

SOMMAIRE

En 2013, le Centre québécois de formation en fiscalité – CQFF inc. (ci-après, le CQFF) a publié une étude dans laquelle il dénonçait une surimposition des dividendes pour les résidents du Québec¹. Dans cette étude, le CQFF a notamment mis en lumière une anomalie reliée à l'imposition des dividendes pour un résident du Québec, principalement en raison de l'application de l'abattement fédéral de 16,5 % sur le crédit d'impôt pour dividendes au fédéral.

Depuis la publication de cette étude, nous avons effectué de nombreuses recherches pour comprendre davantage le mécanisme de l'abattement fédéral et ses conséquences sur les finances publiques fédérales et québécoises. Nous avons également discuté avec différents experts sur ce sujet. Nous avons aussi tenté d'en savoir plus sur ce mécanisme d'abattement via des demandes d'accès à l'information aux ministères des Finances du Québec et du Canada, mais les informations reçues étaient incomplètes. D'un côté comme de l'autre, différents articles de la *Loi sur l'accès à l'information* ont été invoqués pour ne pas fournir l'essentiel des informations demandées à cet égard, dont une disposition de la Loi qui permet au gouvernement de refuser la communication des documents sous prétexte que la divulgation de ceux-ci risquerait vraisemblablement de porter préjudice aux relations fédérales-provinciales. La lecture du présent sommaire vous démontrera très clairement pourquoi le ministère des Finances du Québec préfère garder le silence sur ce sujet.

Les informations recueillies dans le cadre de ces différentes démarches (ce qui inclut le silence du ministère des Finances du Québec suite à notre demande d'accès à l'information) ainsi que les changements annoncés à l'imposition des dividendes lors du budget du Québec de mars 2018 nous ont incités à publier un nouveau texte sur ce sujet, qui se veut une continuité de l'étude publiée en 2013.

Le texte détaillé porte principalement sur le principe d'intégration et sur son interaction avec l'abattement fédéral de 16,5 %. Il montre que l'abattement fédéral de 16,5 % est la principale cause de la surimposition des dividendes au Québec depuis 2006 et que contrairement à ce que cela laisse présager, c'est plutôt le gouvernement du Québec qui profite de la situation. Il explique d'abord la notion du principe d'intégration et montre pourquoi, au début des années 2000, le non-respect de ce principe a notamment entraîné l'instauration des dividendes déterminés en 2006 et une révision majeure du mécanisme d'imposition des dividendes (section 1). Par la suite, le mécanisme d'imposition des dividendes est décortiqué étape par étape pour montrer la pertinence de la majoration des dividendes et du crédit d'impôt pour dividendes dans le respect du principe d'intégration (section 2). L'analyse des changements à l'imposition des dividendes survenus en 2014, 2016 et 2018, ainsi que de ceux à venir pour les années 2019 à 2021, suit, en montrant que ceux de 2014 auraient dû avoir lieu dès 2008. Il fait ensuite un survol des règles entourant l'abattement fédéral de 16,5 % pour un résident du Québec, mais surtout en mettant l'accent sur les conséquences de ce mécanisme sur les finances publiques fédérales et québécoises; il montre que ce mécanisme d'abattement fédéral cause, depuis 2006, des problèmes quant au respect du principe d'intégration pour les résidents du Québec, tout en proposant une solution qui pourrait être apportée pour régulariser cette situation (sections 5 et 6). Enfin, nous démontrons que, depuis 2006, le gouvernement du Québec surimpose les dividendes reçus par un résident du Québec, et ce, à cause du mécanisme de l'abattement fédéral, et que cette situation perdurera malgré les changements annoncés à l'imposition des dividendes d'ici 2021 (section 7).

