

Fiscalité et aide publique aux entreprises

Revue de la littérature et analyse



Un partenariat entre

Président

Raymond Bachand

Directrice

Mia Homsy

Directeur de la recherche

Robert Gagné

Fiscalité et aide publique aux entreprises : Revue de la littérature et analyse

Julie Ades, Marie-Christine Bernard, Robert Gagné, Mia Homsy, Jérôme Lussier, Vincent Martel et Élise Martin

À propos de l'Institut du Québec

Issu d'un partenariat entre le Conference Board du Canada et HEC Montréal, l'Institut du Québec axe ses recherches et ses études sur les enjeux socioéconomiques auxquels le Québec fait face. Il vise à fournir aux autorités publiques et au secteur privé les outils nécessaires pour prendre des décisions éclairées, et ainsi contribuer à bâtir une société plus dynamique, compétitive et prospère.



Institut du Québec

3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine

Montréal (Québec) H3T 2A7

institutduquebec.ca[@InstitutduQC](#)

Un partenariat entre



HEC MONTRÉAL

Pour citer le rapport : Ades, Julie, Marie-Christine Bernard, Robert Gagné, Mia Homsy, Jérôme Lussier, Vincent Martel et Élise Martin. *Fiscalité et aide publique aux entreprises : Revue de la littérature et analyse*, Montréal, Institut du Québec, 2015.

© Institut du Québec, un partenariat entre Le Conference Board du Canada et HEC Montréal, 2014
Publié au Canada | Tous droits réservés | Entente n° 40063028 | *Constituée en société sous le nom d'AERIC Inc.

Ce document est disponible sur demande dans un format accessible aux personnes ayant une déficience visuelle.

Agent d'accessibilité, Le Conference Board du Canada

Tél. : 613-526-3280 ou 1-866-711-2262 Courriel : accessibility@conferenceboard.ca

MD Le Conference Board du Canada et le logo de la torche sont des marques déposées du Conference Board, Inc. Nos prévisions et travaux de recherche reposent souvent sur de nombreuses hypothèses et différentes sources de données. Ils présentent donc des risques et des incertitudes inhérents à ce genre de travail et ne doivent pas être perçus comme des sources de conseils spécifiques en matière de placement, de comptabilité, de droit ou de fiscalité.

TABLE DES MATIÈRES

i	RÉSUMÉ
	Chapitre 1
1	Introduction
	Chapitre 2
4	Concepts et définitions
5	Interventions de l'État dans l'économie
6	Taxer la richesse sans freiner la croissance?
10	Quelques définitions
	Chapitre 3
16	Concurrence fiscale et déterminants de l'investissement
17	Concurrence fiscale
	Chapitre 4
25	Contexte international de la fiscalité des entreprises
27	Contexte économique et comparaison des revenus fiscaux
32	Réduction des dépenses fiscales
48	Défis relatifs à l'adoption de réformes fiscales
	Chapitre 5
54	La fiscalité des entreprises au Québec et au Canada
55	Introduction
75	Aide fiscale québécoise à la R et D
98	Autres mesures fiscales
	Chapitre 6
103	Pistes d'action
104	Agir avec prudence
105	Principes généraux
	Chapitre 7
109	Conclusion

RÉSUMÉ

Fiscalité et aide publique aux entreprises : Revue de la littérature et analyse

Aperçu

- Le fardeau fiscal des entreprises au Québec est parmi les plus élevés en Amérique du Nord. Une réduction de l'aide fiscale aux entreprises accroîtrait cet écart, ce qui pourrait nuire à la compétitivité du Québec.
- Pour limiter l'impact d'une hausse du fardeau fiscal des entreprises sur la croissance économique et accroître la rentabilité de l'aide publique à la R et D, la Commission devrait notamment examiner les mesures suivantes :
 - instaurer un processus de révision périodique des traitements fiscaux préférentiels;
 - attribuer l'aide publique aux entreprises de manière plus ciblée;
 - prioriser la productivité plutôt que la création d'emplois;
 - réduire l'asymétrie de l'aide à la R et D entre les PME et les grandes entreprises;
 - concentrer le crédit d'impôt pour R et D aux secteurs à plus haute intensité technologique identifiés;
 - réduire les taux d'imposition des revenus issus de la commercialisation découlant des brevets;
 - évaluer les avantages et inconvénients d'un régime fiscal des entreprises basé sur la rente.

Mandat et structure

Dans le cadre des travaux de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (la « Commission »), l'Institut du Québec a reçu le mandat d'effectuer une revue de la littérature concernant les réformes de l'aide fiscale aux entreprises au Québec, au Canada et dans le monde, de même qu'une analyse de ces réformes et des modèles liant l'investissement à la fiscalité. Le présent rapport a été élaboré en vue d'alimenter des actions et des réformes qui s'arriment autant que possible à la réalité du Québec.

Ce rapport comprend cinq sections :

1. La section « Concepts et définitions » présente le rôle de la fiscalité des entreprises;
2. La section « Concurrence fiscale et déterminants de l'investissement » analyse l'impact du contexte fiscal sur la décision d'une entreprise d'investir dans un territoire donné;
3. La section « Contexte international de la fiscalité des entreprises » donne un aperçu des grandes tendances mondiales en matière d'imposition des sociétés;
4. La section « Fiscalité des entreprises au Québec et au Canada » pose un regard comparatif sur la fiscalité des entreprises au Québec et analyse en particulier l'efficacité des crédits à la R et D;
5. La section « Pistes d'action » recense les principales conclusions de la littérature internationale, canadienne et québécoise sur les réformes de la fiscalité des entreprises et vise à guider les travaux de la Commission de manière plus concrète.

Concepts et définitions

Au Québec et dans la plupart des sociétés industrialisées, les recettes tirées des impôts et des taxes comptent pour la majeure partie des revenus de l'État. En plus de financer les activités gouvernementales, la fiscalité constitue également un moyen pour les gouvernements d'influencer certains comportements économiques, par exemple en rendant certaines activités plus coûteuses et d'autres, plus profitables.

Puisque les recettes publiques – de même que le taux de chômage et l'amélioration des conditions de vie matérielles – dépendent de la vigueur de l'activité économique, les gouvernements doivent éviter, dans la mesure du possible, les politiques qui nuisent à la croissance et à la santé de leur économie.

En pratique, le grand intérêt qu'ont les gouvernements à attirer des entreprises et à favoriser la croissance économique sur leur territoire a mené à l'adoption d'un grand nombre de mesures proactives de soutien aux entreprises. Ces interventions publiques existent dans pratiquement tous les pays industrialisés et prennent plusieurs formes.

En matière de fiscalité des entreprises, le principal défi d'un gouvernement consiste à adopter des politiques qui lui permettent de financer ses opérations sans compromettre la vigueur de l'économie. Or, tous les modes de taxation ne sont pas égaux : leurs impacts sur la croissance économique divergent de manière importante.

À cet égard, le consensus empirique indique qu'il est préférable de taxer la consommation plutôt que l'investissement. La littérature québécoise et canadienne fait écho à la littérature internationale sur le sujet. Évaluées en fonction de leur impact sur la croissance économique, les taxes sur le capital sont les plus dommageables, alors que les taxes à la consommation sont les moins préjudiciables. La littérature démontre également qu'une réduction des impôts sur les bénéfices est associée à presque trois fois plus de croissance économique qu'une réduction de la taxe à la consommation.

Concurrence fiscale et déterminants de l'investissement

La demande anticipée constitue le principal déterminant de la décision d'investir. Bien que les taxes et impôts représentent généralement moins de 14 % des coûts d'implantation, la fiscalité des entreprises joue toutefois un rôle déterminant dans leur choix de localisation, particulièrement quand ce choix concerne des territoires présentant des caractéristiques similaires.

