



# DÉPENSES FISCALES

**ÉDITION 2022**

**Section A - Méthodologie**

Mars 2023



# Section A

## MÉTHODOLOGIE

<b>1. Définition des dépenses fiscales .....</b>	<b>A.3</b>
1.1 Le régime fiscal de base .....	A.4
1.2 Les types de dépenses fiscales .....	A.8
<b>2. L'atteinte des objectifs du régime fiscal.....</b>	<b>A.11</b>
2.1 Les objectifs d'un régime fiscal .....	A.11
2.2 Les catégories de contribuables visés par les dépenses fiscales .....	A.12
2.3 L'impact des dépenses fiscales sur les objectifs du régime fiscal .....	A.13
2.4 L'importance de l'environnement fiscal .....	A.14
<b>3. Le coût des dépenses fiscales .....</b>	<b>A.15</b>
3.1 Méthodologie.....	A.15
3.2 Interprétation des résultats d'estimation .....	A.17



## 1. DÉFINITION DES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales se rapportent généralement à des mesures qui ont pour effet de réduire ou de différer les impôts et les taxes payables par les contribuables. Elles peuvent prendre plusieurs formes, dont celles de revenus non assujettis à l'impôt, de déductions dans le calcul du revenu, de crédits d'impôt, de reports d'impôt ou d'exemptions de taxe.

Les dépenses fiscales visent à encourager certains comportements ou activités, ainsi qu'à aider certains groupes de contribuables qui se trouvent dans une situation particulière. Le gouvernement utilise notamment les dépenses fiscales pour soutenir le développement économique, encourager l'épargne en vue de la retraite, stimuler la recherche et le développement, soutenir financièrement les familles, inciter au travail et favoriser les dons de bienfaisance.

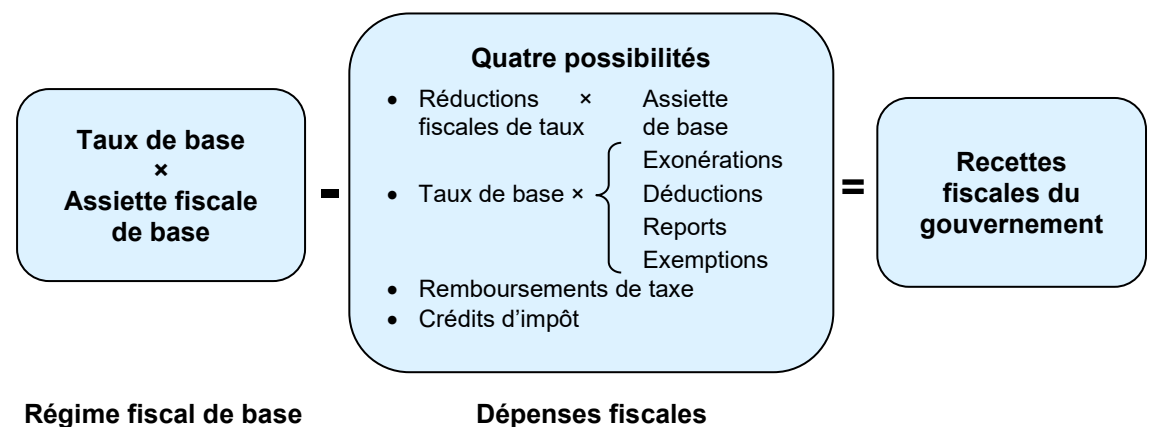
Le concept de dépenses fiscales renvoie donc à des choix de politiques par lesquels le gouvernement accepte de se priver d'une partie de ses revenus fiscaux pour atteindre ses objectifs. Pour cette raison, il ne faut pas confondre les dépenses fiscales et les moyens qu'utilisent certains contribuables pour se soustraire à l'impôt, comme l'évitement fiscal ou la fraude fiscale.

### ❑ Fonctionnement des dépenses fiscales

Les modalités des dépenses fiscales sont définies dans les lois fiscales. Elles ont trait soit à la structure de taux, par exemple si des taux préférentiels sont accordés à l'égard de certains types d'activités, soit à l'assiette fiscale de base, si certaines déductions sont accordées. L'illustration suivante montre comment les dépenses fiscales modifient le régime fiscal de base et influent sur les recettes fiscales du gouvernement.

ILLUSTRATION A.1

#### Fonctionnement des dépenses fiscales



## 1.1 Le régime fiscal de base

Les dépenses fiscales consistent en « des provisions du droit fiscal, des réglementations ou des pratiques réduisant ou reportant l'impôt dû pour une petite partie des contribuables par rapport au système fiscal de référence<sup>1</sup> ».

Les dépenses fiscales constituent donc des exceptions par rapport à une norme ou à une référence que l'on définit comme le régime fiscal de base. Toute mesure visant à conférer un allègement fiscal qui s'écarte de ce régime de base constitue une dépense fiscale. Ainsi, pour que les dépenses fiscales soient établies, il faut tout d'abord définir en quoi consiste le régime fiscal de base.

### □ Détermination du régime fiscal de base

Le régime fiscal de base peut être défini comme l'ensemble des caractéristiques structurelles sur lequel est fondé le régime fiscal avant l'application de toute mesure préférentielle.

- Le régime fiscal de base regroupe donc les éléments les plus fondamentaux du régime fiscal, soit l'assiette fiscale globale, la structure de taux, les contribuables visés (l'unité d'imposition) et la période d'imposition retenue. Ces éléments font généralement partie du régime fiscal de base et, par conséquent, ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales.
- Les mesures préférentielles constituent des dépenses fiscales destinées, selon les objectifs spécifiques du gouvernement, à conférer des allègements fiscaux afin de soutenir certains groupes de contribuables ou à encourager certaines activités jugées souhaitables.

Généralement, la définition du régime fiscal de base ne pose aucune difficulté particulière, de sorte qu'un consensus peut être établi sur la majorité des éléments qui le constituent.

Toutefois, dans certains cas, les mesures fiscales peuvent être interprétées de diverses façons et les avis peuvent diverger quant aux éléments à inclure dans le régime fiscal de base. De plus, parce que l'exercice comporte en partie un caractère subjectif, des choix doivent être faits<sup>2</sup>.

