

Réflexions sur les priorités budgétaires du Québec en 2018-2019

Mars 2018



Table des matières

Préambule.....	3
Prudence et saine gouvernance.....	4
Définir et formaliser les principes de gestion de la Réserve de stabilisation	4
Adopter une politique de gestion du Fonds des générations.....	5
Une fiscalité équitable et efficace au service de la croissance.....	6
Assujettir le commerce en ligne à la TVQ.....	6
Introduire une déclaration de revenus unique pour les particuliers et les sociétés	7
Une gestion encore plus transparente.....	8
Créer un poste de directeur parlementaire du budget.....	8
Faciliter l'accès aux états financiers des organismes publics et parapublics.....	9
Des règles fiscales claires et cohérentes	10
Simplifier la fiscalité des aînés.....	10
Harmoniser les règles de décaissement des régimes de retraite.....	11
Accroître la pertinence et la cohérence des mesures fiscales.....	11

Préambule

L'Ordre des CPA du Québec est heureux de contribuer cette année encore à la réflexion du gouvernement en vue du budget 2018-2019.

La préparation du prochain budget du Québec se déroule comme l'an dernier dans un environnement économique international incertain. En effet, la montée du protectionnisme dans plusieurs pays développés menace la croissance de l'économie mondiale. Plus près de nous, les orientations de l'administration américaine ne manquent pas d'alimenter l'incertitude et d'affecter l'économie québécoise, notamment en ce qui a trait à la fiscalité, à l'avenir de l'ALENA et à la question du bois d'œuvre.

Par ailleurs, la mise en œuvre en septembre dernier de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne et la conclusion récente de l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) ouvrent de nouveaux marchés pour les produits et services québécois et viendront soutenir la croissance de notre économie, une économie ouverte et tournée vers l'exportation.

C'est donc avec ces éléments en toile de fond que l'Ordre met de l'avant neuf propositions qui reposent sur les principes de saine gouvernance, de transparence, d'équité, d'efficacité et d'efficience, autant de balises qui doivent guider le gouvernement du Québec dans l'élaboration de son prochain budget.

Prudence et saine gouvernance

Définir et formaliser les principes de gestion de la Réserve de stabilisation

Au cours des dernières années, l'économie du Québec a cru à un rythme supérieur aux prévisions. Combinée à un contrôle serré des dépenses publiques, cette croissance a permis la constitution d'une Réserve de stabilisation substantielle qui s'élevait à 4,55 milliards de dollars au 31 mars 2017.

Conformément à la Loi sur l'équilibre budgétaire, cette réserve vise à permettre au gouvernement d'absorber un choc financier résultant d'une situation imprévue et ainsi, d'être en mesure de maintenir son niveau de dépenses et/ou de ne pas augmenter son fardeau fiscal.

Or, dans son budget 2017-2018, le gouvernement a annoncé son intention d'utiliser une partie importante de cette réserve au cours des prochains exercices financiers pour financer une réduction du fardeau fiscal et augmenter ses dépenses, de sorte que le solde de la Réserve serait ramené à 1,8 milliard de dollars en 2020.

Bien que l'ajustement des transferts fédéraux versés au Québec annoncé en décembre 2017 permettra vraisemblablement au gouvernement d'éviter d'amputer la Réserve de stabilisation, l'orientation initiale du gouvernement soulève néanmoins deux questions importantes, à savoir : quel devrait être le niveau optimal de la Réserve de stabilisation qui permettrait de se prémunir adéquatement contre les imprévus? Et à quelles conditions pourrait-on recourir à cette réserve?

Dans une optique de saine gouvernance, le gouvernement devrait entreprendre une réflexion ouverte et transparente sur ces questions, en formaliser le résultat et l'expliquer au grand public.

Recommandation 1

Entreprendre une réflexion ouverte et transparente sur le niveau optimal de la Réserve de stabilisation et les conditions du recours à cette réserve, et en formaliser le résultat.

Adopter une politique de gestion du Fonds des générations

La création du Fonds des générations en 2006 reposait sur une idée simple et efficace : plutôt que de rembourser immédiatement la dette avec les surplus budgétaires disponibles, recourir à la Caisse de dépôt et placement pour faire fructifier cet argent à un taux supérieur au coût d'emprunt et constituer ainsi un fonds qui réduirait le ratio dette/PIB.

Au fil des ans et de l'ajout de nouvelles sources de revenus, le fonds n'a cessé de croître, tant et si bien que selon les plus récentes projections, il atteindra 26,7 milliards de dollars en 2021-2022.

Bien que le fonds lui-même, qui est un formidable outil d'équité intergénérationnelle, et la stratégie qui le sous-tend soient indéniablement un succès jusqu'ici, il reste que l'opération n'est pas sans risque.