Les coûts fiscaux varient grandement selon le secteur d'activité. À cet égard, le déclin de l'industrie du jeu vidéo au Royaume-Uni illustre bien l'importance de la fiscalité dans la décision d'investir des entreprises et le danger qu'il y a à renoncer à une position concurrentielle. Dans un contexte de mondialisation de l'économie et de mobilité accrue des capitaux et du talent, les États ont intérêt à adopter une fiscalité compétitive, notamment par rapport aux territoires voisins ou concurrents.

Contexte international de la fiscalité des entreprises

Les réformes fiscales sont au cœur de plusieurs discussions dans les pays industrialisés, en raison de la difficile reprise économique depuis 2008, de même que de la pression exercée par le vieillissement de la population sur les finances publiques.

Quatre grandes tendances mondiales se dégagent :

- Afin de stabiliser les ratios d'endettement et de réduire les déficits, plusieurs gouvernements ont haussé la taxe sur la valeur ajoutée, les taux d'imposition du revenu des particuliers et les cotisations de sécurité sociale au cours des dernières années. Plusieurs gouvernements ont également réduit les taux d'imposition des sociétés dans l'espoir de stimuler l'investissement et la croissance économique. Ces changements sont conformes aux analyses de l'OCDE, qui concluent que les impôts sur le revenu des sociétés sont les plus nuisibles à la croissance économique, alors que les impôts sur les biens inamovibles (comme les

taxes foncières) ont le moins d'impacts négatifs. L'OCDE avance que le remplacement d'une partie des impôts sur le revenu des sociétés par des impôts moins nuisibles à la croissance permettrait de maintenir le niveau des recettes budgétaires;

- Plusieurs pays ont tenté d'élargir l'assiette fiscale en diminuant ou en éliminant certains allègements fiscaux. Les dépenses fiscales visées étaient plutôt limitées à celles liées à l'impôt des particuliers, qui étaient à portée de main et facilement révocables. Certains pays ont aussi adopté des mesures visant à réduire les dépenses fiscales dans leur processus budgétaire. L'Allemagne et les Pays-Bas, notamment, ont adopté des calendriers d'examen visant à évaluer périodiquement leurs dépenses fiscales;
- Le contexte économique des dernières années a incité certains gouvernements à mettre en place des mesures pour stimuler l'investissement, telles que l'amortissement accéléré, des déductions pour investissement et des mesures incitatives à la R et D. Dans son budget de 2010, par exemple, le gouvernement du Royaume-Uni a introduit une réforme fiscale visant à créer le régime d'imposition sur le revenu des sociétés le plus compétitif du G20;
- La crise financière a également ravivé l'intérêt pour les régimes d'imposition des sociétés basés sur la rente, qui permettent notamment d'inverser la tendance au financement par endettement. Le FMI et plusieurs comités d'experts européens recommandent la mise en place d'un système de déductions pour fonds propres. Au Canada, Robin Boadway et Jean-François Tremblay ont également proposé ce type de système, qui éliminerait certains obstacles à l'investissement, à l'innovation et aux gains de productivité présents dans le système actuel.

La revue de la littérature suggère par ailleurs que même des réformes fiscales justifiées peuvent être difficiles à mettre en place en raison de la résistance de certains groupes. Certaines réformes adoptées aux États-Unis, au Canada, en Suède et en Allemagne au cours des dernières décennies suggèrent toutefois que les réformes qui suivent des périodes

de graves difficultés économiques, et qui s'inscrivent dans des réformes globales de la fiscalité, sont souvent mieux acceptées d'un point de vue politique.

Fiscalité des entreprises au Québec et au Canada

Les taux d'imposition en vigueur dans les pays de l'OCDE ont suivi une trajectoire descendante très nette au cours des trois dernières décennies, passant d'un taux d'imposition moyen de 47 % en 1981 à 25,5 % en 2013. Le taux d'imposition statutaire sur les bénéfices des entreprises au Québec – qui est actuellement de 26,9 % – a suivi une trajectoire similaire à celle des pays de l'OCDE. Ce taux est supérieur au taux d'imposition en vigueur en Ontario (26,5 %), en Colombie-Britannique (26 %) et en l'Alberta (25 %), de même qu'au taux d'imposition moyen des pays de l'OCDE (25,5 %). Il est toutefois inférieur à ceux en vigueur en Allemagne (30,2 %), en France (34,4 %) et aux États-Unis (39,1 %).

En se concentrant uniquement sur le taux d'imposition des sociétés, le Québec est donc relativement compétitif par rapport aux territoires comparables. Cela dit, le taux d'imposition statutaire sur les bénéfices des sociétés ne dresse pas un portrait complet de la charge fiscale des entreprises, en particulier parce qu'il ne tient pas compte des modalités d'application du régime fiscal, des taxes sur la masse salariale, des diverses cotisations sociales imposées ainsi que de l'aide publique.

En considérant l'impôt réellement payé par les entreprises, la revue de la littérature démontre en effet que :

- en dépit de la réduction des taux d'imposition sur les bénéfices depuis 1981, le poids des recettes fiscales perçues par l'entremise de l'impôt sur les bénéfices a continué d'augmenter au Québec et dans les pays de l'OCDE;
- le fardeau fiscal total des entreprises au Québec est plus élevé que dans les territoires voisins et correspond aux charges les plus élevées des pays de l'OCDE;

- le poids élevé du fardeau fiscal des entreprises au Québec est largement attribuable à la taxe sur la masse salariale;
- grâce à des mesures d'aide publique, le Québec parvient toutefois à rendre sa fiscalité des entreprises plus comparable à celles des autres provinces et des États-Unis, même si les coûts fiscaux nets des entreprises du Québec demeurent les plus élevés des provinces canadiennes et des États-Unis.

Bien que le niveau absolu d'aide fiscale aux sociétés se soit stabilisé au cours des cinq dernières années, l'aide fiscale en proportion des prélèvements fiscaux auprès des sociétés continue d'augmenter. En termes absolus, l'aide fiscale aux entreprises est 60 % plus élevée au Québec qu'en Ontario. En proportion de la taille de l'économie, elle est trois fois plus importante.

Le Québec et le Canada utilisent principalement les aides fiscales pour inciter les entreprises à investir en R et D. Ce recours à l'aide fiscale (plutôt qu'à l'aide budgétaire) est beaucoup plus prononcé que dans les principaux territoires concurrents. Par ailleurs, au Québec et au Canada, les aides fiscales à la R et D profitent davantage aux PME qu'aux grandes entreprises, comparativement à la situation qui prévaut dans plusieurs pays industrialisés.

Or, une trop grande asymétrie entre l'aide aux PME et celle destinée aux grandes entreprises pourrait constituer un obstacle fiscal à la croissance des PME. Ainsi, abaisser le taux du crédit d'impôt remboursable aux PME pourrait permettre d'atteindre deux objectifs : favoriser la croissance des petites entreprises et accroître l'avantage économique net du crédit d'impôt pour R et D. Par ailleurs, la littérature indique que lorsque le financement public dépasse son point optimal, il se substitue aux fonds privés.

Les aides publiques ont permis une hausse des dépenses des entreprises en R et D et du nombre de brevets déposés au Québec et au Canada. Cependant, les résultats sont plus mitigés quand il est question du rendement de l'aide fiscale à la R et D, tel que mesuré par le nombre

de brevets déposés en proportion des sommes investies en R et D. Le Québec se situe alors sous la moyenne des pays de l'OCDE et présente une des pires performances parmi les pays analysés.

Bien que fréquemment utilisé, le ratio des brevets déposés par rapport aux sommes investies en R et D constitue toutefois une mesure imparfaite du rendement de l'aide fiscale à la R et D, dans la mesure où il ne tient pas compte des innovations non brevetées et des emplois et investissements liés aux activités de R et D qui mènent à l'obtention d'un brevet.