Ainsi, certains pourraient choisir de définir un régime fiscal de base très restrictif afin d'avoir la définition la plus large possible des dépenses fiscales. Dans ce cas, même des mesures qui servent à respecter les caractéristiques les plus fondamentales sur lesquelles repose le régime fiscal pourraient être considérées comme des dépenses fiscales. Il pourrait être décidé, par exemple, que le crédit d'impôt de base constitue une dépense fiscale plutôt qu'un élément du régime fiscal de base.

Les opinions peuvent également diverger quant au traitement à accorder au crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants. Certains pourraient considérer que les dépenses de garde d'enfants sont engagées pour gagner un revenu. D'autres pourraient plutôt prétendre qu'elles constituent des dépenses de consommation et que l'aide fiscale accordée constitue un avantage particulier qui vise à en réduire le coût pour les familles. Ainsi, dans le premier cas, le crédit d'impôt serait considéré comme un élément du régime fiscal de base et, dans le second, comme une dépense fiscale. Dans ce document, le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants est considéré comme une dépense fiscale.

---

<sup>1</sup> ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, février 2010, p. 12.

<sup>2</sup> Aux États-Unis, par exemple, la loi oblige le gouvernement à produire une liste des dépenses fiscales dans son budget, mais ne spécifie toutefois pas quel doit être le régime fiscal de base. Pour tenir compte de certaines difficultés conceptuelles, le gouvernement américain utilise deux régimes de base différents pour déterminer les dépenses fiscales.

## □ Description du régime fiscal de base

Les pages suivantes décrivent le régime fiscal de base qui a été retenu pour la détermination des dépenses fiscales de chacune des principales lois fiscales québécoises. Les choix effectués reflètent généralement le point de vue prépondérant qui se dégage de ce genre d'étude.

Le document traite de huit champs fiscaux, soit :

### — à l'égard des particuliers :

- l'impôt sur le revenu;

### — à l'égard des sociétés :

- l'impôt sur le revenu,
- la taxe sur le capital<sup>3</sup>,
- la cotisation des employeurs au Fonds des services de santé;

### — à l'égard des taxes à la consommation :

- la taxe de vente du Québec,
- la taxe sur les primes d'assurance,
- la taxe spécifique sur les carburants,
- la taxe spécifique sur les boissons alcooliques.

## ■ Impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés

### ■ Assiette d'imposition

L'assiette d'imposition est le revenu au sens large et comprend, entre autres, les revenus d'emploi, les revenus d'entreprise, les revenus de biens et de placement (loyers, intérêts, dividendes) et les gains en capital. Sont également considérées comme faisant partie du régime fiscal de base les mesures permettant de déduire les dépenses courantes engagées pour gagner ce revenu, par exemple :

- quant aux revenus d'emploi, la déduction des dépenses engagées par certains travailleurs dans l'exercice de leur fonction (travailleurs à commission);
- quant aux revenus d'entreprise, la déduction pour amortissement représentant la perte de valeur économique des actifs, c'est-à-dire les dépenses d'amortissement normalement accordées selon les principes comptables généralement reconnus. Lorsque l'amortissement fiscal est plus élevé (ex. : l'amortissement accéléré), l'excédent est considéré comme une dépense fiscale.

---

<sup>3</sup> La taxe sur le capital pour les sociétés autres que les sociétés d'assurance est abolie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

## ▪ Structure de taux d'imposition

Le régime d'imposition des particuliers est constitué d'une structure de taux d'imposition qui augmentent avec les tranches de revenu. La table d'imposition constitue un élément du régime fiscal de base. Par ailleurs, le crédit d'impôt de base destiné à reconnaître, entre autres, les besoins essentiels est également incorporé au régime fiscal de base puisqu'il s'applique à tous les contribuables et n'en favorise aucun en particulier. Il est équivalent à un taux d'imposition nul sur la tranche inférieure de revenu.

Quant au régime d'imposition des sociétés, le régime de base est constitué d'un seul taux d'imposition, qui s'applique autant aux revenus d'une entreprise exploitée activement qu'aux revenus passifs ou de placement. Toute mesure entraînant une réduction du taux général d'imposition, telle la déduction accordée aux petites entreprises sur la première tranche de 500 000 \$ de revenus provenant d'une entreprise admissible, est traitée comme une dépense fiscale.

## ▪ Unité d'imposition

Dans le régime d'imposition des particuliers, l'unité principale d'imposition est l'individu. Au Québec, l'impôt sur le revenu s'applique aux personnes physiques prises individuellement. Cependant, des dispositions particulières, comme celles qui tiennent compte de la présence d'enfants à charge, élargissent ce concept aux ménages. Pour cette raison, certaines mesures fiscales, comme les crédits d'impôt transférés d'un conjoint à l'autre, sont considérées comme des dépenses fiscales.

Quant au régime d'imposition des sociétés, l'unité d'imposition est l'entreprise constituée en société. Dans le cas des sociétés, le choix de l'unité d'imposition est plus difficile puisque le régime actuel repose sur divers concepts : l'établissement, l'entité juridique que constitue une société ou le regroupement de sociétés liées entre elles. Toutefois, parmi ceux-ci, c'est l'entreprise constituée en société qui est la notion la plus couramment utilisée. À titre d'exemple, une société peut déduire les pertes qu'elle a subies dans un secteur d'activité à l'encontre des profits qu'elle a réalisés dans un autre secteur d'activité. Toutefois, les pertes subies par une société ne peuvent être déduites à l'encontre des profits d'une autre société faisant partie du même groupe.

## ▪ Périodes d'imposition

Les périodes d'imposition pour les particuliers et les sociétés sont respectivement l'année civile et l'exercice financier. Par ailleurs, des mesures permettant de reporter les pertes d'entreprise et de placement sont également considérées comme faisant partie du régime fiscal de base. En effet, il est généralement reconnu que les revenus d'entreprise et de placement doivent être considérés sur plusieurs années pour que le caractère cyclique et pluriannuel de ces formes de revenus soit pris en compte. Quant aux autres mesures de report, telles les transactions qui consistent à transférer un bien sans incidence fiscale (roulement) et les réserves, elles sont considérées comme des dépenses fiscales.

