferts prenant souvent la forme de crédits d'impôt spécifiques.

□ Les impôts progressifs

Un impôt est progressif lorsque le taux qui est appliqué croît avec le revenu. Lorsqu'un taux unique s'applique, peu importe le revenu, on parle plutôt d'un impôt proportionnel. Le régime d'imposition québécois est progressif puisque le taux moyen d'imposition des contribuables québécois augmente en fonction du revenu.

- En 2011, le taux moyen d'imposition des contribuables québécois est de 9,4 %.
- Il atteint 14,6 % chez les contribuables qui gagnent 100 000 \$ ou plus.

TABLEAU 14

Nombre de contribuables, revenu moyen, impôt moyen et taux moyen d'imposition selon la tranche de revenu total – 2011 (selon l'unité indiquée)

Tranche de revenu total	Nombre de contribuables (000)	Revenu moyen (\$)	Impôt moyen (\$)	Taux moyen d'imposition ⁽¹⁾ (%)
Moins de 20 000 \$	2 403	10 515	54	0,5
20 000 \$ à 29 999 \$	936	24 733	969	3,9
30 000 \$ à 49 999 \$	1 469	39 205	3 011	7,7
50 000 \$ à 99 999 \$	1 258	67 649	7 753	11,2
100 000 \$ ou plus	306	187 862	27 404	14,6
TOTAL	6 372	39 019	3 665	9,4

(1) Le taux moyen d'imposition est inférieur au taux marginal maximum puisque ce dernier considère différentes mesures fiscales tels les déductions et les crédits d'impôt non remboursables, notamment le montant de base.

Source : Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers – Année d'imposition 2011*, mars 2014.

■ Le taux marginal d'imposition

Selon les tables d'imposition de 2014, le taux marginal combiné fédéral et provincial maximal s'élève à 49,97 %, soit à :

- 25,75 % au régime du Québec;
- 24,22 % au régime fédéral.

TABLEAU 15

Taux d'imposition du Québec et du gouvernement fédéral – 2014 (taux en pourcentage)

Table du Québec		Table fédérale		
Tranche de revenu imposable	Taux	Tranche de revenu imposable	Taux	Taux Québec ⁽¹⁾
41 495 \$ ou moins	16 %	43 953 \$ ou moins	15 %	12,53 %
41 495 \$ à 82 985 \$	20 %	43 953 \$ à 87 907 \$	22 %	18,37 %
82 985 \$ à 100 970 \$	24 %	87 907 \$ à 136 270 \$	26 %	21,71 %
Plus de 100 970 \$	25,75 %	Plus de 136 270 \$	29 %	24,22 %

(1) Tenant compte de l'abattement fédéral pour les résidents du Québec.

■ L'impact des taux d'imposition sur les contribuables

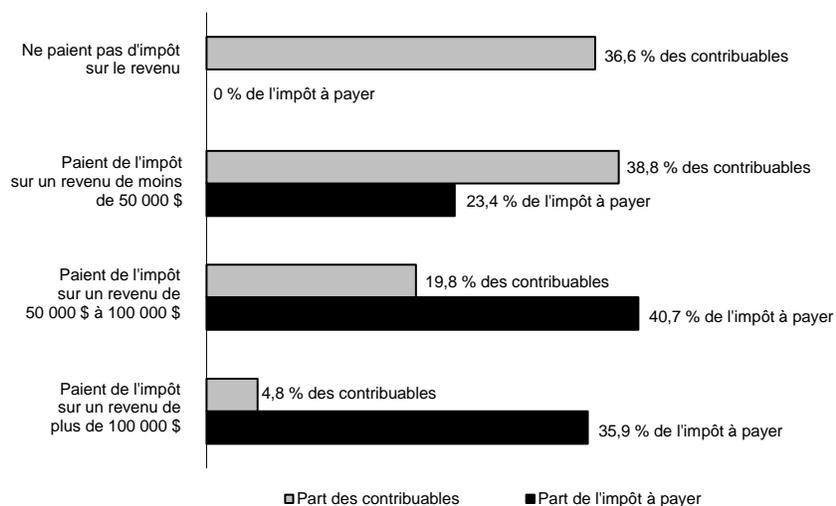
Au Québec, environ 37 % des contribuables ne paient pas d'impôt sur le revenu, notamment en raison de leur faible revenu.

Les contribuables ayant un revenu de moins de 50 000 \$ acquittent 23 % de l'impôt à payer, alors qu'ils représentent 75 % des contribuables.

À l'opposé, les contribuables ayant un revenu de 50 000 \$ ou plus paient 77 % de l'impôt, alors qu'ils ne représentent que 25 % des contribuables. Plus spécifiquement, les contribuables ayant un revenu de plus de 100 000 \$ assument 36 % de l'impôt à payer alors qu'ils ne représentent que 5 % du nombre des contribuables.

GRAPHIQUE 7

Répartition des contribuables et de l'impôt à payer selon la tranche de revenu total – 2011 (en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec, *Statistiques fiscales des particuliers – Année d'imposition 2011*, mars 2014.

□ Le financement des transferts

Au-delà d'établir un régime d'imposition progressif, la répartition de la richesse s'effectue également au moyen des transferts, financés par les impôts prélevés.

Dans le cadre du régime fiscal, les transferts sociaux sont principalement accordés sous la forme de crédits d'impôt remboursables qui donnent droit à un remboursement d'impôt lorsque la valeur de l'aide excède l'impôt à payer.

Les principaux crédits d'impôt remboursables sont le soutien aux enfants, la prime au travail, le crédit d'impôt pour la solidarité, le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants et le crédit d'impôt pour maintien à domicile des aînés.

Ces crédits d'impôt remboursables bénéficient davantage aux ménages à faible ou à moyen revenu du fait qu'ils sont réductibles en fonction du revenu familial.

Au cours de la période 2005 à 2013, le coût des principaux crédits d'impôt remboursables est passé de 3,3 milliards de dollars à 5,2 milliards de dollars, soit une augmentation moyenne annuelle de 5,7 %.

TABLEAU 16

Dépenses fiscales découlant des principaux crédits d'impôt remboursables – De 2005 à 2013 (en millions de dollars)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Crédit d'impôt pour maintien à domicile des aînés	91	107	158	205	225	246	267	283	312
Crédit d'impôt pour la solidarité	—	—	—	—	—	—	696	1 664	1 721
Crédit d'impôt pour la taxe de vente du Québec	466	480	499	519	519	540	—	—	—
Remboursement d'impôts fonciers	244	250	270	280	294	316	342	—	—
Soutien aux enfants	1 974	2 037	2 055	2 042	2 063	2 050	2 065	2 093	2 140
Supplément pour enfant handicapé	42	62	66	68	73	74	78	80	82
Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants	166	167	172	200	282	341	413	482	557
Crédit d'impôt pour frais médicaux	23	31	35	39	44	47	48	48	50
Prime au travail	336	358	357	352	360	357	351	327	331
TOTAL	3 342	3 492	3 612	3 705	3 860	3 971	4 260	4 977	5 193

2. LA FISCALITÉ POUR APPUYER LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

La fiscalité est utilisée par le gouvernement pour appuyer sa politique économique – soit soutenir la stabilité de l'économie et stimuler la croissance économique.

□ Soutenir la stabilité de l'économie et stimuler la croissance économique

La fiscalité est utilisée par le gouvernement :

- pour relancer la croissance économique en période de ralentissement;
- pour soutenir certaines régions ayant une diversité économique moins importante;
- pour appuyer certaines industries spécifiques, plus sensibles aux cycles économiques.

Les arguments avancés en faveur d'un régime fiscal favorisant la stabilité de l'économie et la croissance économique pour les entreprises et les ménages sont multiples. La fiscalité permet de diminuer la vulnérabilité de certaines entreprises et l'incertitude que peuvent engendrer les fluctuations économiques. Un tel environnement favorise :

- la création d'emplois et d'entreprises;
- l'épargne et l'investissement;
- l'expansion des sociétés québécoises;
- la croissance économique.