La littérature montre aussi une hausse du nombre de brevets canadiens transférés vers les territoires ayant adopté des politiques fiscales avantageuses (de type *Patent Box* et taux d'imposition statutaire réduit) visant la propriété intellectuelle.

Principaux constats et pistes d'action

Compte tenu de son positionnement par rapport à ses voisins et concurrents, le Québec n'a pas intérêt à accroître le fardeau fiscal de ses entreprises et à adopter des politiques contraires aux grandes tendances mondiales.

La littérature nationale et internationale est unanime, indiquant que pour limiter les impacts négatifs de la fiscalité sur la croissance économique, il est préférable de taxer la consommation plutôt que le revenu et l'investissement. Pour réduire les distorsions économiques engendrées par les aides fiscales, plusieurs auteurs, dont Jack Mintz, favorisent l'approche « *Broad base, low rate* », consistant à réduire les taux d'imposition des sociétés en contrepartie d'un élargissement de l'assiette fiscale.

Malgré les critiques formulées à l'égard des dépenses fiscales, les analyses de l'OCDE indiquent toutefois que celles-ci continuent d'occuper une place importante dans les systèmes fiscaux d'un grand nombre de pays et qu'il y a peu de propositions sérieuses pour les éliminer. Plusieurs gouvernements ont même récemment adopté

des mesures fiscales visant à stimuler l'investissement, telles que l'amortissement accéléré, des déductions pour investissement et des mesures incitatives à la R et D.

Toute réduction ou élimination des aides fiscales aux entreprises accroîtra d'autant le fardeau fiscal de ces dernières. Par conséquent, on devrait procéder avec prudence et éviter de nuire davantage à la compétitivité fiscale du Québec. Étant donné les impacts négatifs de l'instabilité et de l'incertitude sur les investissements, les réformes devraient également favoriser un maximum de stabilité et de prévisibilité.

Par ailleurs, la littérature permet de dégager quelques principes et pistes d'action qui pourront être utiles à la Commission :

- À l'instar de plusieurs pays, instaurer un processus de révision périodique des traitements fiscaux préférentiels afin d'évaluer si les bénéfices excèdent les coûts;
- Favoriser les mesures d'aide ayant un objectif économique ciblé et mesurable, permettant d'évaluer si les crédits atteignent leur but;
- Attribuer l'aide publique aux entreprises de manière précise et ciblée, plutôt que de chercher à aider un maximum d'entreprises en vertu de politiques d'application générale;
- Prioriser la productivité plutôt que la création d'emplois pour éviter de soutenir artificiellement des emplois qui finiront par disparaître;
- Évaluer de manière plus précise le bien-fondé, les avantages et les inconvénients d'adopter un régime fiscal des entreprises basé sur la rente, suivant la proposition formulée, entre autres, par Boadway et Tremblay.

Plus concrètement, la Commission pourra réfléchir au bien-fondé d'appliquer les constats et conclusions suivants au régime d'imposition des entreprises du Québec :

Crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental (R et D)

Plusieurs auteurs affirment que l'aide budgétaire est parfois mieux adaptée que l'aide fiscale pour atteindre des objectifs économiques ciblés et contrôler plus efficacement les résultats. Pour cette raison, la Commission pourrait explorer la possibilité de réduire et de transférer une partie du crédit d'impôt général à la R et D en guise d'aide budgétaire ciblée. Cette réduction de l'aide fiscale à la R et D devrait tenir compte des éléments suivants :

- L'asymétrie entre les régimes d'aide fiscale à la R et D offerts aux petites entreprises (plus favorables) et ceux qui s'appliquent aux plus grandes entreprises (moins favorables) pourrait constituer un frein à la croissance pour les petites entreprises. Pour cette raison, la Commission pourrait envisager des modifications visant à réduire cette asymétrie, soit en fixant un seuil minimal (l'équivalent d'une franchise) à partir duquel les entreprises auraient droit au crédit d'impôt, soit en réduisant l'écart entre les taux applicables aux petites et aux grandes entreprises (en réduisant le taux du crédit pour les PME);
- Pour éviter d'investir des sommes considérables en soutien à des secteurs à plus faible intensité technologique, la Commission pourrait préciser les secteurs qui devraient bénéficier du crédit d'impôt pour R et D plutôt que d'octroyer l'aide de manière générale;
- Par ailleurs, le manque d'efficacité de la R et D au Canada pourrait s'expliquer en partie par le fait que le traitement fiscal de la propriété intellectuelle est moins concurrentiel au Québec et au Canada que dans d'autres pays. En théorie, la mise en place d'une fiscalité plus compétitive en matière de propriété intellectuelle pourrait donc accroître le rendement des investissements publics en R et D. À cet égard, plusieurs pays ont élaboré un modèle, souvent appelé « *Patent Box* », qui consiste principalement à réduire les taux d'imposition sur les revenus des entreprises issus de la commercialisation découlant des brevets et dont la Commission pourrait s'inspirer.

Crédits d'impôt à l'investissement en matériel de fabrication et de transformation

Par ailleurs, dans le rapport intitulé *L'investissement au Québec : on est pour*, les auteurs proposaient de remplacer le crédit d'impôt à l'investissement par une baisse généralisée du taux général d'imposition. Cette recommandation est d'ailleurs en phase avec l'approche « *Broad base, low rate* » et les raisons invoquées à l'époque sont toujours valables aujourd'hui. Dans un rapport de 2014 du Centre sur la productivité et la prospérité sur le secteur manufacturier, les auteurs concluent qu'il faut revoir le crédit d'impôt à l'investissement et favoriser l'aide budgétaire afin de rendre l'aide publique plus efficace. Leur conclusion repose principalement sur le fait que l'aide est attribuée sans réelle distinction quant à la composition industrielle du secteur manufacturier. Ces deux rapports en arrivent à la conclusion que le crédit d'impôt à l'investissement ne semble pas être l'option la plus efficace pour inciter les entreprises à accroître leurs investissements en matériel et outillage.

CHAPITRE 1

Introduction

Résumé du chapitre

- Le présent rapport se divise en cinq sections :
 - La section « Concepts et définitions » présente le rôle de la fiscalité des entreprises;
 - La section « Concurrence fiscale et déterminants de l'investissement » analyse l'impact du contexte fiscal sur la décision d'une entreprise d'investir dans un territoire donné;
 - La section « Contexte international de la fiscalité des entreprises » donne un aperçu des grandes tendances mondiales en matière d'imposition des sociétés;
 - La section « Fiscalité des entreprises au Québec et au Canada » pose un regard comparatif sur la fiscalité des entreprises au Québec et analyse en particulier l'efficacité des crédits à la R et D;
 - La section « Pistes d'action » recense les principales conclusions de la littérature internationale, canadienne et québécoise sur les réformes de la fiscalité des entreprises.

Pour remplir les missions qu'ils se donnent, les gouvernements ont besoin d'argent. Le financement nécessaire varie selon le rôle que joue l'État dans une société : plus les actions et les missions sont vastes, plus les sommes requises sont importantes.

Les gouvernements peuvent financer leurs activités de diverses manières : en exigeant des droits et des redevances sur l'exploitation de leurs ressources naturelles, en tarifant certains services, en exploitant des sociétés d'État et en prélevant des taxes et des impôts sur l'activité économique qui relève de leur autorité. Au Québec et dans la plupart des sociétés industrialisées, les recettes tirées des impôts et des taxes comptent pour la majeure partie des revenus de l'État.

Si les taxes et les impôts sont le principal mode de financement des activités des États, ils constituent également un moyen important, pour les gouvernements, d'influencer certains comportements économiques, par exemple en rendant certaines activités plus coûteuses ou d'autres, plus profitables. Volontairement ou non, les choix fiscaux des gouvernements – particulièrement en matière de taxation – encouragent et découragent donc certains comportements chez les personnes et les entreprises.