## ▪ Inflation

L'impôt ne tient pas compte de l'inflation, c'est-à-dire qu'il est applicable sur les revenus nominaux. Pour cette raison, les mesures destinées à réduire les impôts à payer afin de tenir compte de l'inflation, telle l'inclusion partielle des gains en capital, ne sont pas considérées comme faisant partie du régime fiscal de base, mais plutôt comme constituant des dépenses fiscales.



## ■ Caractéristiques structurelles

Le régime fiscal de base inclut certaines caractéristiques structurelles du régime fiscal global qui réduisent ou éliminent la double imposition des revenus. Par exemple :

- dans le régime d'imposition des particuliers, les modalités d'imposition relatives aux dividendes tiennent compte des impôts déjà payés par la société lorsqu'un dividende est versé à l'actionnaire;
- dans le régime d'imposition des sociétés, la non-imposition des dividendes intersociétés vise à éviter que les profits déjà imposés dans une société canadienne imposable soient imposés de nouveau lorsqu'ils sont reçus sous forme de dividendes par une autre société.

## ■ Taxe sur le capital

L'unité d'imposition est l'entreprise constituée en société. Cependant, la taxe sur le capital pour les sociétés autres que les sociétés d'assurance est abolie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

À cet égard, les sociétés d'assurance sont assujetties à une taxe tenant lieu de taxe sur le capital, qui est déterminée en fonction des primes d'assurance qu'elles perçoivent. Le taux de cette taxe est de 2 % pour les primes d'assurance de personnes et de 3 % dans la plupart des autres cas.

Le taux de 3 % est considéré comme faisant partie du régime de base, alors que l'écart entre ce taux et celui de 2 % est considéré comme une dépense fiscale. Notons que le taux réduit de 2 % pour les primes d'assurance de personnes est aboli depuis le 3 décembre 2014.

## ■ Cotisation des employeurs au Fonds des services de santé

L'unité d'imposition est l'employeur (secteurs privé et public).

Les taux de cotisation des employeurs du secteur privé présentés dans le tableau ci-après sont considérés comme faisant partie du régime fiscal de base.

TABLEAU A.1

### Taux de la cotisation au Fonds des services de santé des employeurs du secteur privé

Masse salariale totale consolidée	Taux en 2017	Taux en 2018			Taux en 2019	Taux à compter de 2020
		1 <sup>er</sup> janvier au 27 mars	28 mars au 15 août	16 août au 31 décembre		
Inférieure ou égale à 1 M\$	2,50 %	2,30 %	1,95 %	1,75 %	1,70 %	1,65 %
Supérieure à 1 M\$ et inférieure au seuil applicable <sup>(1)</sup>	Entre 2,50 % et 4,26 %	Entre 2,30 % et 4,26 %	Entre 1,95 % et 4,26 %	Entre 1,75 % et 4,26 %	Entre 1,70 % et 4,26 %	Entre 1,65 % et 4,26 %
Supérieure ou égale au seuil applicable <sup>(1)</sup>	4,26 %	4,26 %	4,26 %	4,26 %	4,26 %	4,26 %

(1) Le seuil applicable correspond à 5 M\$ en 2017, à 5,5 M\$ en 2018, à 6 M\$ en 2019 et en 2020, à 6,5 M\$ en 2021, à 7 M\$ en 2022 et à 7,2 M\$ en 2023.

De plus, le régime de base est constitué du taux de cotisation à 4,26 % pour les employeurs du secteur public. Toute mesure entraînant une réduction des taux, telle la réduction du taux de cotisation pour les PME des secteurs primaire et manufacturier, est traitée comme une dépense fiscale.

L'assiette de cette taxe correspond au salaire versé à des employés au Québec, soit au revenu brut d'emploi pour l'application de l'impôt sur le revenu, y compris la valeur des avantages imposables qui leur sont accordés.

## ■ Taxes à la consommation

### ■ Taxe de vente du Québec

La taxe de vente du Québec (TVQ) est une taxe sur la valeur ajoutée perçue sur une large assiette de biens et de services. Elle s'applique aux ventes taxables à tous les stades de production et de commercialisation et accorde aux entreprises des remboursements de la taxe payée sur leurs intrants. Cette taxe s'applique donc sur la consommation finale de biens et de services.

La taxe s'applique généralement selon le principe de la destination, c'est-à-dire qu'elle ne s'applique qu'aux biens et aux services consommés au Québec et, en conséquence :

- les importations y sont soumises;
- les exportations en sont exemptées.

Le taux de la taxe fait partie du régime fiscal de base. Il est à noter que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, ce taux ne s'applique plus à la taxe sur les produits et services (TPS).

### ■ Autres taxes à la consommation

En ce qui concerne les autres taxes à la consommation, soit la taxe sur les primes d'assurance, la taxe spécifique sur les carburants ainsi que la taxe spécifique sur les boissons alcooliques, la détermination des dépenses fiscales est effectuée à partir de chacune des lois en vertu desquelles ces taxes sont prélevées.

## 1.2 Les types de dépenses fiscales

### □ Impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés

En matière d'impôt sur le revenu, les dépenses fiscales peuvent être regroupées en cinq grandes catégories :

- exemptions et exonérations;
- déductions;
- taux réduits d'imposition;
- crédits d'impôt;
- reports d'impôt.

### ■ Exemptions et exonérations

Il s'agit de revenus qui ne sont pas assujettis à l'impôt, ou qui le sont partiellement (ex. : le supplément de revenu garanti, les indemnités de grève ou le gain en capital réalisé au moment de l'aliénation d'une résidence principale), ou de personnes (particuliers ou entreprises) qui sont exonérées (ex. : organismes sans but lucratif et syndicats).

## ■ Déductions

Ce sont des éléments destinés à réduire les revenus assujettis à l'impôt, par exemple les déductions relatives à des cotisations à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER), les dépenses effectuées pour gagner des revenus de placement et les pertes admissibles au titre d'un placement dans une entreprise.

La valeur de la dépense fiscale attribuable aux exemptions, aux exonérations et aux déductions dépend du taux marginal d'imposition du contribuable. Ainsi, plus le taux marginal d'imposition du contribuable est élevé, plus la valeur de la dépense fiscale associée à l'exemption, à l'exonération ou à la déduction est grande.