Notes du CQFF

Tel que le ministère des Finances du Canada nous l'a indiqué noir sur blanc dans sa réponse à notre demande d'accès à l'information, le crédit d'impôt pour dividendes accordé par le gouvernement fédéral vise à compenser le particulier pour l'impôt fédéral qui fut payé par la société. Or, le ministère des Finances du Canada a reconnu dans sa réponse que la compensation ne pouvait qu'être partielle pour les résidents du Québec en raison de l'abattement fédéral de 16,5 %, et ce, contrairement aux résidents des autres provinces. Ainsi, précise-t-on dans la réponse obtenue, le concept d'intégration au fédéral ne pourra jamais fonctionner pour les résidents du Québec, mais le gouvernement du Québec peut toujours corriger ce problème en ajustant son propre crédit d'impôt pour dividendes pour que l'intégration globale fonctionne. Si les résidents du Québec ne reçoivent qu'une compensation partielle de l'impôt fédéral payé par la société, qui, pensez-vous, encaisse la différence? La réponse, facile à deviner, vous l'aurez aux sections 5 et 6 du texte détaillé.

D'après nos estimations², ce sont entre 600 000 et 700 000 particuliers du Québec qui sont indûment surimposés annuellement sur les dividendes qu'ils reçoivent depuis 2006. Nous estimons que, durant la période de 2006 à 2018, le gouvernement du Québec a profité de ce mécanisme pour mettre la main, en moyenne, sur une somme de près de 200 millions de dollars annuellement, pour un total cumulatif qui dépasserait 2,6 milliards de dollars à ce jour.

Ce manque de transparence du ministère des Finances du Québec doit être dénoncé.

1 Cette étude est disponible sur le site Web du CQFF à l'adresse suivante : http://www.cqff.com/avis_important/actualite_25sept2013.htm

2 Voir l'annexe 1 du texte détaillé pour plus de détails.

L'ABATTEMENT FÉDÉRAL DE 16,5 % : UN TOUR D'HORIZON EN QUELQUES LIGNES

Il existe un mécanisme appelé l'« abattement fédéral » qui s'applique pour un résident du Québec et qui consiste en une réduction de 16,5 % de l'impôt fédéral à payer par le particulier directement dans sa déclaration de revenus fédérale. Cette baisse d'impôt fédéral découle de diverses ententes conclues entre le fédéral et le Québec (principalement dans les années 1960) et elles font en sorte que le Québec peut percevoir des impôts plus élevés directement des particuliers, au lieu de recevoir certains transferts du gouvernement fédéral.

Cette réduction d'impôt, de 16,5 % depuis 1977, représente la somme de l'abattement de 13,5 % d'impôt fédéral sur le revenu aux fins des « paiements de remplacement au titre des programmes permanents » et d'un abattement supplémentaire de 3 % relativement à l'ancien programme des allocations aux jeunes.

Comme il est mentionné sur le site Web du ministère des Finances du Canada, les montants versés au Québec pour le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et la péréquation sont indiqués dans le budget fédéral de la même façon que les transferts aux autres provinces. Toutefois, les transferts réellement reçus par le Québec sont amputés de la portion de 13,5 % du montant d'abattement d'impôt consenti par le fédéral aux particuliers du Québec dans leurs déclarations de revenus (soit la partie correspondant aux « Paiements de remplacement au titre des programmes permanents »), alors que la portion de 3 % en lien avec l'ancienne allocation aux jeunes est remboursée chaque année par le gouvernement du Québec au fédéral.

Comme le fédéral recouvre (sous forme de réduction des transferts fédéraux ou de remboursement) chaque dollar octroyé à titre d'abattement à un résident du Québec (montant estimé à plus de 5 milliards de dollars pour 2018), il convient de noter que ce mécanisme n'a aucun effet sur les finances du gouvernement fédéral. **Ainsi, conserver l'abattement fédéral ou l'abolir n'aurait donc aucun effet lorsqu'on analyse uniquement les finances publiques fédérales.**