Au-delà de leurs impacts économiques, les politiques fiscales sont également assujetties à un certain nombre de principes et de contraintes. Voici quelques-unes des considérations en jeu :

- Quelle est la répartition idéale de la charge fiscale?
- Quels comportements et activités l'État souhaite-t-il encourager ou décourager par l'entremise de ses politiques fiscales?
- Comment se comparent les politiques fiscales d'un État donné à celles des territoires voisins ou concurrents?
- Quelles sont les tendances mondiales concernant la fiscalité des entreprises?
- Quelles mesures sont les plus équitables, efficaces et transparentes?

- Lesquelles sont les plus susceptibles de générer de nouveaux revenus pour l'État, tout en nuisant le moins possible à l'activité économique?
- Quels sont les impacts de certains choix fiscaux sur la création de richesse ou sa répartition?
- Les mesures fiscales atteignent-elles les objectifs établis?

Ces questions nourrissent toute réflexion sérieuse sur les politiques fiscales. Elles structurent également la discussion au cœur de la présente étude – soit l'examen critique de la fiscalité des entreprises et des mesures d'aide aux entreprises, ainsi que la comparaison des politiques québécoises pertinentes aux meilleures pratiques à l'échelle nationale et internationale.

Le rapport se divise en cinq sections :

1. La section « Concepts et définitions » présente le rôle de la fiscalité des entreprises;
2. La section « Concurrence fiscale et déterminants de l'investissement » analyse l'impact du contexte fiscal sur la décision d'une entreprise d'investir dans un territoire donné;
3. La section « Contexte international de la fiscalité des entreprises » donne un aperçu des grandes tendances mondiales en matière d'imposition des sociétés;
4. La section « Fiscalité des entreprises au Québec et au Canada » pose un regard comparatif sur la fiscalité des entreprises au Québec et analyse en particulier l'efficacité des crédits à la R et D;
5. La section « Pistes d'action » recense les principales conclusions de la littérature internationale, canadienne et québécoise sur les réformes de la fiscalité des entreprises et vise à guider les travaux de la Commission de manière plus concrète.

CHAPITRE 2

Concepts et définitions

Résumé du chapitre

- En matière de fiscalité des entreprises, le principal défi d'un gouvernement consiste à adopter des politiques qui lui permettent de financer ses activités sans compromettre la vigueur de l'économie.
- Il est préférable de taxer la consommation que l'investissement, d'après le consensus empirique. La littérature québécoise et canadienne fait écho à la littérature internationale sur le sujet.
- Évalués en fonction de leur impact sur la croissance économique, les taxes sur le capital, les impôts sur le revenu des sociétés et les impôts sur le revenu des particuliers sont les plus dommageables, alors que les taxes sur la masse salariale et les taxes à la consommation sont moins nuisibles.
- Les crédits d'impôt aux entreprises, de même que les autres formes d'aide publique, visent à atteindre certains objectifs en allégeant le fardeau fiscal des entreprises qui répondent à certains critères déterminés.

Interventions de l'État dans l'économie

En prélevant une partie de la richesse créée par les sociétés par l'entremise de taxes et d'impôts, les gouvernements peuvent financer leurs missions et leurs activités. Toutefois, puisque les recettes publiques – de même que le taux de chômage et l'amélioration des conditions de vie matérielles – dépendent de la vigueur de l'activité économique, les gouvernements doivent éviter, dans la mesure du possible, les politiques qui nuisent à la croissance et à la santé de leur économie.

Le cadre fiscal ne constitue toutefois qu'un facteur parmi tous ceux qui influencent les décisions d'investissement. Les considérations d'ordres géographique et démographique, la réglementation du travail, la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée de même que les contextes social, politique et linguistique peuvent jouer un rôle dans les choix stratégiques des entreprises.

En principe, en plus d'appliquer la fiscalité appropriée, les États pourraient choisir d'intervenir le moins possible dans les décisions et les initiatives des divers agents économiques : les entreprises auraient ainsi toute la latitude nécessaire pour maximiser elles-mêmes leur croissance et leur rentabilité. Les gouvernements se contenteraient ainsi d'un rôle de spectateur et n'interviendraient que pour régler les conflits, un peu à la manière d'un arbitre.

En pratique, toutefois, le grand intérêt des gouvernements à attirer des entreprises et à favoriser la croissance économique sur leur territoire a mené à l'adoption d'un grand nombre de mesures proactives de soutien aux entreprises. Ces interventions publiques existent dans pratiquement tous les pays industrialisés et prennent plusieurs formes : subventions, garanties de prêts, congés de taxes, déductions, exemptions et crédits

d'impôt¹. Selon les dernières données disponibles, soit celles de 2006-2007, plus de 75 % de l'aide aux entreprises au Québec prend la forme d'une aide indirecte (aide fiscale), laquelle a pour effet d'alléger le fardeau fiscal des entreprises qui satisfont à certains critères².

Les crédits d'impôt aux entreprises, de même que les autres formes d'aide publique, visent à atteindre certains objectifs en allégeant le fardeau fiscal des entreprises qui répondent aux critères établis. Certains crédits d'impôt visent à encourager certaines activités économiques, notamment des activités de R et D, peu importe le secteur d'activité. D'autres mesures visent plutôt certaines industries ou certains secteurs, par exemple les jeux vidéo et l'industrie culturelle, qu'un gouvernement souhaite encourager de manière particulière. D'autres encore ciblent des critères géographiques et visent essentiellement à soutenir les régions désavantagées ou en difficulté³.

Taxer la richesse sans freiner la croissance?

Pour un gouvernement, le principal défi fiscal consiste à adopter des politiques qui permettent de financer ses missions et ses opérations sans compromettre la vigueur de l'économie.

Or, tous les modes de taxation ne sont pas égaux : leurs impacts sur la croissance économique divergent de manière importante.

1 Voir la section 3.1 du rapport

2 Voir la section 4.2 du rapport.

3 Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales – Édition 2013*, Québec, gouvernement du Québec, mars 2014.

À cet égard, le consensus empirique indique qu'il est préférable de taxer la consommation que l'investissement. La littérature québécoise et canadienne fait écho à la littérature internationale sur le sujet⁴. Les gouvernements du Québec et du Canada, de même que l'OCDE, ont également évalué les formes d'imposition et de taxation en fonction de leur incidence sur la croissance économique⁵.

Tableau 1

Gain à long terme en PIB réel d'une baisse de 1 \$ en impôt – Canada et Québec

(en \$)

Type d'impôt...	Finances Canada (2004)	Finances Québec (2010)
sur le capital	1,29	1,37
sur le bénéfice des sociétés	0,37	0,89
sur le revenu des particuliers	0,32	0,76
sur la masse salariale	0,15	0,43
sur la consommation	0,13	0,28

Source : Luc Godbout et Suzie St-Cerny. *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement*, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CRFFP-US), Sherbrooke, mai 2014.

Comme le montre le tableau 1 ci-dessus, les réductions d'impôt sur le capital, sur le revenu des sociétés et sur le revenu des particuliers engendrent les gains économiques les plus importants, tandis que la réduction des taxes sur la masse salariale et sur la consommation est associée à des gains plus modestes. Autrement dit, le tableau 1 indique que la hausse des taxes sur le capital est la plus dommageable pour la croissance économique, tandis que celle des taxes à la consommation lui nuit le moins.

- 4 Djankov, Simeon, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho et Andrei Schleifer, «The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, n° 3, juillet 2010, tel que rapporté dans Boivin, Jean, Andrée Corriveau et Pierre Fortin, op. cit.; *Littérature internationale sur le sujet : OCDE. « The Sources of Economic Growth in OECD Countries », 2003; OCDE. « Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries », 2008.*
- 5 Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement*, op. cit.

Concernant en particulier les impôts des sociétés, le tableau 1 indique qu'une réduction des impôts sur les bénéfices est associée à presque trois fois plus de croissance économique qu'une réduction de taxe à la consommation.