Par ailleurs, un contribuable peut ne pas avoir un revenu imposable suffisamment élevé pour profiter pleinement d'une déduction à laquelle il a droit. Dans de tels cas, la déduction ne sera que partiellement utilisée par le contribuable, et la valeur de la dépense fiscale pour le gouvernement en sera diminuée d'autant.

## ■ Taux réduits d'imposition

Le régime fiscal accorde, dans certains cas, des taux d'imposition inférieurs au taux généralement applicable. La valeur de cette forme de dépense fiscale ne dépend pas du taux marginal d'imposition, mais simplement du fait que le contribuable peut ou non bénéficier de taux réduits d'imposition.

## ■ Crédits d'impôt

Les crédits d'impôt sont des éléments qui, au lieu de diminuer les revenus assujettis à l'impôt, servent à réduire généralement l'impôt à payer. Il existe des crédits d'impôt non remboursables et des crédits d'impôt remboursables.

### ■ Crédits d'impôt non remboursables

Ces crédits d'impôt ne peuvent servir qu'à réduire l'impôt à payer. Ce sont, par exemple, les crédits d'impôt pour dividendes, pour frais de scolarité et d'examen, pour dons et en raison de l'âge. Toutefois, la partie inutilisée de certains de ces crédits d'impôt peut être reportable, c'est-à-dire qu'elle peut servir à réduire l'impôt à payer pour une autre année, comme c'est le cas pour le crédit d'impôt à l'égard des intérêts payés sur un prêt étudiant.

La valeur de la dépense fiscale dépend du montant de l'impôt à payer par un contribuable. En effet, un contribuable peut ne pas avoir suffisamment d'impôt à payer pour utiliser entièrement ces crédits d'impôt. Par exemple, si un contribuable est admissible à un crédit d'impôt non remboursable de 2 000 \$ et qu'il a un impôt de 1 500 \$ à payer, la dépense fiscale associée au crédit d'impôt correspond à 1 500 \$ pour le gouvernement. Elle serait maximale si le montant d'impôt à payer par le contribuable était d'au moins 2 000 \$.

### ■ Crédits d'impôt remboursables

Ces crédits d'impôt sont remboursables du fait que lorsque leur valeur est supérieure à l'impôt à payer du contribuable, l'excédent lui est remboursé. Ce sont, par exemple, le crédit d'impôt remboursable attribuant une prime au travail et les crédits d'impôt remboursables pour la recherche scientifique et le développement expérimental.

De ce fait, pour les particuliers, ces crédits d'impôt s'apparentent davantage à des paiements de transfert qu'à des réductions d'impôt. Par exemple, le crédit d'impôt remboursable pour la solidarité est accordé à tous les contribuables à faible revenu, même à ceux qui n'ont aucun impôt à payer.

De façon générale, les crédits d'impôt offerts aux sociétés sont remboursables et peuvent donc être assimilés à des aides financières directes ayant pour objectif d'encourager certaines activités.

## ■ Reports d'impôt

Les reports d'impôt sont des montants qui n'entrent pas dans le calcul du revenu de l'année, mais dans celui d'une année future. L'imposition des gains en capital à leur réalisation en est un exemple. La valeur de la dépense fiscale associée aux reports d'impôt, comme pour les déductions, dépend du taux marginal d'imposition du contribuable au moment où les éléments faisant l'objet d'un report d'impôt sont utilisés. Par exemple, la dépense fiscale associée aux contributions versées dans un REER dépend de la différence entre le taux marginal d'imposition du contribuable applicable au moment du versement et celui applicable au moment du retrait des sommes épargnées.

## □ Taxes à la consommation

Les dépenses fiscales liées aux taxes à la consommation sont principalement des exemptions pour certains biens et services et, dans d'autres cas, des remboursements de la taxe payée. Par exemple, le régime de la TVQ comporte plusieurs exemptions spécifiques, et un remboursement partiel de la TVQ peut également être accordé à certains organismes, tels que les organismes de bienfaisance, les universités et les hôpitaux.

Les dépenses fiscales peuvent aussi prendre la forme d'une exemption de la taxe. Par exemple, les primes d'assurance sont assujetties à une taxe de vente de 9 %. Cependant, la taxe de 9 % ne s'applique pas aux primes d'assurance individuelle sur la vie ni aux primes d'assurance individuelle contre la maladie ou les accidents. La valeur de la dépense fiscale correspondante pour le gouvernement est le montant obtenu en multipliant l'exemption du taux de la taxe par le montant de la prime d'assurance.

### Deux formes d'exemption dans le régime de la TVQ

**Biens et services détaxés :** Aucune TVQ n'est prélevée sur les ventes de biens et de services détaxés, et le vendeur peut demander le remboursement de la taxe qu'il a payée sur ses achats, de sorte qu'aucune TVQ n'est ultimement payée par le consommateur. Les biens et les services détaxés comprennent, entre autres, les produits alimentaires de base, les médicaments sur ordonnance et les appareils médicaux.

**Biens et services exonérés :** Aucune TVQ n'est prélevée sur les ventes de biens et de services exonérés, mais le vendeur ne peut demander le remboursement de la taxe qu'il a payée sur ses achats. Comme le vendeur paie la TVQ sur ses achats, l'exonération de certains biens et services n'assure qu'un allègement partiel de la TVQ. Les biens et les services exonérés comprennent notamment les loyers résidentiels, les services de santé, d'enseignement, de garde d'enfants et de soins personnels, les services municipaux usuels ainsi que les services financiers.

## 2. L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU RÉGIME FISCAL

Les dépenses fiscales constituent un instrument qui permet au gouvernement d'atteindre divers objectifs.

### 2.1 Les objectifs d'un régime fiscal

Le premier objectif d'un régime fiscal est de prélever des revenus suffisants et stables afin que le gouvernement finance les dépenses budgétaires. Par ailleurs, dans l'élaboration de la politique fiscale, plusieurs autres objectifs peuvent également être pris en compte.

Ces autres objectifs se divisent en deux catégories : les objectifs généraux, soit les critères usuels considérés dans tout régime fiscal, et les objectifs spécifiques, qui prennent en considération certains choix et préférences d'une société.