La fiscalité est un outil largement utilisé pour stimuler les déterminants de la croissance de la productivité que sont :

- le capital humain;
- le progrès technologique;
- le capital physique.

Un régime fiscal stable et concurrentiel à l'échelle internationale peut contribuer à accroître les investissements provenant de l'étranger, dans un contexte de compétition accrue entre les juridictions.

Au cours des dernières années, le gouvernement a défini un ensemble de mesures fiscales pour appuyer sa politique économique. On peut les regrouper entre :

- les mesures pour les entreprises;
- les mesures pour les particuliers.

2.1 Les mesures pour les entreprises

Les mesures s'adressant aux entreprises québécoises pour favoriser la stabilité de l'économie et la croissance économique peuvent être divisées en deux grandes catégories, soit :

- les mesures générales;
- les mesures spécifiques.

□ Les mesures générales

Les mesures générales sont les mesures offertes à l'ensemble des entreprises.

Parmi celles-ci figurent :

- l'amortissement accéléré;
- le taux réduit pour les PME.

□ Les mesures spécifiques

Les mesures spécifiques sont les mesures qui ne sont accessibles qu'à certaines activités, industries ou régions.

■ Les mesures offrant une aide fiscale particulière à certains secteurs économiques stratégiques

Parmi ces mesures se trouvent notamment :

- le crédit d'impôt à la recherche et développement;
- le crédit d'impôt pour le développement des affaires électroniques;
- le crédit d'impôt pour la production de titres multimédias;
- le crédit d'impôt relatif aux ressources.

■ Les mesures offrant une aide fiscale propre à certaines régions

Parmi ces mesures figurent notamment :

- le crédit d'impôt pour la Gaspésie et certaines régions maritimes du Québec;
- la déduction additionnelle pour les coûts de transport dont bénéficient les PME manufacturières éloignées;
- des taux majorés du crédit d'impôt à l'investissement pour les entreprises des régions ressources.

2.2 Les mesures pour les particuliers

Un grand nombre de mesures fiscales ayant pour but l'amélioration des perspectives économiques du Québec ont été mises en place afin d'influencer le comportement des particuliers.

Ces mesures fiscales peuvent être classées en deux groupes distincts, selon qu'elles visent :

- le soutien au travail;
- le soutien à l'épargne.

Le soutien au travail

Les mesures visant à soutenir le travail ont plusieurs objectifs spécifiques, dont ceux d'inciter les gens à travailler, de reconnaître des dépenses réalisées à cette fin et de favoriser le recrutement de travailleurs.

C'est notamment le cas :

- de la prime au travail;
- de la déduction pour les travailleurs;
- du crédit d'impôt pour nouveaux diplômés travaillant dans une région ressource éloignée.

Le soutien à l'épargne

Le soutien à l'épargne a pour but d'encourager l'épargne des ménages québécois, qu'il s'agisse d'épargne générale, d'épargne en vue de la retraite ou d'épargne pour d'autres objectifs ciblés.

Le gouvernement a mis en place des mesures fiscales, notamment afin de s'harmoniser avec les mesures mises en place par le gouvernement fédéral et visant diverses clientèles.

On fait entre autres référence ici :

- au compte d'épargne libre d'impôt (CELI);
- au régime enregistré d'épargne-retraite (REER);
- au régime de pension agréé (RPA);
- au régime enregistré d'épargne-études (REEE);
- au régime volontaire d'épargne-retraite (RVER).

3. LA FISCALITÉ AU SERVICE DES POLITIQUES FAMILIALES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES

Indépendamment du financement des services publics, de la redistribution de la richesse, et de l'appui à la politique économique, la fiscalité est utilisée par les gouvernements pour mettre en œuvre les politiques familiales, sociales et environnementales.

Le gouvernement du Québec ne fait pas exception à cet égard, et utilise la fiscalité, en plus de ses programmes budgétaires, pour atteindre ses objectifs en matière familiale, sociale et environnementale.

□ La politique familiale

La politique familiale du Québec telle qu'on la connaît actuellement a été graduellement mise en place à partir de la fin des années 1990. Elle couvre les trois volets formant les politiques familiales des pays développés – soit les allocations familiales, les services de garde d'enfants et la conciliation famille-travail –, et s'appuie en bonne partie sur des mesures fiscales.

En 2013, la politique familiale du Québec a représenté pour le gouvernement une dépense globale de 7,8 milliards de dollars.

Plusieurs mesures de cette politique sont de nature budgétaire, mais d'autres sont de nature fiscale.

■ Les allocations familiales : le soutien financier aux familles

Le soutien financier aux familles est dispensé principalement par une mesure fiscale, le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants, qui constituait une aide de 2,2 milliards de dollars en 2013.

Le soutien financier aux familles comprend également les crédits d'impôt non remboursables pour les enfants à charge en formation professionnelle ou aux études postsecondaires.

■ L'aide gouvernementale à la garde des enfants

Le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde constitue une aide fiscale de l'ordre de 560 millions de dollars qui vient s'ajouter aux dépenses gouvernementales de 2,3 milliards de dollars dans le programme de services de garde à contribution réduite.

□ **La politique sociale : le crédit d'impôt remboursable pour la solidarité**

Les objectifs de la politique sociale sont mis en œuvre au moyen de mesures budgétaires et de mesures fiscales.

Sur le plan fiscal, le crédit d'impôt pour la solidarité est accordé aux ménages à faible ou à moyen revenu pour atténuer les coûts reliés à la taxe de vente du Québec (TVQ) et au logement, tout en reconnaissant que le coût de la vie est plus élevé dans les villages nordiques qu'ailleurs au Québec.

Ce crédit d'impôt comprend trois volets :

- une composante pour compenser la TVQ;
- une composante s'adressant aux ménages supportant des frais de logement admissibles;
- une composante pour les particuliers habitant un village nordique.

Le montant du crédit d'impôt déterminé est versé mensuellement aux ménages admissibles.

□ Les politiques environnementales

De façon relativement récente, la fiscalité est utilisée de façon croissante par les pays développés pour appuyer les politiques environnementales.

■ La fiscalité verte

Ce que l'on appelle la « fiscalité verte³ » peut être défini comme une stratégie fiscale visant à protéger l'environnement, à promouvoir le développement durable et à favoriser l'économie verte. Elle consiste principalement à rechercher un meilleur alignement entre les objectifs économiques et environnementaux du gouvernement.

Elle peut notamment s'exprimer par la mise en place de mesures fiscales dont l'objectif est de modifier le prix de marché de certains biens et services qui ont un impact soit défavorable, soit bénéfique pour l'environnement.

- Le signal de prix envoyé par ces mesures aux agents économiques permet d'influencer leurs comportements afin qu'ils soient plus écoresponsables.
- La fiscalité verte idéale envoie un signal de prix simple, lisible et stable pouvant être anticipé par les particuliers et les entreprises de sorte à encourager des comportements favorables à l'environnement. Cela suppose un choix approprié des assiettes de taxation, des taux de taxation corrigeant les externalités et des dispositions claires pour assurer une bonne compréhension par les agents économiques concernés.

Les mesures issues de la fiscalité verte peuvent prendre différentes formes, comme une taxe, un remboursement de taxe, une redevance, un droit, un crédit d'impôt, une déduction ou une exemption d'impôt.

Les mesures fiscales peuvent être incitatives, pénalisantes ou compensatrices.