De plus, une analyse récente des politiques fiscales des provinces canadiennes a montré qu'un taux d'imposition des sociétés plus élevé engendre un niveau d'investissement du secteur privé inférieur et une croissance économique plus faible. L'étude conclut que, de 1977 à 2006, une réduction de 1 % du taux d'imposition des sociétés a engendré une augmentation de 0,1 % à 0,2 % de la croissance du PIB par personne⁶.

Taxer la consommation plutôt que l'investissement?

Extraits de Boivin, Corriveau et Fortin, *L'investissement au Québec : on est pour*, Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises, 2008 :

Autant que possible, nous devrions taxer ce que nous retirons de l'économie – la consommation – plutôt que ce que nous y apportons pour la développer – l'investissement.

On peut faire deux choses avec son revenu : consommer ou le mettre de côté pour l'avenir – l'épargner, en d'autres mots. L'épargne est un report de consommation vers l'avenir, avec les intérêts qui s'ajoutent au principal. Bien évidemment, en taxant la consommation aujourd'hui, on la rend plus coûteuse. On se trouve donc à encourager les gens à consommer moins et à épargner plus. [...] Lorsqu'on taxe l'investissement plutôt que la consommation, par exemple en augmentant l'impôt sur le revenu des sociétés ou la taxe sur le capital, on augmente le coût d'investir. Devenant ainsi plus coûteux et moins rentable, l'investissement diminue et, avec lui, l'intérêt à innover, à implanter de nouvelles

6 Ergete Ferede et Bev Dahlby, « The impact of tax cuts on economic growth: evidence from the Canadian provinces », *National Tax Journal*, 2012.

technologies, à réorganiser le travail, à former la main-d'œuvre, en somme le désir de faire plus avec les ressources qu'on a. Notre capacité de maintenir et d'accroître notre niveau de vie dans le futur est affaiblie.

Par ailleurs, contrairement à une croyance populaire, taxer la consommation plutôt que l'investissement n'est pas un vecteur d'augmentation des inégalités :

Une utilisation plus importante des taxes à la consommation n'a pas pour conséquence d'accroître les inégalités. En effet, on constate une corrélation entre l'importance du poids global des recettes fiscales et de plus faibles coefficients de Gini (le coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités des revenus), la fiscalité plus élevée permet donc de réduire les inégalités. Cependant, aucune corrélation n'est constatée selon la structure fiscale utilisée, signifiant que le volume des recettes a de l'importance, mais pas la manière de les collecter.

Godbout et Dao, « Taxation et inégalité », Allocution prononcée au 53^e Congrès de la Société canadienne de science économique, 2013.

Réduire l'impôt des sociétés, un cadeau aux « riches »?

Extraits de Boivin, Corriveau et Fortin, *L'investissement au Québec : on est pour*, Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises, 2008 :

Réduire l'impôt sur le revenu des sociétés est généralement perçu par nos concitoyens comme un cadeau fait aux riches propriétaires d'entreprises au détriment du reste de la société. Ce genre de mesure soulève donc une certaine réticence au plan politique. Les dirigeants politiques qui allègent le fardeau fiscal des entreprises donnent l'impression de jouer à Robin des Bois à l'envers : ils enlèvent aux pauvres pour donner aux riches. Bien que naturelle et séduisante – il est toujours agréable de faire payer les riches –, cette façon de voir les choses est erronée. [...]

La hausse d'impôt réduit les dividendes que le (ou la) propriétaire peut se payer. Mais elle lui enlève aussi de l'argent qui servirait autrement à accorder de meilleures augmentations de salaire aux employés, à offrir des prix plus élevés aux fournisseurs et à abaisser les prix de vente à ses clients. La hausse d'impôt réduit le rendement net que peut rapporter l'investissement et les fonds propres que l'entreprise pourrait réinvestir dans son immeuble ou son équipement de production. Avec moins d'investissement, par conséquent, les employés finissent par disposer de moins d'équipement et de moins bon équipement. Ils produisent donc moins de valeur par heure travaillée et voient à nouveau leur salaire augmenter moins vite. [...]

Il est, au contraire, plus que probable qu'en fin de compte, ce sont les salariés plutôt que les actionnaires qui écotent des conséquences des hausses de l'impôt sur le revenu des sociétés et qui bénéficient des effets favorables des baisses de cet impôt. La recherche contemporaine n'a aucune difficulté à soutenir ce point de vue. Par exemple, des chercheurs de l'Université d'Oxford ont récemment étudié le comportement de 23 000 entreprises réparties dans dix pays industrialisés pendant la période 1993-2003. Ils ont trouvé qu'à court terme, 54 % de toute augmentation des impôts corporatifs [sic] se traduit par des salaires plus bas pour les employés et qu'à long terme, c'est presque 100 % de la hausse d'impôt qui est payée par eux, principalement en raison du niveau de productivité plus faible accompagnant la baisse de l'investissement des entreprises. Qui plus est, ils estiment que la valeur totale de la baisse des salaires qui frappe les travailleurs équivaut à un multiple de la valeur des revenus fiscaux que le gouvernement réussit à prélever avec sa hausse d'impôt.

Quelques définitions

Il est utile de définir les termes suivants aux fins de la présente discussion :

Impôts sur le revenu des sociétés : Bien qu'on qualifie régulièrement ce prélèvement d'impôt sur le revenu, il s'agit en réalité d'un impôt sur les bénéfices (ou le profit) des sociétés. Par l'entremise de l'impôt des sociétés, l'État impose les revenus d'une entreprise qui excèdent ses

coûts de production, incluant les intrants directs (matériaux, salaires et loyers), mais aussi certaines charges comme l'amortissement des actifs et les intérêts liés au financement par endettement. Les dividendes ne sont toutefois pas inclus dans les coûts déductibles aux fins d'impôts. Ils sont ainsi versés « après » impôts, ce qui signifie que les sommes versées aux actionnaires ont déjà été réduites en vertu de l'impôt payé par l'entreprise.

Taxe sur la masse salariale : Taxes payées par les entreprises et calculées sur la base de leur masse salariale. Au Québec, la taxe sur la masse salariale sert à financer le Fonds des services de santé (FSS). Elle est calculée en fonction du total des rémunérations assujetties à la taxe et varie entre 2,7 % et 4,26 %, selon la masse salariale de l'entreprise⁷.

Cotisations sociales : En plus des impôts sur les bénéficiaires, les entreprises, en tant qu'employeurs, doivent normalement payer des cotisations associées à certains programmes sociaux. Au Québec, elles comprennent les cotisations à l'assurance-emploi versées au gouvernement fédéral, de même que les versements effectués au gouvernement du Québec pour le Régime de rentes du Québec (RRQ), le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP), la Commission de la santé et de la sécurité du travail, la Commission des normes du travail et le Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre⁸.

Assiette fiscale : L'expression « assiette fiscale » fait référence à l'ensemble des revenus assujettis à l'impôt dans un système donné. Un régime fiscal qui couvre un grand nombre d'entreprises, de même qu'une grande part de leurs revenus – c'est-à-dire qui comporte peu d'exemptions ou de crédits –, se caractérise par une assiette fiscale dite « large ». Inversement, un régime fiscal qui couvre peu d'entreprises, ou

7 www.revenuquebec.ca/fr/entreprise/retenues/methode_calcul_sante/

8 Diana Darilus, Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *Fiscalité comparée : une utilisation prédominante des assiettes fiscales au Québec*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 2010.

une petite portion de leurs revenus – notamment parce qu’il comporte un grand nombre d’exemptions ou de crédits –, se caractérise par une assiette fiscale dite « étroite ». En théorie, pour obtenir les mêmes recettes fiscales, un État peut donc choisir d’assujettir une assiette fiscale étroite à un fort taux d’imposition ou d’imposer plus faiblement une assiette fiscale plus large.