#### □ Les objectifs généraux

Les objectifs généraux sont :

- l'équité verticale, selon laquelle un contribuable ayant une capacité de payer plus élevée qu'un autre peut être plus imposé;
- l'équité horizontale, qui signifie que le régime fiscal doit imposer de façon identique les contribuables ou familles ayant les mêmes caractéristiques;
- la neutralité, c'est-à-dire que le régime fiscal doit taxer de manière neutre ou identique les activités des agents économiques, afin d'éviter le plus possible de modifier leur comportement;
- la simplicité, c'est-à-dire que le régime doit être facile à comprendre, à observer et à administrer.

#### □ Les objectifs spécifiques

Les changements économiques et sociaux des dernières décennies ont influencé l'élaboration de la politique fiscale, tant au Québec qu'ailleurs. De plus, la mondialisation des marchés, la libéralisation des échanges, la situation démographique et l'orientation des politiques économiques et sociales peuvent avoir une incidence non négligeable sur l'évolution du régime fiscal.

Ces changements ont conduit à la détermination de nouveaux objectifs. À cet égard, le régime fiscal :

- tient compte des situations particulières de certaines catégories de contribuables, telles que les familles, les aînés, les personnes aux études ou en formation, ainsi que les personnes défavorisées;
- est compétitif, afin de préserver le caractère concurrentiel de l'économie, et ce, pour inciter les agents économiques à résider et à produire au Québec.

Ainsi, il faut préciser qu'un objectif spécifique peut être choisi au détriment d'un autre. Par exemple, un arbitrage doit être fait entre l'imposition plus élevée chez les contribuables à revenu moyen ou élevé et la compétitivité. D'une part, la progressivité d'un régime fiscal entraîne une redistribution de la richesse dans la société. D'autre part, une trop forte progressivité peut nuire à la compétitivité d'une économie, à l'incitation au travail et à la création d'emplois.

Pour que les objectifs spécifiques du régime fiscal soient atteints, l'aide fiscale peut être accordée en fonction :

- des caractéristiques particulières des individus ou des entreprises (ex. : la situation familiale, l'âge, le revenu et la taille de l'entreprise);
- de la provenance du revenu (ex. : les revenus de retraite, les indemnités de grève et les gains en capital);
- de l'utilisation du revenu (ex. : les dons de bienfaisance, la recherche scientifique et le développement expérimental, ainsi que l'épargne-retraite).

## 2.2 Les catégories de contribuables visés par les dépenses fiscales

Les catégories de contribuables visés par les dépenses fiscales québécoises sont variées. En voici quelques exemples :

- pour les particuliers : contribuables à faible revenu, familles avec enfants, aînés, travailleurs, propriétaires-occupants d'une résidence, étudiants, artistes, membres d'une communauté religieuse, Autochtones et investisseurs;
- pour les sociétés : petites et moyennes entreprises, coopératives, sociétés des régions ressources et sociétés rattachées aux secteurs minier, agricole et manufacturier, aux nouvelles technologies de l'information et des communications, et à l'industrie cinématographique et télévisuelle.

Il convient cependant de rester prudent dans la détermination de la clientèle visée par une mesure particulière.

Premièrement, il faut faire la distinction entre l'objectif de la mise en place d'une telle mesure, les moyens utilisés pour atteindre cet objectif et les groupes de contribuables visés. C'est ainsi que certaines mesures sont destinées à une catégorie bien précise de contribuables que l'on veut soutenir. Par exemple, le crédit d'impôt remboursable accordant une allocation aux familles vise à soutenir les familles.

D'autres mesures profiteront à plus d'une catégorie de contribuables. Par exemple, les particuliers bénéficient directement de certaines mesures qui visent aussi à soutenir les entreprises. Il en est ainsi des crédits d'impôt pour l'acquisition d'actions des fonds fiscalisés (fonds de travailleurs et Capital régional et coopératif Desjardins). Bien que le principal objectif de ces crédits d'impôt soit de soutenir le financement des entreprises et des coopératives dans les régions ressources du Québec, ils sont demandés par les particuliers, soit ceux qui acquièrent les actions. Dans ce cas, la dépense fiscale bénéficie à la fois aux entreprises et aux particuliers.

Deuxièmement, l'incidence des impôts et des taxes, c'est-à-dire l'effet ultime d'une mesure fiscale au point de vue économique, est également un facteur à considérer.

Par exemple, en ce qui concerne les dépenses fiscales applicables aux sociétés, les véritables bénéficiaires peuvent être d'autres agents économiques que l'entreprise elle-même. En effet, comme la dépense fiscale réduit les coûts de l'entreprise, le bénéfice fiscal peut se répercuter sur :

- les consommateurs, sous la forme de prix réduits;
- les travailleurs, sous la forme d'augmentations de salaire;
- les actionnaires, par un rendement supérieur sur leur investissement.

## 2.3 L'impact des dépenses fiscales sur les objectifs du régime fiscal

Selon le cas, les dépenses fiscales contribueront à modifier l'équité, la neutralité, la simplicité ou d'autres objectifs du régime fiscal.

### ❑ L'équité

Les dépenses fiscales ont non seulement des conséquences sur les recettes gouvernementales, mais également sur l'équité du régime fiscal.

En effet, les dépenses fiscales influent sur la répartition du fardeau fiscal et la progressivité du régime, car elles ont pour effet d'alléger le fardeau fiscal de certains contribuables par rapport à d'autres qui ne les utilisent pas. À certaines occasions, les dépenses fiscales auront pour effet d'augmenter la progressivité et, à d'autres, de la réduire, en particulier si elles sont accordées sous la forme d'un crédit d'impôt plutôt que d'une déduction. De plus, les taux d'imposition effectifs applicables à chacun des contribuables et leur fardeau fiscal relatif peuvent être différents selon leurs caractéristiques socioéconomiques, leurs activités, les comportements qu'ils adoptent ou les choix qu'ils font.