- Les mesures sont incitatives lorsqu'elles encouragent des comportements écoresponsables de la part des agents économiques. C'est le cas d'un crédit d'impôt subventionnant un comportement écologique souhaitable.
- Les mesures sont pénalisantes lorsqu'elles découragent les activités polluantes des agents économiques. Une taxe peut s'appliquer aux émissions de gaz à effet de serre des entreprises afin de les inciter à revoir leur mode de production pour éventuellement réduire leur pollution atmosphérique (écotaxe).
- Les mesures sont compensatrices lorsqu'il s'agit de mesures à la base pénalisantes, telle une écotaxe, dont le produit est utilisé pour corriger certaines inefficiences du marché, comme la réduction de taxes qui a un effet négatif sur la croissance économique. On parle alors d'une action qui possède un double dividende, en protégeant l'environnement et en favorisant la croissance économique.

³ Aussi appelée fiscalité écologique, fiscalité environnementale ou écofiscalité.

■ **Les mesures fiscales mises en place au Québec pour soutenir les politiques environnementales**

Le Québec a déjà une forme de fiscalité verte, prenant la forme de mesures touchant le régime d'imposition des particuliers, le régime d'imposition des sociétés, le régime des taxes à la consommation et le régime des droits, permis et licences.

Parmi les mesures écofiscales mises en place par le gouvernement du Québec, on peut notamment citer :

- le crédit d'impôt remboursable ÉcoRénov dans le régime d'imposition des particuliers;
- la déduction additionnelle de 100 % dans le calcul du revenu de l'employeur relativement aux titres de transport en commun payés aux employés dans le régime d'imposition des sociétés;
- la taxe sur les carburants dans le régime des taxes à la consommation;
- la redevance annuelle au Fonds vert dans le régime des droits, permis et licences;
- la redevance sur l'élimination des matières résiduelles;
- le droit additionnel sur les véhicules de forte cylindrée;
- les droits spécifiques sur les pneus neufs;
- les écofrais applicables sur l'achat d'appareils électroniques.

■ **Un marché du carbone complémentaire à la fiscalité verte**

En complémentarité aux mesures écofiscales, le Québec, conjointement avec la Californie, a implanté le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre depuis le 1^{er} janvier 2013.

Ce système cible les grands émetteurs industriels et les producteurs d'électricité depuis le 1^{er} janvier 2013 ainsi que les distributeurs de carburants et de combustibles fossiles à compter du 1^{er} janvier 2015.

Les revenus sont versés au Fonds vert pour le financement des mesures du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques qui vise, notamment, l'amélioration de l'efficacité énergétique, la réduction des gaz à effet de serre ainsi que l'adaptation aux changements climatiques.

TROISIÈME PARTIE : LE POIDS ET L'ADMINISTRATION DU RÉGIME FISCAL QUÉBÉCOIS

Telle que présentée à la dernière partie, la fiscalité est utilisée par l'État québécois pour assumer son rôle socioéconomique. Cependant, ces choix fiscaux du gouvernement ont un impact significatif sur l'ensemble des Québécois et des sociétés du Québec.

Cette fiscalité constitue le régime fiscal québécois, dont on présente ici l'incidence en abordant successivement :

- le poids de la fiscalité;
- l'administration fiscale.

1. LE POIDS DE LA FISCALITÉ

Si on compare l'ensemble des impôts et des taxes perçus au Québec⁴ par rapport à nos principaux partenaires, on constate que le fardeau fiscal global est plus élevé au Québec qu'en Ontario, que dans le reste du Canada et qu'aux États-Unis.

▣ Le fardeau fiscal global

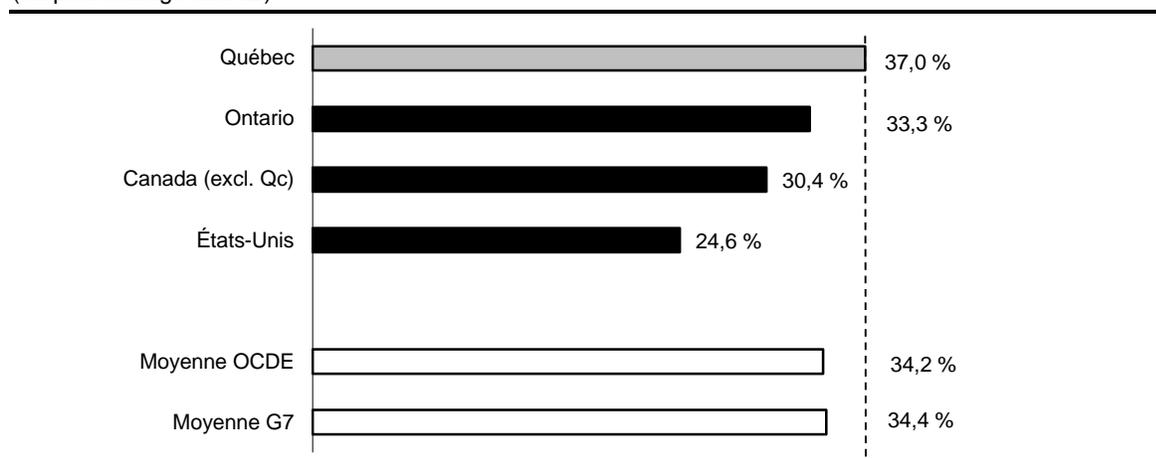
Le fardeau fiscal global représente 37,0 % du PIB au Québec, comparativement à 33,3 % en Ontario, à 30,4 % au Canada excluant le Québec et à 24,6 % aux États-Unis.

Le fardeau fiscal global du Québec est également plus élevé que celui de la moyenne des pays du G7 et des pays membres de l'OCDE.

GRAPHIQUE 8

Importance des recettes fiscales globales – 2010

(en pourcentage du PIB)



Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

⁴ Incluant les impôts fédéral et du Québec sur le revenu des particuliers et des sociétés, les cotisations au Régime de rentes du Québec, à l'assurance-emploi et au régime public d'assurance médicaments, les taxes sur la masse salariale payées par les employeurs, les impôts fonciers, la TPS, la TVQ et les autres taxes à la consommation du Québec.

□ Le poids des impôts sur le revenu des particuliers

Le Québec est également l'endroit où le poids des impôts sur le revenu des particuliers est le plus élevé en proportion du PIB, en effectuant les mêmes comparaisons.

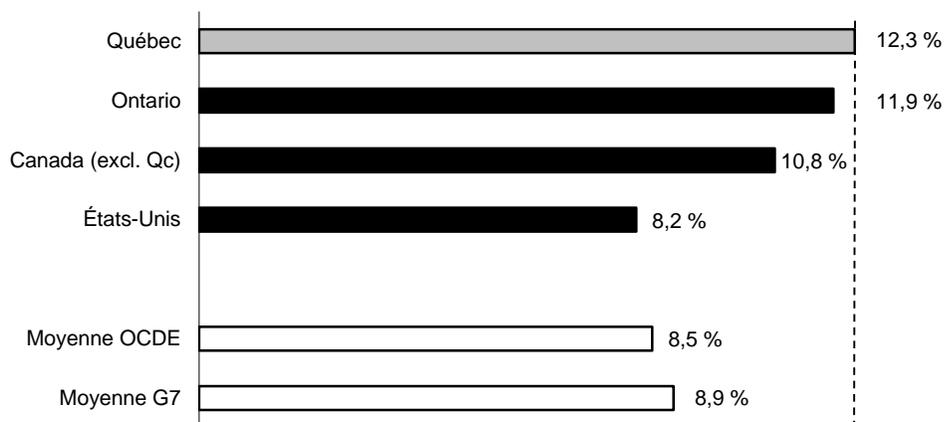
L'impôt sur le revenu des particuliers représente 12,3 % du PIB, incluant l'impôt fédéral et l'impôt du Québec.

Ce taux est de 11,9 % en Ontario, de 10,8 % au Canada excluant le Québec, de 8,2 % aux États-Unis et de près de 9,0 % dans les pays membres du G7 et de l'OCDE.

GRAPHIQUE 9

Importance des impôts sur le revenu des particuliers – 2010

(en pourcentage du PIB)



Note : L'impôt sur le revenu des particuliers couvre les impôts sur le revenu, sur les bénéfices et sur les gains en capital des personnes physiques payés auprès des différents ordres de gouvernement.

Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

□ Le poids des impôts des sociétés

Pour ce qui est des sociétés, le poids des impôts au Québec est le plus lourd en Amérique du Nord.

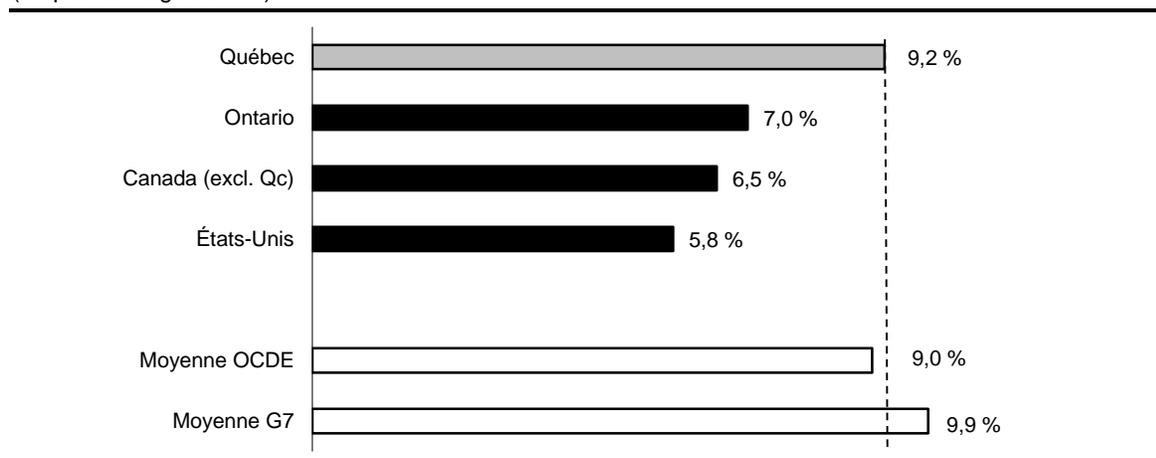
Les impôts des sociétés représentent 9,2 % du PIB comparativement à 7,0 % en Ontario, à 6,5 % au Canada excluant le Québec ainsi qu'à 5,8 % aux États-Unis.

On constate toutefois que les sociétés sont davantage imposées dans l'ensemble des pays membres du G7, mais que la situation au Québec est comparable à la moyenne de l'OCDE.

GRAPHIQUE 10

Importance des impôts des sociétés – 2010

(en pourcentage du PIB)



Note : Les impôts des sociétés couvrent notamment les impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital des entreprises, les cotisations de sécurité sociale de l'employeur et des travailleurs autonomes, les impôts sur les salaires et la main-d'œuvre ainsi que les impôts périodiques sur l'actif net acquittés par des sociétés et payés auprès des différents ordres de gouvernement.

Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

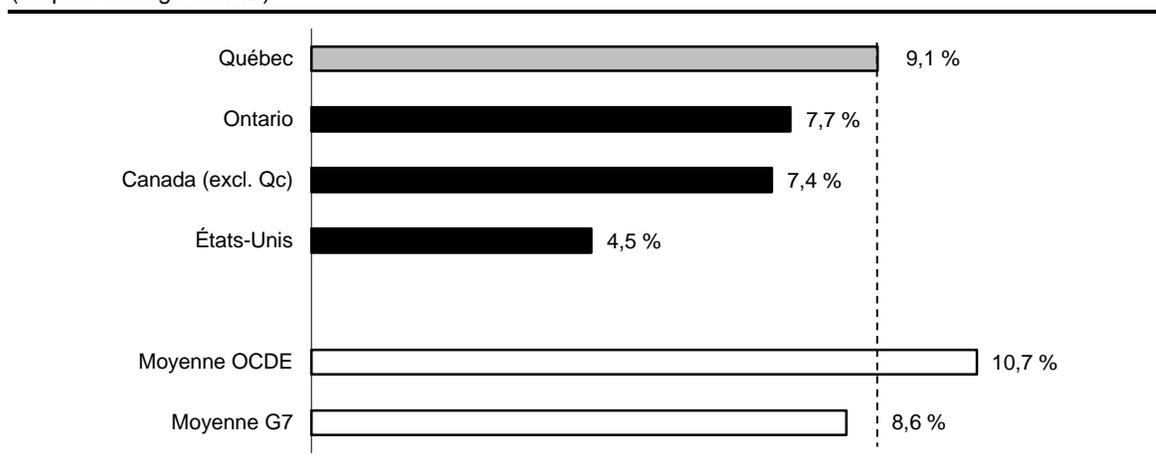
□ Le poids des taxes sur les biens et services

Dans le cas du poids des taxes sur les biens et services, elles représentent 9,1 % du PIB québécois comparativement à 7,7 % en Ontario, à 7,4 % au Canada excluant le Québec ainsi qu'à 4,5 % aux États-Unis.

Le niveau des taxes sur les biens et services prélevées au Québec est un peu plus élevé que dans la moyenne du G7, mais un peu plus bas que dans la moyenne des pays membres de l'OCDE.

GRAPHIQUE 11

Importance des taxes sur les biens et services – 2010 (en pourcentage du PIB)



Note : Les taxes sur les biens et services couvrent notamment les taxes générales sur les ventes, les taxes sur la valeur ajoutée, les taxes d'accises, les taxes perçues à l'importation et à l'exportation de biens ainsi que les impôts sur l'extraction, le traitement ou la production de minéraux et autres produits payés auprès des différents ordres de gouvernement.

Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

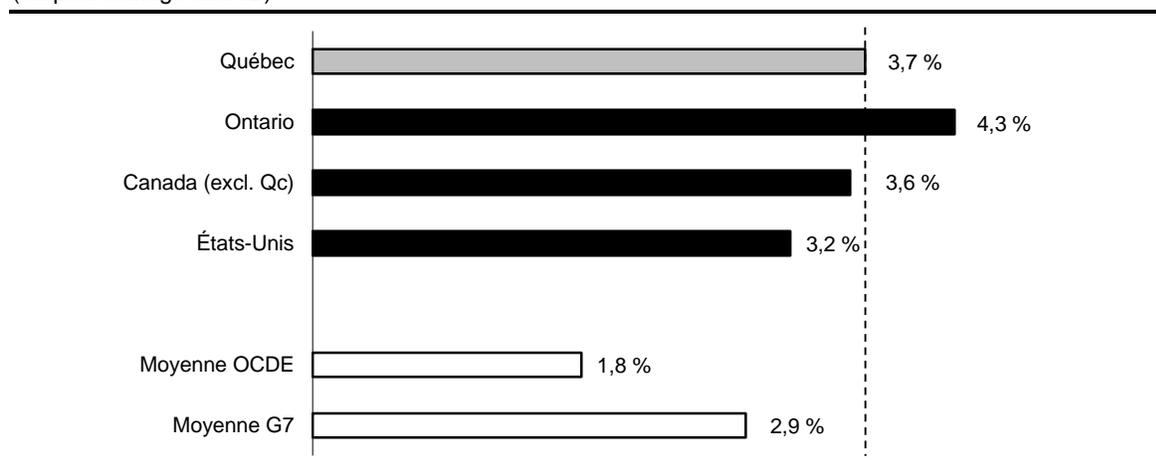
□ Le poids de l'impôt sur la propriété

Le poids de l'impôt sur la propriété au Québec est assez comparable avec le reste de l'Amérique du Nord. L'impôt sur la propriété représente 3,7 % du PIB québécois comparativement à 4,3 % en Ontario, à 3,6 % au Canada excluant le Québec ainsi qu'à 3,2 % aux États-Unis.

Par contre, le poids de l'impôt sur la propriété au Québec est plus élevé que celui de la moyenne du G7 et des pays membres de l'OCDE.