Aide directe (budgétaire) : L’aide directe est un soutien budgétaire aux entreprises qui prend la forme d’un financement direct (subventions, prêts, garanties de prêts, etc.) ou de mesures de soutien, comme l’accompagnement d’entreprises⁹. Elle est généralement accordée par le gouvernement au cas par cas, au terme d’un processus de décision administratif ou en vertu d’une politique discrétionnaire, et peut viser une industrie, un secteur, une région, plusieurs entreprises ou une seule. Cette aide particulière est généralement publiée et chiffrée dans les documents budgétaires du gouvernement¹⁰.

Aide fiscale (indirecte) : L’aide fiscale est un ensemble de mesures dont l’objectif est de réduire l’impôt des entreprises (crédit d’impôt, congé d’impôt, déduction, report, exonération, exemption, etc.) qui satisfont à certains critères établis¹¹. Ces aides fiscales peuvent viser plusieurs objectifs : soutenir les activités de R et D, encourager la modernisation et l’innovation technologique, favoriser la diversification et la création d’emplois dans les régions en difficulté, etc. Puisqu’elle ne dépend pas d’un processus politique ou administratif discrétionnaire et qu’elle est ouverte à toutes les entreprises qui satisfont à certaines exigences publiques, l’aide fiscale est plus prévisible que l’aide directe.

- 9 Jonathan Deslauriers, Robert Gagné et Jonathan Paré, *Mieux outiller le secteur manufacturier : entre politique et adéquation des besoins*, Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, 2014.
- 10 Robert Gagné, Luc Godbout et Guy Lacroix, *À armes égales*, Rapport du Groupe de travail sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie, Québec, gouvernement du Québec, janvier 2008, p. 23-25.
- 11 Jonathan Deslauriers, Robert Gagné et Jonathan Paré, *op. cit.*

Dépenses fiscales : Le régime fiscal des sociétés comprend un ensemble de mesures regroupées sous le terme « dépenses fiscales¹² ». Ces dernières constituent 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 allégement fiscal qui s'écarte de ce régime de base constitue une dépense fiscale. Ainsi, pour établir les dépenses fiscales, il faut tout d'abord définir le régime fiscal de base¹³.

Crédit d'impôt remboursable : Un crédit d'impôt est dit « remboursable » quand, lorsque sa valeur est supérieure à l'impôt que doit payer le contribuable, l'excédent lui est remboursé. De façon générale, les crédits d'impôt remboursables peuvent être assimilés à des aides financières directes ayant pour objectif d'encourager certaines activités¹⁴.

Crédit d'impôt non remboursable : Un crédit d'impôt est dit « non remboursable » lorsqu'il ne peut servir qu'à réduire ou à annuler l'impôt qu'une entreprise admissible devrait par ailleurs payer. Un crédit d'impôt non remboursable ne peut donner lieu au versement d'un montant, par le gouvernement, à une entreprise si sa valeur excède l'impôt à payer. La partie inutilisée de certains crédits d'impôt non remboursables peut toutefois être reportée, c'est-à-dire qu'elle peut servir à réduire l'impôt à payer d'une autre année¹⁵.

Centre de coordination belge : Un centre de coordination est une entreprise faisant partie d'un groupe multinational et fournissant des services au profit exclusif des entreprises du groupe. L'intérêt principal de ce régime réside dans le mode de calcul du revenu imposable du centre.

12 Ministère des Finances du Québec, *op. cit.*

13 *Ibid.*

14 Ministère des Finances du Québec, *op. cit.*

15 *Ibid.*

La particularité de la législation belge provient de l'exclusion de postes de frais importants, comme les frais de personnel et les frais financiers. Quant au taux de marge, il est fixé de manière forfaitaire pour l'ensemble des activités du centre et, à défaut d'informations disponibles, à 8 % des frais. La base imposable ainsi obtenue est soumise au taux plein de l'impôt des sociétés¹⁶.

Équilibre général : La théorie de l'équilibre général étudie l'allocation des ressources dans le cadre d'une économie de marché où règne la concurrence parfaite. Elle met en lumière la manière dont les marchés et les prix assurent la coordination des activités économiques¹⁷.

Équité horizontale : Il y a équité horizontale quand des personnes dans une situation similaire sont traitées de la même façon.

Financement par capitaux propres ou fonds propres : Les fonds propres sont les capitaux dont dispose l'entreprise. Ils ont été soit apportés par les actionnaires, soit acquis par l'entremise de l'activité économique.

Passif d'impôt négatif : Il s'agit de l'impôt à payer lorsque les coûts excèdent les revenus, ce qui implique que l'impôt à payer est négatif.

Ratio du levier financier des entreprises : Le levier financier est égal au rapport endettement net-capitaux propres¹⁸.

Double imposition : La double imposition juridique internationale est définie d'une manière générale comme l'application d'impôts comparables dans deux (ou plusieurs) États au même contribuable, pour le même fait générateur et pour des périodes identiques. Par exemple,

16 ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2005_1_89.pdf.

17 www.universalis.fr/encyclopedie/theorie-de-l-equilibre-general-economie/.

18 www.investopedia.com/terms/l/leverageratio.asp et http://www.lesechos.fr/finance-marches/vernimmen/definition_levier-financier.html?8jOAJUWYTEOoRwl.99.

si une entreprise est présente dans deux pays dont les gouvernements n'ont pas conclu de convention de double imposition, elle devrait, en théorie, s'acquitter de ses impôts dans les deux pays¹⁹.

Système de déductions pour fonds propres (aussi appelé « déduction d'intérêt notionnel ») : Ce régime d'imposition des sociétés offre une déduction des fonds propres en plus des intérêts.

Rente : Dans le contexte des profits des sociétés, la rente correspond aux profits purs (excédant le taux normal de profit). En d'autres termes, il s'agit du revenu excédant le coût total nécessaire pour le gagner.

19 fr.wikipedia.org/wiki/Double_imposition et www.oecd.org/fr/fiscalite/conventions/modeleoccdifferentesversions.htm.

CHAPITRE 3

Concurrence fiscale et déterminants de l'investissement

Résumé du chapitre

- Bien que les taxes et impôts représentent généralement moins de 14 % des coûts d'implantation, la fiscalité des entreprises joue un rôle déterminant dans leur choix de localisation, particulièrement quand ce choix concerne des territoires offrant des caractéristiques similaires.
- Les coûts fiscaux varient grandement selon le secteur d'activité. À cet égard, le déclin de l'industrie du jeu vidéo au Royaume-Uni illustre bien l'importance de la fiscalité dans la décision d'investir des entreprises et le danger de renoncer à une position concurrentielle.
- Dans un contexte de mondialisation de l'économie et de mobilité accrue des capitaux et des talents, la compétitivité de la fiscalité des États est essentielle, notamment par rapport aux territoires voisins ou concurrents.

Concurrence fiscale

L'intérêt de tous les États à favoriser la croissance économique a donné naissance à une certaine « concurrence fiscale » entre territoires voisins ou comparables en vertu de laquelle les gouvernements proposent chacun des programmes de soutien aux entreprises – parfois ciblés, parfois généraux – dont le but est de retenir ou d'attirer chez eux les investissements et les profits des entreprises.

Comme l'explique l'OCDE, « la fiscalité est reconnue, parmi un ensemble d'autres déterminants, pour avoir un impact significatif sur la décision d'une entreprise de s'implanter dans un pays, sur les mouvements de capitaux et sur le transfert des bénéfices entre les filiales des grandes multinationales¹ ». La plus grande mobilité des entreprises et de leurs capitaux a exacerbé cette tendance mondiale au cours des dernières années. Dans ce contexte, « une fiscalité des entreprises compétitive devient un atout majeur pour les pays, car elle favorise les opportunités d'emploi et d'investissement qui, à leur tour, permettent d'assurer la croissance économique² ».