### ❑ La neutralité

Étant donné que les dépenses fiscales sont des mesures préférentielles, elles entraînent certaines modifications dans les choix des contribuables. En effet, comme elles visent à encourager certains types de comportements ou d'activités par rapport à d'autres (ex. : épargner en vue de la retraite, faire des dons de bienfaisance ou poursuivre des études), elles influencent, dans une certaine mesure, les décisions prises par les individus et les sociétés, notamment en ce qui concerne la consommation, l'investissement et l'offre de travail. En raison de la poursuite d'objectifs spécifiques, les dépenses fiscales peuvent avoir une incidence directe sur la neutralité du régime fiscal.

### ❑ La simplicité

Les dépenses fiscales ont pour effet de complexifier les lois fiscales, ce qui entraîne une augmentation des coûts d'observation pour les contribuables et les mandataires, ainsi que des coûts d'administration pour le gouvernement. Ces derniers coûts doivent cependant être comparés à ceux qui découleraient de la mise en place d'un programme équivalent d'aide financière directe.

## 2.4 L'importance de l'environnement fiscal

Le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral prélèvent des impôts sur le revenu et des taxes à la consommation<sup>4</sup>. Il est donc important, pour les deux gouvernements, de maintenir le régime fiscal global le plus simple possible afin de ne pas augmenter les coûts d'administration pour les contribuables et les mandataires. Dans ce contexte, l'harmonisation des mesures fiscales est généralement souhaitable.

Historiquement, le Québec a évité de trop se dissocier du régime fédéral pour ne pas complexifier outre mesure le régime fiscal global. C'est pourquoi un certain nombre de dépenses fiscales, applicables en vertu des lois québécoises, découlent d'une harmonisation avec les dépenses fiscales fédérales. Par exemple, à quelques exceptions près, le régime de la TVQ est harmonisé avec celui de la TPS<sup>5</sup>.

Dans certains cas, le Québec a choisi d'instaurer des dépenses fiscales adaptées à ses préférences. Il suffit de penser, entre autres, à :

- certaines déductions (ex. : déduction pour les travailleurs);
- certains crédits d'impôt (ex. : crédit d'impôt remboursable accordant une allocation aux familles, crédit d'impôt remboursable pour la solidarité);
- certaines exemptions de taxes (ex. : détaxation des livres);
- certaines mesures destinées aux investisseurs (ex. : crédit d'impôt pour l'acquisition d'actions de Capital régional et coopératif Desjardins, bonification du traitement fiscal des frais d'exploration minière);
- certaines mesures destinées aux entreprises (ex. : crédits d'impôt remboursables pour la recherche et le développement, crédit d'impôt remboursable pour stage en milieu de travail, crédits d'impôt remboursables pour productions cinématographiques).

---

<sup>4</sup> Des impôts fonciers sont également prélevés par les administrations locales.

<sup>5</sup> Aux fins de l'harmonisation du régime de la TVQ avec le régime fédéral de la TPS et de la taxe de vente harmonisée, les gouvernements du Canada et du Québec ont conclu, en mars 2012, une entente intégrée globale de coordination fiscale comportant différents engagements applicables à compter de 2013.



### 3. LE COÛT DES DÉPENSES FISCALES

La présente section décrit la méthodologie utilisée pour l'évaluation du coût des dépenses fiscales et les éléments à considérer dans l'interprétation de ce coût.

#### 3.1 Méthodologie

##### ❑ Sources de données

Les informations saisies automatiquement par Revenu Québec, à partir des déclarations de revenus et des formulaires de taxes produits par les contribuables et les mandataires, constituent la principale source de données. Pour plusieurs mesures, les banques de données fiscales fédérales ont également été utilisées.

Pour certaines dépenses fiscales d'application moins générale, les données ne sont pas saisies automatiquement par Revenu Québec. Par ailleurs, afin d'en évaluer le coût, Revenu Québec a effectué une compilation spéciale à partir d'un échantillon de déclarations de revenus ou de formulaires de taxes.

D'autres sources d'information ont également été utilisées lorsque les données fiscales étaient inexistantes ou insuffisantes. C'est entre autres le cas pour les revenus non assujettis à l'impôt sur le revenu qui, règle générale, n'ont pas à être indiqués sur les déclarations de revenus de sorte qu'il faut trouver ailleurs l'information pertinente pour en évaluer le coût. Les principales sources de données supplémentaires utilisées sont les rapports financiers des gouvernements (comptes publics), l'Institut de la statistique du Québec, Statistique Canada, les informations spécialisées sur les clientèles visées par les mesures fiscales ainsi que d'autres ministères ou organismes.

##### ❑ Méthode d'estimation

Il existe trois principales méthodes de calcul du coût des dépenses fiscales. La méthode des pertes de recettes fiscales consiste à calculer *ex post* le montant du manque à gagner sur les recettes du fait de l'application d'une mesure. La méthode des gains de recettes consiste à calculer *ex ante* l'augmentation de recettes attendue en cas de suppression de l'avantage. Cette méthode diffère de la première dans la mesure où elle implique une estimation des comportements probables en réaction au changement apporté.

La méthode de l'équivalent en dépense permet de calculer combien il en coûterait d'offrir un avantage financier équivalent à la dépense fiscale au moyen d'une dépense directe, en supposant, comme dans la méthode des pertes de recettes, que les comportements demeurent inchangés.

Comme dans le cas de tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la méthode adoptée dans ce document est celle des pertes de recettes fiscales<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Pour des raisons méthodologiques, tous les pays examinés dans le rapport de l'OCDE utilisent la méthode des pertes de recettes fiscales. Voir ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, février 2010.

## ■ Déductions, crédits d'impôt et taux réduits

Le coût de la plupart des dépenses fiscales relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés a été calculé à l'aide de modèles de microsimulation construits à partir de données tirées des déclarations de revenus. Pour évaluer le coût de la dépense fiscale, la méthode consiste à recalculer les impôts qui auraient été payés par chacun des contribuables si la dépense fiscale en question n'avait pas existé. Au total, la différence entre les impôts payables en l'absence de la dépense fiscale et les impôts effectivement payés représente le manque à gagner attribuable à cette dépense fiscale pour le gouvernement.