GRAPHIQUE 12

Importance de l'impôt sur la propriété – 2010 (en pourcentage du PIB)



Note : L'impôt sur la propriété couvre notamment les impôts périodiques sur la propriété immobilière, les impôts sur les mutations par décès, les successions et les donations ainsi que les impôts sur les transactions mobilières et immobilières.

Sources : OCDE et ministère des Finances du Québec.

2. L'ADMINISTRATION FISCALE

L'application du régime fiscal, soit l'administration fiscale, relève principalement de l'Agence du revenu du Québec (Revenu Québec).

- C'est un acteur majeur dans le respect de la conformité fiscale. C'est à elle que revient la responsabilité de s'assurer de la conformité fiscale.
- Ce dernier point conduit à aborder la question de l'évasion fiscale et de l'évitement fiscal.

2.1 La perception des impôts

Le régime fiscal québécois repose sur le principe de l'autocotisation. Il s'agit pour les contribuables et les mandataires d'établir, de déclarer et de transmettre à Revenu Québec leurs contributions et les montants perçus à l'intérieur des délais prescrits.

La retenue à la source

L'un des systèmes utilisés pour percevoir l'impôt sur le revenu des particuliers est celui de la retenue à la source. Ce système fait appel à un tiers, le payeur, qui doit retenir, de certains types de revenus qu'il verse, un montant à valoir sur l'impôt à payer par le bénéficiaire. Le montant ainsi retenu doit être remis au gouvernement périodiquement.

Les acomptes provisionnels

Certains revenus ne sont toutefois pas sujets à une retenue d'impôt à la source.

Afin de percevoir l'impôt attribuable à de tels revenus, le système des acomptes provisionnels est utilisé.

■ Les particuliers

En vertu du système des acomptes provisionnels, un particulier est tenu de verser périodiquement un certain montant au gouvernement à titre d'avance sur son impôt à payer lorsque, en règle générale, son impôt net à payer pour l'année et pour l'une ou l'autre des deux années précédentes excède 1 800 \$.

La coexistence de ces deux systèmes permet d'uniformiser, dans une certaine mesure, les modalités de paiement de l'impôt sur le revenu pour l'ensemble des particuliers, assurant ainsi l'équité du régime fiscal.

Le solde de l'impôt à payer par un particulier pour une année est généralement exigible le 30 avril de l'année suivante.

■ Les sociétés

Pour sa part, une société doit verser pour une année d'imposition des acomptes provisionnels à l'égard de l'impôt et de différentes taxes exigibles en vertu du régime d'imposition si le total de l'impôt et des taxes, autres que la taxe compensatoire des institutions financières, qu'elle doit payer pour cette année et qu'elle devait payer pour l'année d'imposition précédente dépasse pour chacune de ces années 3 000 \$.

Les acomptes provisionnels doivent être payés par versements mensuels au plus tard le dernier jour de chaque mois. Sous réserve du respect de certaines conditions, les sociétés privées sous contrôle canadien peuvent payer leurs acomptes sur une base trimestrielle, le dernier jour de chaque période de trois mois.

Le solde de l'impôt et des taxes exigibles en vertu du régime d'imposition doit être payé au plus tard deux mois après la fin de l'exercice financier de la société.

❑ La conformité fiscale et le contrôle fiscal

Revenu Québec a notamment pour mission de s'assurer que chaque contribuable paie sa juste part du financement des services publics et d'effectuer la perception des revenus dus au gouvernement.

À cette fin, Revenu Québec doit :

- favoriser le respect volontaire des obligations fiscales en assurant des services de qualité pour les contribuables et en simplifiant les processus de déclarations fiscales;
- concevoir des approches innovantes et avoir recours aux nouvelles technologies pour inciter les contribuables qui ne respectent pas les règles fiscales à s'y conformer.

Afin d'atteindre ces objectifs, Revenu Québec doit exercer un contrôle fiscal soutenu, ce qui l'oblige à renouveler constamment ses façons de faire.

Le rôle d'autres organismes

Du point de vue du gouvernement, les mesures fiscales sont habituellement faciles à administrer, car elles sont d'application générale, peuvent viser un grand nombre d'entreprises et, le plus souvent, ne nécessitent pas la mise en place de processus spécifiques.

Dans le cas particulier des crédits d'impôt exigeant un certificat ou une attestation d'admissibilité, les sociétés doivent se soumettre à un double contrôle, soit un contrôle ex ante effectué lors de la délivrance du certificat ou de l'attestation, et un contrôle ex post, effectué après l'étape dite de l'autocotisation, pour vérifier la conformité de la demande par rapport aux règles fiscales.

Le contrôle de l'admissibilité

Le contrôle de l'admissibilité a été confié à différents ministères ou organismes gouvernementaux qui ont la responsabilité de délivrer les documents pertinents, tandis que le contrôle de la conformité est confié à Revenu Québec.

Le contrôle de l'admissibilité permet d'établir que les sociétés requérantes poursuivent des activités admissibles et que ces activités sont réalisées par des employés admissibles.

Le contrôle de l'admissibilité peut être tarifé. L'émetteur du document d'admissibilité facture aux entreprises le coût ou une partie du coût de délivrance du certificat ou de l'attestation d'admissibilité, le cas échéant.

Parmi les organismes ou ministères délivrant un certificat ou une attestation d'admissibilité, on peut mentionner :

- Investissement Québec;
- la Société de développement des entreprises culturelles;
- le ministère des Finances;
- le ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations.

2.2 L'évasion fiscale et l'évitement fiscal

L'évasion fiscale et l'évitement fiscal réduisent tous les deux les revenus de l'État. Ces deux types de planifications ne doivent cependant pas être confondus l'un avec l'autre.

❑ L'évasion fiscale

L'évasion fiscale est une planification qui est notamment observée lorsqu'une personne fait intentionnellement des déclarations fausses ou trompeuses, ne respecte pas une loi fiscale ou tente d'éluder son impôt ou encore tente d'obtenir un remboursement auquel elle n'a pas droit.

Des exemples d'évasion fiscale sont le travail au noir et la sous-déclaration des revenus. Les personnes qui se rendent coupables de travail au noir et de sous-déclaration intentionnelle des revenus doivent payer leur impôt, les intérêts et les amendes applicables et elles risquent la prison.

❑ L'évitement fiscal

L'évitement fiscal est une planification qui ne contrevient à aucune règle particulière de la loi mais qui n'est pas conforme à l'objet et à l'esprit de la loi.

Un exemple d'évitement fiscal est fourni par une personne qui parvient à éviter tout impôt au Québec au moment de la vente d'un bien en utilisant une série d'opérations impliquant des structures juridiques situées à l'extérieur du Québec. Dans ce cas, l'application des règles ayant pour but de maintenir l'intégrité du régime fiscal aurait pour conséquence de contraindre cette personne à payer l'impôt et les intérêts qu'elle doit au Québec relativement à cette vente.

QUATRIÈME PARTIE : LE CONTEXTE DE LA PROCHAINE RÉFORME DE LA FISCALITÉ

En mettant en place la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, le gouvernement a engagé une réflexion approfondie sur le régime fiscal actuel, afin d'apporter les réformes qui seront considérées comme nécessaires.

Cette réflexion s'inscrit dans un contexte qu'il convient de rappeler ici :

- sur le plan des finances publiques, les finances du Québec se caractérisent par un déficit budgétaire persistant et un endettement majeur;
- sur le plan de la croissance économique, le Québec fait face à un ralentissement de l'activité, en bonne partie pour des raisons liées aux changements démographiques en cours.

1. LES FINANCES PUBLIQUES : UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE PERSISTANT ET UN ENDETTEMENT MAJEUR

L'analyse des finances publiques du Québec amène à deux constats essentiels :

- Depuis la récession de 2009, l'État québécois est en situation de déficit, et ce déficit est persistant.
- Cette situation de déficit ne fait qu'accroître un endettement déjà majeur.