Toutefois, ce même abattement n'a pas un effet aussi neutre sur les finances québécoises. D'un point de vue théorique, tout changement à la fiscalité des particuliers au fédéral a un impact sur les finances du Québec en raison de cet abattement fédéral (et de son impact direct sur les transferts fédéraux). Lorsque le gouvernement fédéral annonce une hausse d'impôt (comme ce fut le cas en 2016 avec la création du nouveau palier d'imposition de 33 %), le particulier au Québec assume réellement 83,5 % de la hausse (100 % moins l'abattement de 16,5 %). La différence de 16,5 % est alors assumée par le gouvernement du Québec, via une réduction des paiements de transferts (13,5 %) et d'un remboursement au fédéral de l'ancienne allocation aux jeunes (3 %). Ainsi, pour le particulier qui réside au Québec, la hausse de 4 % du taux d'imposition ayant pris effet en 2016 au fédéral (le taux maximum étant passé de 29 % à 33 %) ne représente réellement pour lui qu'une hausse de 3,34 % (83,5 % de 4 %), la différence de 0,66 % (16,5 % de 4 %) étant assumée par le gouvernement du Québec (via une réduction des transferts fédéraux que le gouvernement fédéral verse au Québec).

À l'inverse, lorsque le fédéral annonce une baisse d'impôt (ou l'instauration d'un nouveau crédit d'impôt non remboursable assujéti à l'abattement fédéral), 83,5 % de l'économie fiscale se trouve dans les poches du particulier, alors que la différence de 16,5 % liée à l'abattement fédéral se retrouve dans les coffres du gouvernement du Québec via une augmentation des transferts fédéraux reçus. En effet, une baisse d'impôt (ou la mise en place d'un crédit d'impôt non remboursable) entraîne une réduction de l'abattement fédéral pour le particulier, ce qui entraîne donc, ultimement, un remboursement moins important de celui-ci par le gouvernement du Québec en faveur du fédéral. À titre d'exemple, lorsque le gouvernement fédéral annonce l'instauration d'un crédit d'impôt de 3 000 \$ à 15 %, l'aide fiscale devrait alors être de 450 \$ (15 % de 3 000 \$) pour le particulier. Le résident du Québec, dans un tel cas, encaissera seulement 376 \$ (83,5 % de 450 \$) et les 74 \$ qui lui manquent en raison de l'abattement fédéral (16,5 % de 450 \$) se retrouveront ultimement dans les coffres du gouvernement du Québec en raison notamment d'une augmentation des transferts fédéraux.

Ainsi, lorsqu'on dit qu'un particulier est imposé à un taux maximum de 53,31 % au Québec depuis 2016, les tables d'impôt affichent des taux de 27,56 % au fédéral (soit 33 % moins l'abattement fédéral de 16,5 %) et 25,75 % au Québec. Or, en réalité, lorsqu'on tient compte de cette compensation qui existe entre le fédéral et le Québec en raison de l'abattement fédéral (5,44 % dans le cas d'un particulier imposé au taux maximum, soit 16,5 % de 33 %), on devrait plutôt dire qu'à la fin du compte, les taux d'imposition réels d'un particulier imposé au taux marginal maximum sont de 33 % au fédéral (27,56 % + 5,44 %) et de 20,31 % au Québec (25,75 % - 5,44 %).

DÉMONSTRATION THÉORIQUE DU MOUVEMENT DES IMPÔTS EN 2018 EN TENANT COMPTE DE L'ABATTEMENT FÉDÉRAL DE 16,5 %

Pour aider à mieux comprendre les informations présentées précédemment, nous allons faire une démonstration du mouvement des impôts avec un particulier qui réside au Québec en 2018. Imaginons que ce dernier a un impôt à payer au taux maximum sur un revenu imposable de 1 000 \$. Au fédéral, il paiera un impôt de base de 33 % (330 \$), duquel sera soustrait l'abattement de 16,5 %, soit 54,45 \$ (16,5 % de 330 \$). Ainsi, au net, il paiera un impôt

fédéral de 275,55 \$ dans sa déclaration de revenus fédérale. Au Québec, dans la déclaration fiscale du particulier, l'impôt à payer sur ce revenu sera de 257,50 \$, soit 25,75 % de 1 000 \$. Au total, le particulier aura donc payé un impôt de 533,05 \$, soit 275,55 \$ au fédéral et 257,50 \$ au Québec.