En effet, si les rendements boursiers ont été au rendez-vous et que le loyer de l'argent n'a cessé de baisser au cours de la dernière décennie, il serait illusoire de penser qu'il en sera toujours ainsi. Déjà, les taux d'intérêt ont commencé à augmenter et plusieurs analystes estiment que la bourse a atteint un sommet. Les récentes corrections boursières tendent à confirmer cette hypothèse.

Le moment est donc opportun pour s'interroger sur le risque que nous courons collectivement à exposer la totalité des sommes accumulées dans le Fonds des générations aux variations boursières et financières sans même en retirer ponctuellement une certaine proportion pour rembourser directement une partie de la dette.

Recommandation 2

Entreprendre une réflexion ouverte et transparente, comprenant une revue des politiques de gestion de différents fonds souverains, afin d'adopter une politique de décaissement du Fonds des générations aux fins du remboursement de la dette.

Une fiscalité équitable et efficace au service de la croissance

Assujettir le commerce en ligne à la TVQ

Le commerce en ligne a beaucoup fait jaser ces derniers mois. Ce phénomène, encore en émergence il y a tout juste quelques années, connaît aujourd'hui un essor fulgurant. L'offre de biens et services s'est aujourd'hui dématérialisée et délocalisée et elle est désormais planétaire. Bien qu'attrayant pour le consommateur, ce nouveau modèle d'affaires menace déjà le commerce traditionnel et affaiblira assurément la capacité de l'État à financer les services publics s'il n'est pas mieux encadré.

En effet, selon les estimations de Revenu Québec, les pertes fiscales liées à la non-perception de la taxe de vente du Québec sur les biens et services achetés en ligne s'élèvent pour 2017 à 270 millions de dollars. Rien ne peut justifier que l'État québécois se prive de ces revenus. En outre, c'est une question d'équité entre les contribuables et envers les entreprises ayant une présence physique ou significative au Québec et qui, elles, perçoivent la TVQ.

Bien que cette problématique soit très complexe, l'OCDE est parvenue à élaborer un cadre de référence international et des recommandations concrètes sur la taxation de l'économie numérique. Dans son récent plan d'action pour assurer l'équité fiscale, le gouvernement du Québec fait sienne cette approche, avec raison.

Enfin, suivant le principe de la justice fiscale, les entreprises numériques étrangères ne devraient bénéficier d'aucun traitement de faveur et devraient, tout comme leurs concurrentes québécoises, avoir l'obligation de prélever les taxes de vente sur leurs produits et services dématérialisés. L'Ordre salue le leadership du gouvernement du Québec à cet égard.

Recommandation 3

Poursuivre la mise en œuvre du plan d'action gouvernemental pour assurer l'équité fiscale en ce qui a trait à la perception de la taxe de vente du Québec dans le contexte de l'économie numérique.

Introduire une déclaration de revenus unique pour les particuliers et les sociétés

La déclaration de revenus est une opération qui accapare annuellement d'énormes ressources humaines et financières qui pourraient en partie être dévolues à des activités économiques plus productives. Si le paiement des impôts passe invariablement par un bilan et une communication avec le gouvernement, les formalités entourant cet exercice devraient être simplifiées.

Les contribuables québécois se distinguent de leurs concitoyens des autres provinces en étant les seuls à devoir remplir chaque année deux déclarations de revenus. Partout ailleurs au Canada, les particuliers ne font qu'une seule déclaration de revenus qui regroupe les dispositions fiscales fédérales et provinciales. En ce qui concerne les sociétés, outre le Québec, seule l'Alberta exige deux déclarations distinctes.

La mise en place d'une déclaration fiscale unique, tant pour les particuliers que pour les sociétés, représenterait indéniablement des avantages considérables sans pour autant limiter l'autonomie fiscale dont le Québec doit sans conteste bénéficier. Opter pour une déclaration unique permettrait en outre :

- > de réaliser des gains d'efficacité estimés à 500 millions de dollars par an puisqu'une seule agence du revenu traiterait à la fois les volets fédéral et provincial des déclarations;
- > de simplifier les procédures et de diminuer la paperasse, tant pour les sociétés que pour les particuliers;
- > de créer un guichet unique pour toutes les questions relatives à la déclaration de revenus et aux impôts.

Tout compte fait, cette proposition fait appel au bon sens et reçoit un très large appui des observateurs, comptables professionnels agréés, fiscalistes et défenseurs d'une administration fiscale efficace et au service de l'intérêt collectif.

Recommandation 4

De concert avec le gouvernement fédéral, introduire une déclaration de revenus unique, tant pour les particuliers que pour les sociétés.