Or, le budget 2014-2015 prévoit des cibles budgétaires précises à atteindre.

1.1 Un déficit budgétaire persistant

Depuis la récession de 2009, le Québec est aux prises avec des déficits budgétaires importants, se répétant année après année.

Le déficit anticipé de 3,1 milliards de dollars en 2013-2014 est de la même ampleur que ceux constatés en 2009-2010 et en 2010-2011, soit au pire moment de la crise mondiale.

□ Un problème qui n'est pas nouveau

Les premiers déficits budgétaires continus remontent à plusieurs décennies.

Notamment, durant un peu plus des deux tiers des trois dernières décennies, le gouvernement a enregistré des déficits budgétaires, soit :

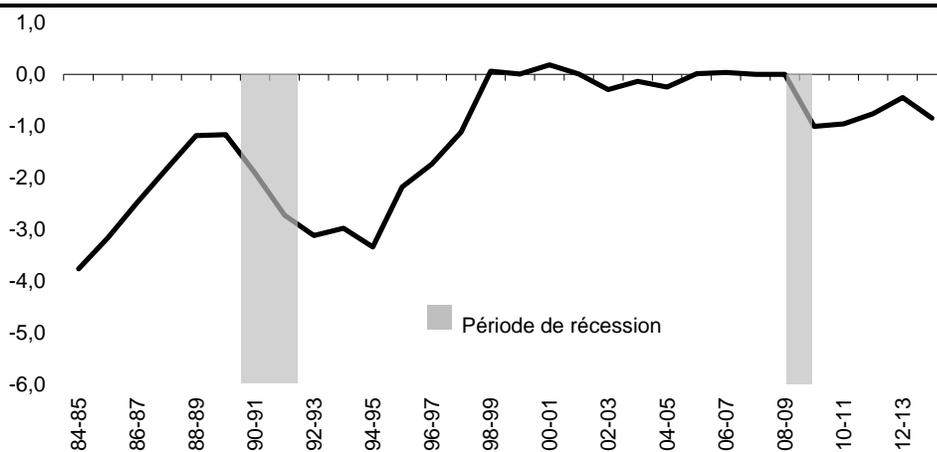
- de 1984-1985 à 1997-1998 inclusivement;
- de 2002-2003 à 2004-2005 inclusivement;
- de 2009-2010 à 2013-2014 inclusivement.

La récession du début des années 1990, comme celle de 2009, a été la cause directe d'une détérioration de la situation budgétaire qui a entraîné une augmentation de la dette.

Un facteur contribue à rendre plus préoccupante la situation actuelle : les perspectives de croissance économique sont plus modérées que par le passé, en raison notamment des changements démographiques.

GRAPHIQUE 13

Évolution du solde budgétaire⁽¹⁾ de 1984-1985 à 2013-2014 (en pourcentage du PIB)



(1) Solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire.
Sources : Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

❑ Des dépenses publiques élevées

La valeur des dépenses publiques dans l'économie représente un peu plus du quart de l'économie québécoise et illustre l'étendue du panier de services publics.

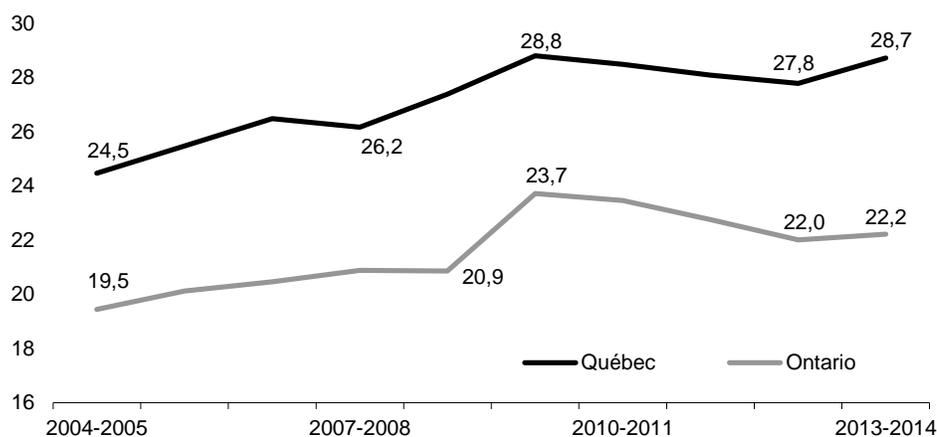
Après avoir augmenté lors de la récession en 2009-2010, la part des dépenses consolidées dans le PIB a diminué jusqu'en 2012-2013, demeurant néanmoins supérieure à celle qui prévalait avant la récession.

En 2013-2014, la part des dépenses consolidées dans l'économie a augmenté, pour atteindre 28,7 %, retrouvant une part équivalente à celle de 2009-2010.

En comparaison, cette part était de 22,2 % en Ontario en 2013-2014, ce qui représente un écart de 6,5 points de pourcentage.

GRAPHIQUE 14

Évolution des dépenses des administrations publiques⁽¹⁾ dans l'économie au Québec et en Ontario (en pourcentage du PIB)



(1) Dépenses des administrations publiques provinciales et locales consolidées, excluant le service de la dette. Les données proviennent du système de gestion financière (SGF) de Statistique Canada, qui présente les dépenses des provinces sur une base comparable en incluant notamment les dépenses des administrations locales. Le ministère des Finances du Québec procède à certains ajustements sur les données pour le Québec afin d'améliorer leur comparabilité avec celles des autres provinces. Les données du SGF n'étant disponibles que jusqu'en 2008-2009, le Ministère effectue des projections pour les dépenses des années 2009-2010 à 2013-2014.

Sources : Statistique Canada, ministère des Finances du Canada et ministère des Finances du Québec.

1.2 Un endettement majeur

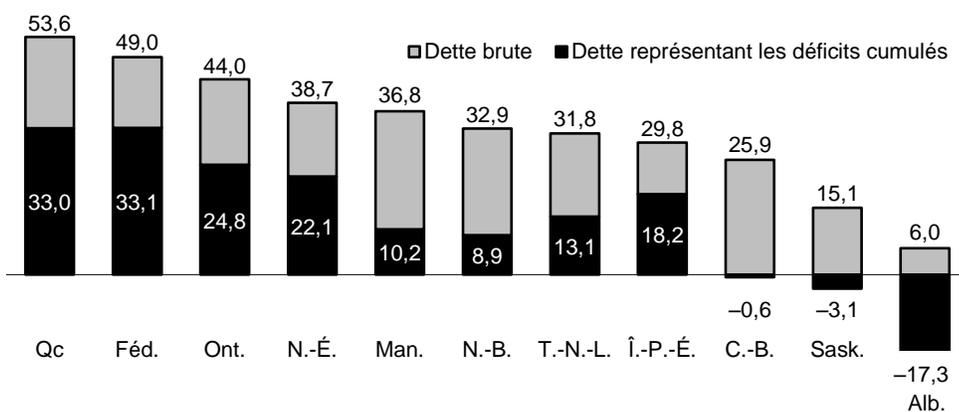
Le déficit contribue à l'alourdissement de la dette.

Comparativement aux autres provinces canadiennes et en pourcentage du PIB, le Québec est davantage endetté, que ce soit sur la base de la dette brute ou sur celle de la dette représentant les déficits cumulés.

- Au 31 mars 2013, le ratio de la dette brute du Québec au PIB s'élevait à 53,6 %.
- Il était de 44,0 % en Ontario, deuxième parmi les provinces les plus endettées, et de 38,7 % en Nouvelle-Écosse, qui arrive au troisième rang.

GRAPHIQUE 15

Dette brute et dette représentant les déficits cumulés au 31 mars 2013 (en pourcentage du PIB)



Note : Un signe négatif signifie que le gouvernement est en position de surplus cumulé.