Par contre, lorsque viendra le temps de faire les paiements de transferts aux différentes provinces, le gouvernement fédéral viendra réduire les transferts du Québec d'un montant de 44,55 \$ (13,5 % de 330 \$), soit la portion de 13,5 % de l'abattement fédéral qui représente les « Paiements de remplacement au titre des programmes permanents » et le Québec paiera également au fédéral un montant de 9,90 \$ (3 % de 330 \$), soit la portion de l'abattement relative à l'ancienne allocation aux jeunes. Ce faisant, le fédéral mettra la main sur un montant supplémentaire de 54,45 \$ (44,55 \$ + 9,90 \$), ce qui portera implicitement ses gains sur le revenu de 1 000 \$ de notre particulier à 330 \$ (33 % de 1 000 \$ ou 275,55 \$ + 54,45 \$). Pour ce qui est du Québec, il lui restera seulement 203,05 \$ (20,305 % de 1 000 \$ ou 257,50 \$ - 54,45 \$), étant donné qu'il a dû compenser le fédéral pour une somme de 54,45 \$, qui représente l'abattement fédéral.

C'est ce qui explique pourquoi nous avons mentionné précédemment que le fédéral perçoit réellement un impôt de 33 % contre 20,305 % pour le Québec, à l'égard d'un particulier imposé au taux maximum.

L'ABATTEMENT FÉDÉRAL ET LE PROBLÈME RATTACHÉ AU PRINCIPE D'INTÉGRATION

Comme nous l'avons mentionné en 2013 dans notre étude qui traitait du problème de surimposition des dividendes, l'application de l'abattement fédéral sur le crédit d'impôt pour dividendes au fédéral crée une distorsion dans la mécanique du principe d'intégration. En effet, alors que le crédit d'impôt pour dividendes a ultimement pour objectif de compenser le particulier pour les impôts payés par la société, une fois l'abattement fédéral de 16,5 % appliqué sur le crédit d'impôt pour dividendes au fédéral, la valeur de celui-ci ne couvre pas la totalité de l'impôt payé par la société au fédéral (il y a un manque à gagner de 16,5 %). Il est donc normal qu'une surimposition existe, puisque l'abattement fédéral de 16,5 % s'applique sur le crédit d'impôt fédéral octroyé au particulier, alors qu'aucun abattement fédéral ne s'applique sur l'impôt fédéral payé par la société.

Ainsi, sur un dividende déterminé majoré de 100 \$, plutôt que de mettre la main sur un crédit d'impôt pour dividendes au fédéral ayant une valeur de 15,02 \$ (15,0198 % de 100 \$), le particulier qui réside au Québec à la fin de l'année met la main sur un crédit ayant une valeur de 12,54 \$ (83,5 % de 15,02 \$). Pourtant, l'impôt corporatif fédéral réellement payé est de 15 \$ et non 12,54 \$.

Bien que le problème semble se situer à première vue du côté du fédéral en raison de l'abattement fédéral qui réduit la valeur du crédit consenti au particulier, lorsqu'on pousse l'analyse un peu plus loin, on comprend mieux pourquoi le ministère des Finances du Canada mentionne que c'est au Québec d'ajuster son crédit d'impôt pour dividendes pour que l'intégration fonctionne globalement. En effet, on se rend compte que c'est plutôt le Québec qui encaisse le montant découlant de cette surimposition, puisqu'il provient de l'application de l'abattement fédéral de 16,5 %.

Dans le texte détaillé, nous illustrons le tout avec deux exemples (aux sections 6.1 et 6.2), un premier qui vise les dividendes déterminés (pour une société imposée au taux général) et un second qui vise les dividendes ordinaires (lorsque la société est admissible au taux d'imposition réduit des petites entreprises), en utilisant les paramètres d'imposition des dividendes reçus après le 27 mars 2018 (et avant 2019). Ces deux exemples peuvent s'avérer ardues pour le lecteur, mais ceux-ci démontrent clairement comment le Québec profite de cette surimposition.