Une gestion encore plus transparente

Créer un poste de directeur parlementaire du budget

L'entrée en scène d'un directeur parlementaire du budget a transformé la dynamique budgétaire à Ottawa. Ainsi, prévisions budgétaires dépolitisées, estimations indépendantes des coûts d'une mesure ou d'un programme, en vigueur ou projeté, et analyses prospectives des finances publiques canadiennes apportent aujourd'hui un éclairage indispensable au débat parlementaire et aux choix gouvernementaux. La qualité du débat public s'en est aussi trouvée rehaussée.

Cette culture de rigueur et de transparence, l'Ordre la fait sienne et c'est pourquoi nous pressons le gouvernement du Québec de créer un poste de directeur parlementaire du budget, comme c'est le cas à Ottawa, mais aussi à Washington et à Toronto.

En outre, le directeur parlementaire du budget devrait être nommé par les membres de l'Assemblée nationale et non par le gouvernement. Il aurait ainsi toute l'indépendance, la légitimité et la latitude nécessaire pour répondre aux besoins du gouvernement et des parlementaires. Celui-ci devrait également avoir le pouvoir de contraindre les ministères et les organismes publics à lui transmettre l'information qu'il juge nécessaire à son travail.

Recommandation 5

Créer un poste de directeur parlementaire du budget nommé par les membres de l'Assemblée nationale.

Faciliter l'accès aux états financiers des organismes publics et parapublics

À l'heure actuelle, il n'existe pas de normes de diffusion des informations financières des organismes financés en tout ou en partie par les fonds publics. Par conséquent, la forme, la qualité, la fréquence et les normes de diffusion des informations financières varient grandement d'une entité à une autre.

L'Ordre des CPA souhaite donc que le gouvernement oblige tout organisme assujéti à la Loi sur l'accès à l'information à rendre ses états financiers audités accessibles sur son site Web dès l'approbation de ceux-ci par les instances de l'organisme, et ce, nonobstant leur dépôt à l'Assemblée nationale ou, le cas échéant, au conseil municipal.

Le document devrait comprendre l'ensemble des états financiers, y compris le rapport de l'auditeur indépendant et les notes afférentes. Les normes de diffusion standardisées devraient comprendre des balises afin d'assurer la clarté et la compréhension de l'information financière, les documents techniques comptant plusieurs centaines de pages étant à proscrire. Les filiales et les entités associées aux organismes visés par la présente proposition, par exemple les sociétés paramunicipales, devraient également être assujéties à cette politique.

Recommandation 6

Encadrer et standardiser la diffusion des états financiers des organismes publics et parapublics.

Des règles fiscales claires et cohérentes

Simplifier la fiscalité des aînés

La lourdeur du régime fiscal des aînés est très préoccupante. Seulement au Québec, on recense pas moins de 15 mesures affectées par les variations de revenus des contribuables de 65 ans et plus :

- > crédit d'impôt non remboursable pour personne vivant seule;
- > crédit d'impôt non remboursable pour revenus de retraite;
- > crédit d'impôt non remboursable pour frais médicaux;
- > crédit d'impôt pour solidarité;
- > crédit d'impôt remboursable pour maintien à domicile des aînés;
- > crédit d'impôt remboursable pour aidants naturels;
- > programme Allocation-logement;
- > crédit d'impôt remboursable pour répit à un aidant naturel;
- > transfert des revenus de retraite entre conjoints;
- > crédit non remboursable pour déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques;
- > crédit d'impôt remboursable pour frais engagés par un aîné pour maintenir son autonomie;
- > crédit d'impôt remboursable pour relève bénévole;
- > crédit d'impôt remboursable pour activités des aînés;
- > subvention pour aînés relative à une hausse de taxes municipales;
- > montant accordé en raison de l'âge.

Toutes ces mesures demandent un effort de compréhension, d'analyse et de suivi de la part des contribuables. De plus, la gestion de ces mesures coûte cher à l'État, qui doit exercer une surveillance serrée pour s'assurer de l'admissibilité des contribuables visés. Enfin, il n'est pas démontré que ces mesures soient harmonisées entre elles ni que l'objectif poursuivi soit toujours atteint. Bref, une réforme majeure visant à simplifier la fiscalité des aînés nous semble s'imposer.

Recommandation 7

Dans un objectif de simplification, accroître l'intégration et la cohérence des diverses mesures fiscales visant les contribuables de 65 ans et plus.

Harmoniser les règles de décaissement des régimes de retraite

Selon que les activités du promoteur d'un régime de retraite à cotisation déterminée sont de compétence fédérale ou québécoise, les règles de retrait diffèrent.

Ainsi, dans le cas où les activités du promoteur du régime sont de compétence fédérale, le retraité pourra retirer jusqu'à 50 % de son fonds de pension et le transférer dans un REER ou dans un FEER. Le solde sera immobilisé dans un FRV.