Sources : Comptes publics des gouvernements, Statistique Canada et ministère des Finances du Québec.

❑ L'importance croissante du service de la dette

L'endettement a un impact direct sur la capacité du Québec à financer les services publics : le service de la dette représente une proportion importante de l'ensemble des dépenses du gouvernement.

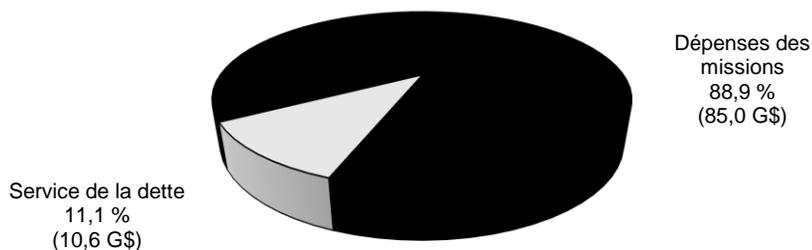
En 2013-2014, le gouvernement a consacré 10,6 milliards de dollars au service de la dette, ce qui représente plus de 11 % de ses dépenses.

- Ce montant était plus élevé que les dépenses du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, qui représentent 10,4 milliards de dollars en 2013-2014.
- Cela dépassait également l'ensemble du soutien financier direct offert par le gouvernement aux personnes et aux familles, soit le total des allocations familiales, de l'aide de dernier recours et de l'aide financière aux études.

Plus les coûts relatifs à la dette sont élevés, moins il y a de ressources financières disponibles pour le financement des services ou pour améliorer la compétitivité fiscale du Québec.

GRAPHIQUE 16

Service de la dette en proportion des dépenses consolidées – 2013-2014 (en pourcentage)



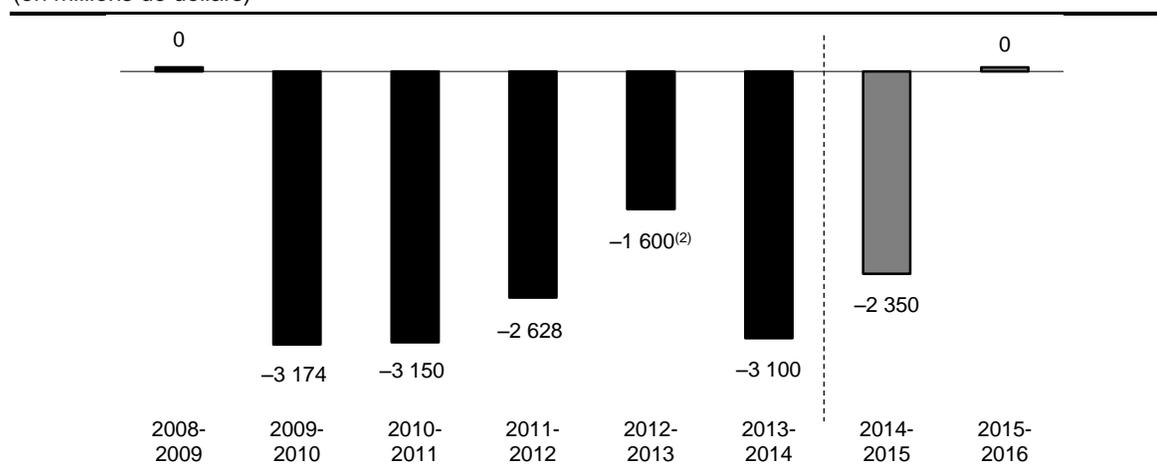
1.3 Le budget 2014-2015 : des cibles précises à atteindre

Dans le budget 2014-2015, le gouvernement a pris des engagements précis.

- Le déficit, qui a atteint 3,1 milliards de dollars en 2013-2014, doit être ramené à 2 350 millions de dollars en 2014-2015.
- L'équilibre budgétaire doit être impérativement rétabli en 2015-2016.

GRAPHIQUE 17

Solde budgétaire⁽¹⁾ – De 2008-2009 à 2015-2016
(en millions de dollars)



(1) Solde budgétaire au sens de la Loi sur l'équilibre budgétaire.

(2) Est exclue la perte exceptionnelle d'Hydro-Québec de 1 876 M\$ à la suite de la fermeture de la centrale nucléaire de Gentilly-2.

□ Une gestion responsable des dépenses

Pour atteindre ces cibles, le gouvernement a fixé des objectifs précis pour ce qui est des dépenses.

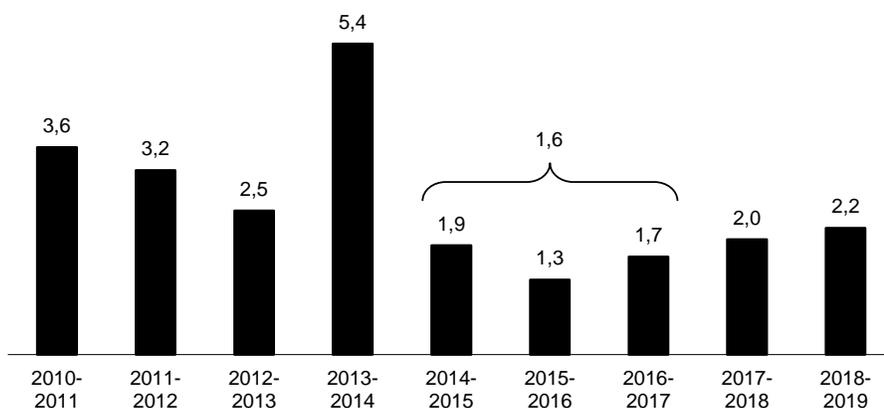
La croissance des dépenses consolidées⁵ excluant le service de la dette a atteint 5,4 % en 2013-2014.

Le gouvernement a fixé les objectifs de croissance des dépenses consolidées excluant le service de la dette à :

- 1,9 % en 2014-2015;
- 1,3 % en 2015-2016;
- 1,7 % en 2016-2017.

GRAPHIQUE 18

Croissance des dépenses consolidées excluant le service de la dette – De 2010-2011 à 2018-2019 (en pourcentage)



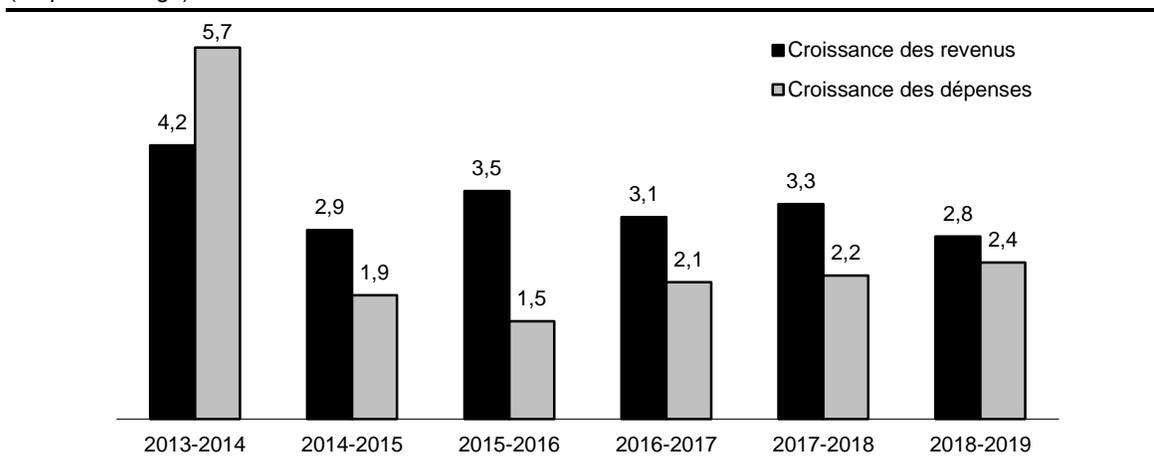
⁵ Les dépenses consolidées incluent, en plus des dépenses de programmes des ministères, celles des fonds spéciaux, des organismes autres que budgétaires, des entités des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation, ainsi que du service de la dette.