CONCLUSION

Depuis 2006, nous estimons qu'entre 600 000 et 700 000 particuliers du Québec sont visés annuellement par cette surimposition, pour un montant dépassant maintenant 250 millions de dollars par année. Et comme il s'agit d'un problème lié à l'application de l'abattement fédéral de 16,5 % sur un crédit d'impôt, ce problème vise tous les contribuables qui reçoivent des dividendes imposables, peu importe leur niveau de revenus. C'est plus de 2,6 milliards de dollars (selon nos estimations) que le gouvernement du Québec s'est mis dans les poches pour la période de 2006 à 2018, soit une moyenne supérieure à 3 000 \$ par contribuable visé.

Au nom de l'équité et de la cohérence pour tous les contribuables de la province, le gouvernement du Québec devrait mettre un terme à cette surimposition des dividendes (déterminés et ordinaires) en rajustant adéquatement les taux de ses crédits d'impôt pour dividendes. L'exercice n'est pas trop compliqué. Le gouvernement du Québec l'a d'ailleurs montré lors de son budget de 2018 en ajustant les taux des crédits d'impôt pour dividendes pour en arriver à un résultat théorique qui donne l'impression que l'intégration est respectée au Québec à l'égard des dividendes (une imposition globale « affichée » de 25,75 % au Québec seulement). Par contre, un important paramètre a été omis dans les calculs du gouvernement, comme nous le montrons dans le texte détaillé. Et nous avons même été en mesure d'identifier les taux des crédits d'impôt pour dividendes que le gouvernement du Québec pourrait utiliser pour mettre fin à cette surimposition « indirecte » des dividendes.

En 2006, le gouvernement du Québec a mentionné qu'il mettait en place un mécanisme d'imposition des dividendes similaire à celui du fédéral (dividendes ordinaires et dividendes déterminés) pour des raisons de cohérence, de neutralité et de simplicité. Bien que la mise en place d'un tel mécanisme ait pu atteindre certains objectifs, les différents paramètres utilisés depuis 2006 ne répondent pas aux objectifs de cohérence et de neutralité, tel que le texte détaillé le démontre. Il ne reste donc qu'à voir si le gouvernement du Québec a l'intention de continuer à jouer à l'autruche face à cette situation où il semble flouer volontairement certains de ses contribuables ou s'il posera des gestes concrets pour mettre fin à cette surimposition. À tout le moins, s'il ne change pas les paramètres d'imposition des dividendes, il pourrait reconnaître que c'est lui qui profite de cette surimposition des dividendes et cesser de faire comme si ce problème en était un qui découle du fédéral.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a adopté, en 2018, des changements qui viseront, selon lui, à rendre le système fiscal plus équitable en mettant fin à certaines planifications fiscales au moyen de sociétés privées. Sans surprise, le Québec s'harmonise graduellement aux différents changements proposés par le fédéral à cet égard. En agissant ainsi, le Québec endosse indirectement la « chasse » à l'équité fiscale amorcée par le fédéral. Mais s'il veut vraiment s'aventurer sur ce chemin de l'équité fiscale, le gouvernement du Québec devrait d'abord s'assurer que les entrepreneurs et les investisseurs qui reçoivent personnellement des revenus de dividendes soient traités de façon équitable et transparente quant à l'imposition de ces revenus. Le gouvernement du Québec semble très bien au courant de cette iniquité, mais ne prend pas les moyens pour la corriger. Comme le dit si bien le dicton : « il n'est pire sourd que celui qui ne veut pas entendre ».

Au moins, nos recherches et nos textes sur ce sujet auront permis de mettre en lumière qu'il y a désormais d'autres personnes que les représentants du ministère des Finances du Québec qui savent que les particuliers du Québec, qui reçoivent des revenus de dividendes, se font flouer par leur propre gouvernement. Pour plus de 2,6 milliards de dollars à ce jour, et ça continue d'augmenter... Pourtant, le gouvernement demande aux contribuables d'être honnêtes et de ne pas participer à de l'évasion fiscale. Qui aurait cru que le gouvernement du Québec s'adonne à ce genre d'activité en « cachant » la réalité à près de 700 000 particuliers qui reçoivent annuellement de tels revenus de dividendes?