## ■ Exemptions et exonérations

Les revenus non assujettis à l'impôt ne sont pas tous indiqués sur les déclarations de revenus. Il n'est donc pas toujours possible de recalculer directement les impôts qu'auraient autrement eu à payer ceux qui bénéficient de ces revenus. Par ailleurs, afin d'évaluer le coût de ces mesures, il faut établir quels auraient été le revenu imposable et le taux d'imposition si le revenu avait été assujetti à l'impôt. Par exemple, pour la non-imposition des gains de loterie et de jeu, le manque à gagner est calculé en fonction de la redistribution du montant total des gains réalisés à l'ensemble des contribuables qui ont produit une déclaration de revenus, que ceux-ci soient imposables ou non. Cela équivaut donc à appliquer à ces gains le taux marginal moyen de l'ensemble des contribuables.

## ■ Reports d'impôt

La particularité des revenus reportés (reports d'impôt) tient au fait qu'ils seront imposés dans le futur. Aux fins du calcul du manque à gagner du gouvernement, l'évaluation des coûts à long terme de ces mesures est un exercice complexe qui dépend du comportement des contribuables.

Le coût de certaines mesures donnant droit à un report d'impôt (ex. : versement dans un REER) aurait pu être estimé au moyen du calcul des intérêts non réalisés en raison de ce report. Dans un souci de simplification, une seule méthode est utilisée dans ce document pour l'estimation du coût des reports d'impôt, soit le flux de trésorerie annuel. Cette méthode permet d'évaluer les recettes fiscales que le gouvernement n'a pas perçues pour l'année en cause, soit l'effet net de la valeur fiscale des déductions demandées dans l'année courante en raison d'un report d'impôt et des montants réincorporés au revenu. Cette méthode donne généralement une idée assez précise du coût des mesures de reports d'impôt et elle comporte les avantages suivants<sup>7</sup> :

- les données fiscales qui servent aux estimations sont connues et disponibles, ce qui évite d'avoir à poser des hypothèses sur le moment et la valeur du paiement éventuel des impôts reportés;
- les estimations du coût des reports sont comparables à celles des autres dépenses fiscales (déductions et crédits d'impôt) et peuvent être additionnées sur plusieurs périodes sans risquer un double comptage.

En raison de l'insuffisance des données et de problèmes d'évaluation, il n'est pas toujours possible d'évaluer le coût de certains reports d'impôt. Par exemple, le coût des mesures relatives au report des gains en capital, plus particulièrement l'imposition des gains en capital au moment de leur réalisation et le report des gains en capital sur les biens agricoles ou de pêche transmis aux enfants, ne peut être évalué.

---

<sup>7</sup> Les résultats peuvent être différents dans certaines circonstances. Par exemple, lorsque le niveau d'activité économique ou certains comportements changent sensiblement, l'estimation selon le flux de trésorerie annuel peut se traduire par un coût négatif (gain) pour le gouvernement dans le cas où les montants réincorporés au revenu sont plus élevés que les reports de l'année courante. Dans ces situations, l'estimation peut ne pas refléter le véritable coût à long terme en valeur actualisée.

## ■ Dépenses fiscales liées à la taxe de vente du Québec

Le coût des dépenses fiscales liées à la TVQ est estimé à partir de différentes sources d'information. Plusieurs estimations sont basées sur les tableaux des ressources et des emplois de Statistique Canada. Ces tableaux constituent la description la plus détaillée de l'économie québécoise, qui reflète les modèles d'échanges de biens et de services par types d'industries et de consommateurs.

Le coût de certaines de ces dépenses fiscales, pour les années de référence, a été évalué grâce au calcul des différentes assiettes sur lesquelles la TVQ serait appliquée si les biens et services correspondants n'étaient pas exonérés ou détaxés. Les années de référence (2015 et 2016) correspondent aux dernières années pour lesquelles les tableaux des ressources et des emplois étaient disponibles au moment de la réalisation des estimations. Un modèle économique est ensuite construit afin que l'estimation obtenue puisse être projetée. Cela permet d'évaluer le coût pour toutes les années présentées.

Dans d'autres cas, les données proviennent des déclarations transmises à Revenu Québec par les mandataires (ex. : les remboursements partiels accordés aux organismes de services publics) ou du ministère de l'Éducation (dans le cas de la dépense fiscale liée aux services d'enseignement).

## □ Projection du coût fiscal

La projection du coût des dépenses fiscales est effectuée à l'aide de divers indicateurs économiques pertinents et disponibles. Par exemple, selon la dépense fiscale considérée, cette projection peut être basée sur l'évolution prévue du produit intérieur brut, de la population, de l'emploi, du revenu personnel, des bénéfices des sociétés, de l'inflation et des dépenses de consommation des ménages. Par ailleurs, le coût de certaines dépenses fiscales dont l'évolution est plus difficile à prévoir est basé sur les tendances constatées au cours des années précédentes.

## 3.2 Interprétation des résultats d'estimation

Les estimations et les projections du coût des dépenses fiscales présentées dans ce document ne tiennent pas compte des effets induits, comme les changements de comportement des agents économiques ou encore les changements dans le niveau d'activité économique lui-même.

En effet, l'évolution de la fiscalité peut entraîner des changements de comportement des contribuables et, dans une certaine mesure, du niveau de l'activité économique. Pour cette raison, l'estimation du manque à gagner ne correspond pas nécessairement à la variation des recettes fiscales du gouvernement qui résulterait de l'élimination d'une dépense fiscale ou d'un groupe de dépenses fiscales.

## □ Changements de comportement

Généralement, l'élimination d'une dépense fiscale amène les particuliers et les sociétés à modifier leur comportement économique. Par exemple, un nombre considérable de contribuables québécois cotisent à un REER, non seulement pour épargner en vue de la retraite, mais aussi pour réduire leur impôt à payer, ce qui entraîne un manque à gagner important pour le gouvernement. En l'absence de cet incitatif fiscal, ces contribuables pourraient modifier leur comportement de façon à privilégier d'autres véhicules d'épargne-retraite ou d'autres investissements, qui leur permettraient de bénéficier d'avantages fiscaux.

Dans cet exemple, les recettes fiscales obtenues à la suite d'une telle modification seraient inférieures au manque à gagner estimé sans changements de comportement. La prise en compte de ces effets viendrait donc réduire le coût de cette dépense fiscale.