En incluant le service de la dette, à court terme, la croissance des dépenses sera de 1,8 % en moyenne par année de 2014-2015 à 2016-2017. Celle des revenus sera supérieure, avec 3,2 % en moyenne par année.

À plus long terme, l'équilibre budgétaire sera rétabli, permettant ainsi de ramener un rythme de croissance des dépenses de l'État comparable à celui de ses revenus.

GRAPHIQUE 19

Croissance des revenus et des dépenses consolidés – De 2013-2014 à 2018-2019
(en pourcentage)



2. LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE : UN RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ, EN RAISON DES CHANGEMENTS DÉMOGRAPHIQUES EN COURS

Le Québec est confronté à un processus de ralentissement de sa croissance économique, essentiellement pour des raisons liées aux changements démographiques.

- Historiquement, la croissance économique du Québec a été assurée par l'augmentation de la productivité et de l'emploi.
- Le vieillissement de la population constitue un enjeu redoutable, en raison de son impact direct sur la croissance de l'activité économique.

2.1 La productivité et l'emploi : les principaux facteurs de l'augmentation du niveau de vie au Québec

La croissance du PIB réel a été de 1,9 %, en moyenne, entre 1982 et 2013 au Québec.

Cette croissance a été assurée à parts égales par l'augmentation du bassin de travailleurs potentiels, par la hausse du taux d'emploi et par l'amélioration de la productivité.

Au Québec, les gains de niveau de vie de 2003 à 2013, tels que mesurés par la hausse du PIB réel par habitant, ont atteint 3 289 \$.

Les quatre principaux éléments qui expliquent cette évolution sont la productivité, les heures travaillées, l'emploi et la démographie.

- La productivité horaire a contribué à hauteur de 111 % à ces gains, soit pour 3 656 \$. Par contre, le nombre d'heures travaillées par emploi a contribué négativement aux gains de niveau de vie de 2003 à 2013. Cette situation s'explique par une augmentation de 9,9 % du nombre d'heures travaillées, une augmentation inférieure à celle du nombre d'emplois (11,4 %).
- Le taux d'emploi a contribué à hauteur de 56 %, soit pour 1 844 \$. Cette contribution s'explique principalement par la hausse de la participation des femmes au marché du travail et par la baisse du taux de chômage. Le ratio démographique, soit le rapport entre la population de 15 à 64 ans et la population totale, a retranché 881 \$ aux gains de niveau de vie, en raison notamment du vieillissement de la population qui a freiné la croissance du nombre de travailleurs potentiels.

TABLEAU 17

Sources des gains de niveau de vie au Québec – De 2003 à 2013 (en dollars constants de 2013)

	En dollars par habitant	En pourcentage des gains de niveau de vie
Gains de niveau de vie	3 289	100 %
Productivité par emploi	2 326	71 %
<i>Productivité horaire</i>	3 656	111 %
<i>Heures travaillées par emploi</i>	-1 330	-40 %
Taux d'emploi	1 844	56 %
Ratio démographique	-881	-27 %

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

2.2 Les enjeux du vieillissement de la population

Les changements démographiques importants actuellement en cours au Québec se traduiront par une contribution plus faible du bassin de travailleurs potentiels.

Le budget 2014-2015 a été établi sur une croissance du PIB réel de 1,8 % et de 2,0 % respectivement en 2014 et en 2015, la source de la croissance étant cependant différente par rapport aux années précédentes.

- Le bassin de travailleurs potentiels, c'est-à-dire la population de 15 à 64 ans, devrait diminuer au cours des prochaines années selon le scénario démographique retenu.
- Les gains de productivité et l'amélioration du taux d'emploi sont les facteurs qui soutiendront la croissance du PIB réel en 2014 et en 2015.
 - Même si le Québec a rattrapé le Canada en matière de taux d'emploi pour la majorité des cohortes de 15 à 54 ans, les cohortes de 55 ans et plus ont encore des taux d'emploi inférieurs aux taux canadiens. Ainsi, en 2015, l'augmentation du taux d'emploi sera le facteur contribuant le plus à la croissance du PIB réel.
- À plus long terme, la croissance du PIB réel sera soutenue principalement par la productivité. La croissance du taux d'emploi sera ralentie par le vieillissement de la population, en raison des faibles taux d'emploi des cohortes de 65 ans.

La croissance du PIB réel à long terme, telle que présentée, s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- Le vieillissement de la population se traduit par une réduction de la population âgée de 15 à 64 ans, mais les gains de productivité plus importants que par le passé compensent en partie le manque de travailleurs potentiels.

TABLEAU 18

Contribution des facteurs à la croissance économique (variation annuelle moyenne en pourcentage)

	Historique	Projections			
	1982-2013	2014-2015	2016-2020	2021-2025	2026-2030
PIB réel	1,9	1,9	1,7	1,3	1,1
Facteurs de croissance :					
Bassin de travailleurs potentiels ⁽¹⁾	0,6	-0,1	-0,3	-0,2	-0,2
Taux d'emploi ⁽²⁾	0,6	1,0	1,0	0,5	0,4
Productivité ⁽³⁾	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre aux totaux indiqués.

(1) Population âgée de 15 à 64 ans.

(2) Nombre total de travailleurs sur la population âgée de 15 à 64 ans.

(3) PIB réel par emploi.

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

CONCLUSION

Les différentes informations et données regroupées dans le présent document visent à faciliter la participation de tous les citoyens intéressés par les discussions à venir sur la réforme de la fiscalité.

Les deux premières sections du document rappellent les deux réalités encadrant les réflexions à venir.

- La fiscalité a d'abord pour but de financer les services publics, et on doit s'interroger sur la capacité du régime fiscal actuel à bien remplir cette finalité.
- La fiscalité constitue en même temps un puissant outil entre les mains de l'État, pour stimuler la croissance économique, mais également pour mettre en place ses politiques publiques.

Dans un contexte caractérisé par une situation budgétaire difficile et une croissance économique ralentie en raison des changements démographiques en cours, on doit s'interroger sur les réformes à apporter au régime fiscal actuel pour mieux financer les services publics et pour mieux stimuler les déterminants de la croissance économique, sans remettre en cause les différents objectifs de politiques publiques retenus par le gouvernement.

❑ Les questions

Le mandat confié par le gouvernement à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise identifie les principales questions soulevées avec la réforme à venir.

- Comment accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal, tout en assurant le financement des services publics?
- Peut-on définir un nouvel équilibre entre les différents modes de taxation?
- De quelle façon peut-on réviser le régime fiscal des entreprises pour mieux soutenir la croissance économique?
- Quelle analyse peut-on faire du régime fiscal des particuliers dans le but d'encourager davantage le travail et l'épargne ainsi que d'optimiser la tarification des services, et ce, tout en assurant une redistribution équitable de la richesse collective, notamment par le maintien d'un soutien adéquat pour les plus démunis?
- Peut-on fiscaliser certaines tarifications pour tenir compte de la capacité de payer des utilisateurs de services publics, tout en tenant compte des impacts sur les taux marginaux de taxation?

Dans le mandat qu'il a défini, le gouvernement demande également à la commission d'identifier les réductions à apporter aux dépenses fiscales afin de respecter les cibles fixées au budget 2014-2015, à partir d'un examen de leur pertinence et de leur efficacité.

Toutes ces questions sont maintenant sur la table. Les citoyens sont invités à faire bénéficier la commission de leur analyse, à donner leur avis et à communiquer leurs recommandations dans le cadre de la consultation publique organisée au cours de l'automne.

Document d'information
préparé à la demande de la
Commission d'examen sur la fiscalité québécoise
www.examenfiscalite.gouv.qc.ca