Boivin, Corriveau et Fortin résument ainsi l'influence de la concurrence fiscale sur les décisions d'un gouvernement :

Le premier phénomène est que les entreprises ont de plus en plus le choix de la localisation leur permettant d'obtenir un rendement compétitif sur leurs opérations. Les gouvernements sont donc en concurrence fiscale les uns avec les autres pour attirer les investissements étrangers.

1 OCDE, *Concurrence fiscale : comment rester compétitif*, Royaume-Uni, Études économiques de l'OCDE, 2007. Source et citation telles que rapportées par Robert Gagné, *Productivité et prospérité au Québec-Bilan 2012*, Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, 2012.

2 *Ibid.*

L'effet du taux d'imposition du revenu des sociétés sur le choix de localisation des entreprises et, par conséquent, sur le volume d'investissements directs étrangers qu'un pays réussit à attirer n'est pas négligeable.

Une synthèse récente de la recherche sur la sensibilité de l'investissement direct étranger à la fiscalité donne une indication claire de son ordre de grandeur : selon l'ensemble des travaux de recherche, une réduction de 1 % du taux effectif d'imposition de l'investissement augmenterait, en gros, de 3 % le stock d'investissement direct étranger qu'un pays ou une région peut accumuler³.

Le second phénomène est que les entreprises multinationales ont une certaine latitude quant au choix du pays et de la région où leurs revenus et leurs coûts sont déclarés. On ne surprendra personne en rapportant que les entreprises multinationales utilisent cette marge de manœuvre pour déclarer, autant que possible, leurs coûts là où l'impôt sur le revenu des sociétés est le plus élevé, et leurs revenus là où l'impôt est le moins élevé.

Cela veut dire qu'il est possible pour un État d'augmenter les recettes qu'il tire de l'impôt sur le revenu des sociétés, même s'il abaisse son taux d'imposition de ce revenu. Le taux plus bas lui fait perdre des revenus fiscaux, mais l'entrée intéressée de nouveaux revenus taxables au pays (en provenance de multinationales étrangères) peut élargir sa base fiscale au point que ses revenus fiscaux finissent par augmenter plutôt que de diminuer.

L'exemple irlandais démontre qu'une telle occurrence n'est pas que théorique.

3 Ruud De Mooij et Sjeff Ederveen, « Taxation and foreign direct investment: a synthesis of empirical research », *International Tax and Public Finance*, vol. 10, novembre 2003, p. 673-693.

Le taux d'imposition du revenu des sociétés en Irlande est passé de plus de 40 % à la fin des années quatre-vingt à 12,5 % aujourd'hui et, malgré cela, le montant global d'impôt payé par les sociétés sur leur revenu s'est fortement accru en pourcentage du revenu intérieur. L'Irlande tire en fait plus de revenus fiscaux de l'impôt sur le revenu des sociétés que la plupart des pays dont les taux effectifs d'imposition de l'investissement sont deux fois plus élevés que le sien.

Bien évidemment, si l'Irlande a eu tant de succès, c'est qu'elle a été l'un des premiers pays à jouer à ce jeu. Si tous les pays tentent de participer au jeu, aucun ne réussira à attirer plus d'investissements directs étrangers que les autres. La seule conséquence sera un taux effectif d'imposition de l'investissement plus faible partout – et plus d'investissement partout – mais pas nécessairement plus de revenus fiscaux.

Par contre, les pays qui insistent pour garder le fardeau fiscal de leurs entreprises à un niveau supérieur à la moyenne prennent un gros risque d'être délaissés par les entreprises internationales, voire ultimement par leurs propres entreprises locales, intéressées à aller voir ailleurs.

Les concurrents naturels du Québec sont forcément ses voisins, en première ligne l'Ontario, les autres provinces canadiennes et les États-Unis. Par ailleurs, la mondialisation a modifié la donne, de telle sorte que le Québec ne peut plus se contenter d'évaluer sa compétitivité fiscale à l'intérieur du cadre étroit constitué de ses voisins, mais doit aussi tenir compte d'autres pays ayant des économies semblables. Étant donné que les décisions d'investissement des grandes entreprises sont de plus en plus mobiles, la fiscalité québécoise doit donc être analysée en comparaison à celle du reste de l'Amérique du Nord et des pays de l'OCDE.

Rempoter la palme du jeu vidéo?

La concurrence fiscale contemporaine peut être illustrée par la « guerre des subventions » qui fait rage dans le secteur du jeu vidéo. Plusieurs provinces du Canada – le Québec en tête – ont en effet mis en avant des politiques d'aide fiscale afin d'attirer chez elles l'industrie du jeu vidéo, aux dépens d'autres pays où certaines compagnies étaient déjà installées. L'effet s'est fait sentir au Royaume-Uni, en particulier, qui a observé des pertes d'emploi et une diminution de l'activité économique dans ce secteur au profit d'autres États, comme le Québec.

- Réduction de 9 % du nombre d'emplois au Royaume-Uni dans le secteur de 2008 à 2010, alors que la taille de l'industrie augmente de 16 % dans le monde;
- Réduction de l'activité économique au Royaume-Uni de 132 M£ de 2008 à 2010;
- Réduction des taxes directes et indirectes de 55 M£ de 2008 à 2010⁴.

Afin de pallier cette érosion, le gouvernement britannique a annoncé dans son budget de 2012 une nouvelle politique d'aide fiscale indirecte (crédit d'impôt sur les coûts de production) à l'industrie du jeu vidéo, mesure qui est entrée en vigueur en 2014⁵.

Bombardier et la CSeries

En 2005, Bombardier a officiellement lancé son nouveau programme d'aviation commerciale, la CSeries. Rapidement, l'emplacement de la production d'une variété de sous-ensembles de son nouvel avion est devenu un enjeu économique important. Bombardier a donc amorcé un processus compétitif d'évaluation de différents lieux de production dans le monde.

- 4 TIGA, *Investing in the Future: A Tax Relief for the UK Video Games Development Sector*, Londres, janvier 2011.
- 5 HM Treasury, *Budget 2012*, Londres, gouvernement de la Grande-Bretagne, mars 2012.

Ce processus d'évaluation comprenait des critères économiques qui, à n'en point douter, ont permis d'évaluer les différents programmes d'aide fiscale apportée à Bombardier.

Comme Bombardier le révélait dans un communiqué de presse en 2005, « [...] dans le cadre d'un processus de sélection rigoureux, Bombardier Aéronautique a étudié les propositions de financement du programme de plus d'une douzaine de sites situés au Canada, aux États-Unis et en Europe. La liste a ensuite été réduite à quatre offres provenant du Québec, de l'Ontario, du Nouveau-Mexique et de l'Irlande du Nord. Les propositions ont été évaluées en regard d'une liste exhaustive de critères économiques, techniques et stratégiques afin de déterminer le meilleur environnement pour l'assemblage final des appareils de la famille CSeries ainsi que pour les importants sous-ensembles de travaux⁶ ».

Il y a donc eu une importante compétition entre plusieurs pays pour obtenir ce projet industriel majeur de Bombardier, et les différents programmes d'aide fiscale ont joué un rôle crucial dans le choix du Québec comme lieu d'assemblage final des appareils de la CSeries plutôt que le Nouveau-Mexique, l'Ontario ou l'Irlande du Nord.

Le cadre fiscal comme déterminant de l'investissement

Déterminants de l'investissement

Plusieurs variables – qualité du bassin de main-d'œuvre, situation géographique stratégique (accès au marché), état des infrastructures de transport et de communication et cadre législatif (flexibilité du marché du travail et charges sociales de l'employeur) – peuvent expliquer les variations du niveau d'investissement. La présente section se concentre principalement sur les effets de l'environnement fiscal.

6 Communiqué de presse, Bombardier Aéronautique, mai 2005. Source site Web de l'entreprise : www.bombardier.com/fr/galerie-de-presse/nouvelles/detail.196-bombardier-announces-location-of-final-assembly-site-and-work-packages-for-the-cseries.bombardiercom.html?filter-bu=aerospace.