Par contre, lorsque les activités du promoteur du régime sont de compétence québécoise, le retraité n'a pas ce choix. Il devra transférer 100 % de son fonds dans un FRV entièrement immobilisé. Or, les retraits d'un FRV sont soumis à un plafond annuel qui restreint de façon importante l'accès aux sommes épargnées. Par exemple, un retraité qui a un fonds de 100 000 \$ ne pourra retirer que 7 200 \$ durant sa 65^e année, de sorte que selon les règles de décaissement en vigueur pour les régimes enregistrés en vertu de la législation québécoise, ses économies pourraient lui survivre.

Recommandation 8

Harmoniser les règles de décaissement des régimes de retraite à cotisation déterminée enregistrés au Québec avec celles du fédéral et d'autres provinces (Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario et Nouveau-Brunswick) afin de ne pas pénaliser sans raison les cotisants à ces régimes.

Accroître la pertinence et la cohérence des mesures fiscales

Au fil des ans, le gouvernement du Québec a mis en place de nombreuses mesures fiscales visant à soutenir certains secteurs ou activités économiques, susciter des changements de comportement ou encore soutenir des personnes vivant des situations particulières. Or, l'efficacité, voire la pertinence de ces mesures n'est pas systématiquement évaluée en fonction de l'objectif à l'origine de leur instauration.

Non seulement ces mesures qui se sont ajoutées les unes aux autres au fil du temps coûtent cher aux contribuables, mais elles ont grandement complexifié le régime fiscal. Pour redresser la situation, le gouvernement devrait élargir la portée de son processus d'évaluation des dépenses fiscales visant les particuliers et les sociétés. Ce processus devrait permettre d'évaluer les objectifs et la pertinence des dépenses, ainsi que d'en mesurer l'efficacité en termes de résultats et l'efficience en termes de coûts.

À défaut de mener une telle évaluation à 360°, le gouvernement devrait tout au moins profiter de la marge de manœuvre budgétaire dont il dispose pour corriger certaines dispositions fiscales incohérentes ou inéquitables. En voici quelques exemples.

Cotisations au Régime de rentes du Québec, à l'assurance emploi et au Régime québécois d'assurance parentale

Historiquement, les cotisations à ces programmes d'épargne ou d'assurance gouvernementaux étaient déductibles de l'impôt. Au fil du temps, on a converti les déductions en crédits d'impôt, qui ont eux-mêmes été incorporés dans l'exemption personnelle de base. Puisque les prestations reçues en vertu de ces programmes sont pleinement imposables, les cotisations qui y sont versées devraient recevoir un traitement fiscal symétrique et donc être pleinement déductibles.

Contributions aux fonds de travailleurs FTQ et CSN

Les personnes de 65 ans et plus et les personnes de 45 ans et plus à la retraite ou à la préretraite ne sont pas admissibles au crédit d'impôt accordé aux contribuables qui versent des contributions aux fonds de travailleurs. Comme c'est le cas pour tous les autres véhicules financiers admissibles au REER, le gouvernement devrait porter l'âge limite d'admissibilité à ce crédit d'impôt à 71 ans.

Cotisations syndicales, professionnelles ou autres

Les contribuables peuvent demander un crédit d'impôt équivalent à 10 % du montant des cotisations syndicales, professionnelles ou autres qu'ils ont versées, généralement parce qu'ils y sont tenus soit en vertu d'une accréditation syndicale ou parce qu'ils doivent détenir un permis pour exercer leur activité professionnelle. D'une part, le revenu de travail associé à cette dépense professionnelle est imposé à un taux variant de 15% à 25,75 %, et d'autre part, la très grande majorité des dépenses encourues par les entreprises pour gagner un revenu sont déductibles à 100 %. Il serait dans l'ordre des choses que les dépenses reliées à l'emploi reçoivent le même traitement.

Crédit d'impôt pour travailleur de 65 ans ou plus

Le contribuable âgé de 65 ans ou plus qui gagne des revenus de travail peut demander un crédit d'impôt. Toutefois, le crédit ne s'applique pas sur les premiers 5 000 \$ de revenus de travail alors qu'à l'inverse, le premier dollar versé dans un REER, dans un fonds de travailleurs ou en don de charité est admissible à l'avantage fiscal. Par souci de cohérence, les premiers 5 000 \$ de revenus de travail devraient être admissibles au crédit d'impôt.

Recommandation 9

Élargir la portée du processus d'évaluation des mesures fiscales visant les particuliers et les sociétés afin de le rendre plus efficace et plus transparent et profiter dans un premier temps de la marge de manœuvre budgétaire dont le gouvernement dispose pour corriger certaines dispositions fiscales incohérentes ou inéquitables.