## ❑ Impacts sur le niveau d'activité économique

Les estimations ne tiennent pas compte des impacts économiques liés aux dépenses fiscales. Ainsi, l'élimination de certaines dépenses fiscales pourrait avoir des impacts sur la croissance de l'activité économique, et donc modifier le niveau global des recettes fiscales.

Par exemple, en éliminant le remboursement partiel de la TVQ aux acheteurs d'habitations résidentielles neuves, le gouvernement pourrait bénéficier de revenus additionnels. Cependant, la hausse de revenus serait réduite en raison des répercussions de cette abolition sur l'activité économique. En effet, la hausse du coût pour les habitations résidentielles neuves qui en découlerait pourrait réduire le pouvoir d'achat des consommateurs et influencer sur leur consommation.

## ❑ Estimations et projections des coûts

La méthodologie présentée précédemment a été utilisée, lorsque possible, pour estimer le coût individuel des dépenses fiscales. Chacune des dépenses fiscales a donc été estimée indépendamment des autres mesures fiscales, en supposant que tous les autres éléments demeuraient inchangés.

Concernant l'estimation des coûts globaux, l'addition simple des estimations des coûts individuels peut, dans certains cas, être trompeuse pour deux raisons :

- la progressivité des taux d'imposition;
- l'interaction des mesures fiscales.

### ■ Progressivité des taux d'imposition

Le régime d'impôt sur le revenu des particuliers comporte une structure de taux d'imposition progressive. Un même contribuable peut bénéficier de plusieurs avantages fiscaux, ce qui a pour effet ultime d'abaisser son taux marginal d'imposition. Lorsque les dépenses fiscales sont estimées une à une, c'est-à-dire à un taux marginal plus faible que si chaque contribuable n'avait droit à aucune dépense fiscale, aucun effet cumulatif n'est pris en considération. L'addition des estimations du coût fiscal de chacune des dépenses fiscales aurait donc pour effet la sous-estimation du coût réel de l'ensemble de ces mesures.

Prenons l'exemple d'un contribuable qui s'est prévalu de plusieurs déductions et dont le revenu est imposé au taux de 20 %. L'élimination simultanée de deux déductions dont chacune est estimée, de façon indépendante, à un taux de 20 % peut dans la réalité rendre le contribuable imposable au taux de 24 %, applicable à la tranche de revenu imposable supérieure. Ainsi, le coût de la dépense fiscale serait plus élevé que la simple addition des coûts associés à l'élimination des deux déductions. Dans le même ordre d'idées, l'élimination d'une déduction dans le calcul du revenu peut avoir pour effet d'augmenter le manque à gagner à l'égard des autres déductions réclamées.

### ■ Interaction des mesures fiscales

Étant donné les interactions entre les dispositions fiscales, la somme d'un certain nombre de dépenses fiscales calculées séparément peut être différente du résultat obtenu si on calcule globalement le coût du même ensemble de ces dépenses. Cela est causé par le fait que si l'on ajoutait les coûts calculés indépendamment des diverses dépenses fiscales, il y aurait double comptage, de sorte que le coût obtenu pour un ensemble de mesures serait surévalué.

Pour les particuliers, l'effet de certains groupes de dépenses fiscales a été pris en compte dans le but de réduire l'impact de l'interaction entre les mesures qui les constituent.

Contrairement aux mesures de l'impôt des particuliers, celles des taxes à la consommation ont très peu d'interactions entre elles. Cela s'explique par le fait que le régime en question est plutôt linéaire que progressif.

### Mises en garde

#### Sur les estimations des dépenses fiscales

En raison des sources de données et des questions méthodologiques discutées précédemment, les chiffres relatifs aux dépenses fiscales sont sujets à des révisions d'estimation. Ainsi, les chiffres présentés relativement au coût des dépenses fiscales fournissent une estimation acceptable du manque à gagner en recettes fiscales qu'entraînent ces mesures.

#### Sur l'évolution du coût des dépenses fiscales

L'évolution du coût de certaines dépenses fiscales peut parfois paraître anormale ou indiquer une diminution alors qu'en réalité, le coût pour le gouvernement a augmenté. En effet, il arrive qu'une dépense fiscale soit remplacée par une autre ou par un nouveau programme de dépenses budgétaires. Il est possible, en se référant à la section « Description des mesures », de connaître les modifications qui expliquent ces variations.

Certaines mesures fiscales peuvent être applicables selon deux régimes d'imposition différents, par exemple l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur le revenu des sociétés. Généralement, les dépenses fiscales ont été classées selon le régime fiscal en vertu duquel ces mesures ont été mises en œuvre.

À l'intérieur de chacun des régimes d'imposition, les dépenses fiscales ont été classées dans certaines catégories, afin que l'information présentée soit organisée et regroupée selon les objectifs qu'elles poursuivent ou selon la forme qu'elles prennent.

#### Sur l'impact des variations des taux d'imposition

À l'occasion, des changements sont apportés aux régimes d'imposition des particuliers et des sociétés afin de modifier leur structure de taux. Ainsi, toute variation des taux d'imposition peut avoir une incidence sur le coût de certaines dépenses fiscales, dont les déductions, les crédits d'impôt ou les taux réduits d'imposition, et ce, même si les autres éléments qui déterminent ce coût n'ont pas été modifiés.

Par exemple, le taux général d'imposition des sociétés, qui était auparavant de 11,9 %, a diminué annuellement de 0,1 point de pourcentage à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, jusqu'à atteindre 11,5 % en 2020. Dans le cas d'un taux réduit d'imposition, le coût de la dépense fiscale étant évalué en fonction de l'écart entre le taux réduit et le taux général d'imposition, plus ce dernier diminue, plus la dépense fiscale est faible.

#### Sur les années exceptionnelles

Pour certaines années, le coût d'une dépense fiscale peut sembler élevé ou faible par rapport aux autres années considérées. Plusieurs explications sont possibles : un montant de déduction ou de crédit d'impôt exceptionnellement élevé demandé par un petit nombre de contribuables, une conjoncture économique particulière ou un événement survenu dans le monde qui a une incidence sur l'utilisation de certaines mesures fiscales. Par exemple, une chute des titres boursiers peut entraîner une baisse importante du coût de l'inclusion partielle des gains en capital.