La demande anticipée est le déterminant principal de l'investissement. Les dirigeants d'entreprises qui doivent prendre une décision concernant un projet d'investissement visant à augmenter la capacité de leur entreprise tentent de déterminer la demande future pour leur produit. Par exemple, pour une entreprise sidérurgique, il est utile de connaître les chiffres sur la demande d'automobiles, le contenu en acier des automobiles et la part de marché de l'entreprise. Il est nécessaire de s'intéresser aux facteurs persistants qui influencent la production de l'ensemble des secteurs une année donnée. En effet, le niveau de production de l'ensemble des secteurs de l'économie ainsi que le taux de croissance tendanciel d'un secteur en particulier peuvent être utilisés conjointement pour se faire une idée de la performance du secteur et de la demande future à laquelle une entreprise fera face.

La compétitivité des coûts d'exploitation est un facteur clé lorsque vient le temps de prendre la décision de s'implanter en un lieu précis ou d'augmenter sa capacité de production. Selon une étude produite par KPMG en 2014, le Canada fait bonne figure et se place au deuxième rang sur les dix pays qui ont été comparés⁷.

Le coût de la main-d'œuvre est étroitement lié à l'emplacement géographique. Il représente de 75 à 90 % des coûts variables pour une entreprise évoluant dans le secteur des services et de 45 à 60 % des coûts variables pour une entreprise manufacturière. L'accessibilité des espaces locatifs, les coûts de transport et les tarifs d'électricité ont également été pris en compte par KPMG pour comparer le climat d'affaires dans différents pays.

La demande anticipée est le principal déterminant de la décision d'investissement. Cela dit, bien que les taxes et impôts représentent généralement moins de 14 % des coûts d'implantation, la fiscalité des

7 KPMG, *Choix concurrentiels : Guide de KPMG sur les coûts d'exploitation à l'étranger*, Montréal, KPMG, 2014.

entreprises joue un rôle fondamental dans leur choix de localisation⁸. La fiscalité est d'autant plus importante quand vient le temps de choisir entre des pays qui présentent des caractéristiques similaires⁹.

Les coûts fiscaux varient grandement selon le secteur d'activité. Le déclin de l'industrie du jeu vidéo au Royaume-Uni montre bien l'importance de la fiscalité dans la décision d'investir des entreprises. Dans un contexte de mondialisation de l'économie et de mobilité accrue des capitaux et du talent, il est important d'avoir une fiscalité compétitive, notamment par rapport aux territoires voisins ou concurrents¹⁰.

Cadre fiscal et décisions d'investissement

Bien que la relation entre le coût des facteurs de production et le niveau de l'investissement semble théoriquement établie, elle est difficile à prouver empiriquement. Les modèles présentés ci-dessous constituent des pistes de solution. Ils pourraient être utiles pour effectuer des études empiriques sur l'incidence de l'environnement fiscal sur le coût du capital et son incidence sur l'investissement dans différents secteurs au Québec.

Mark Parsons a étudié la sensibilité de l'investissement des entreprises du Canada à un allègement du fardeau fiscal. Son étude a été publiée dans un document de travail du ministère des Finances du Canada en 2008¹¹. L'impact de la composante fiscale du coût d'usage du capital sur l'investissement y est évalué. Parsons calcule qu'une réduction de 10 % de la composante fiscale du coût du capital se traduit par une croissance de 3 % du stock de capital réel.

8 KPMG, *Choix concurrentiels : Rapport spécial – Pleins feux sur la fiscalité*, KPMG, 2014.

9 OECD Tax Policy Studies, *Tax Effects on Foreign Direct Investment: Recent Evidence and Policy Analysis*, n° 17, 2007.

10 Jean Boivin, Andrée Corriveau et Pierre Fortin, *op. cit.*

11 Mark Parsons, « Effect of Corporate Taxes on Canadian Investment: An Empirical Investigation », *Finance Department's Working Paper*, 2008.

Une seconde approche a été utilisée pour prouver empiriquement que la réduction de la charge fiscale des entreprises favorise l'investissement et le niveau du stock de capital détenu par celles-ci. Comme le fardeau fiscal des sociétés a été allégé pour les entreprises de service à partir de 2000, tandis qu'il est demeuré le même pour les entreprises manufacturières, une « expérimentation naturelle » peut être effectuée en utilisant les entreprises de service comme groupe expérimental et les entreprises manufacturières comme groupe témoin. En appliquant la méthode des différences (en effectuant, dans un premier temps, la régression à partir des données de 1997-1999 et, dans un second temps, en appliquant la même procédure aux données de 2000-2004), Parsons calcule qu'une réduction de 10 % de la composante fiscale du coût du capital se traduit par une croissance de 7 % du stock de capital réel.

Les deux méthodes utilisées par Parsons permettent de conclure qu'il existe une forte relation entre le coût d'usage du capital (plus particulièrement la composante fiscale du coût d'usage du capital) et l'investissement des entreprises.

Cette approche pourrait être reproduite pour étudier empiriquement l'incidence de la composante fiscale du coût d'usage du capital sur le niveau d'investissement au Québec. Un travail approfondi pourrait être effectué pour comparer les variations de la sensibilité de l'investissement par rapport aux charges fiscales entre les différents secteurs industriels.

CHAPITRE 4

Contexte international de la fiscalité des entreprises

Résumé du chapitre

- En raison de la difficile reprise économique, les réformes fiscales sont au cœur de plusieurs discussions dans les pays industrialisés. Quatre grandes tendances mondiales se dégagent :
- Hausse de la taxe sur la valeur ajoutée, des taux d'imposition des particuliers et des cotisations de sécurité sociale durant les années suivant la crise financière et réduction simultanée des taux d'imposition des sociétés;
- Efforts pour stabiliser les ratios d'endettement public en éliminant ou en réduisant certaines dépenses fiscales, notamment celles liées à l'impôt sur le revenu des particuliers qui étaient facilement révocables. Plusieurs pays ont quand même mis en place des mesures pour diminuer les dépenses fiscales;
- Mise en place de mesures pour stimuler l'investissement (amortissement accéléré, déductions pour investissement, mesures incitatives à la R et D, etc.);
- Regain d'intérêt pour les régimes d'imposition des sociétés basés sur la rente s'apparentant au système de déductions pour fonds propres.
- Des exemples internationaux démontrent que les réformes qui suivent les périodes de graves difficultés économiques et qui s'inscrivent dans le cadre de réformes globales de la fiscalité peuvent être mieux acceptées d'un point de vue

Étant donné l'ère d'austérité budgétaire dans laquelle la plupart des pays industrialisés se trouvent, les réformes fiscales sont au cœur des discussions dans plusieurs pays. Même avant la crise financière de 2008-2009, il y avait déjà des débats sur les réformes potentielles des régimes d'imposition des sociétés. Cependant, la crise financière, les pressions budgétaires qu'elle a entraînées ainsi que le besoin de rendre le climat d'investissement plus attrayant ont soulevé de plus en plus de questions sur les meilleures marches à suivre¹.

La présente section propose un aperçu des grandes tendances mondiales concernant les régimes d'imposition des sociétés actuellement en place ainsi que ceux à l'étude dans certaines régions du monde pour faire face aux enjeux contemporains. La présente section examine en particulier :

- les changements dans la composition des recettes fiscales qui se sont produits au cours des dernières années et leurs impacts potentiels sur la croissance économique;
- la place importante que les dépenses fiscales continuent d'occuper dans plusieurs pays malgré leurs effets de distorsion économique et le besoin pressant des gouvernements de générer plus de revenus;
- les méthodes utilisées par un certain nombre de pays pour diminuer ou éradiquer les dépenses fiscales;
- la mise en place de certaines dépenses fiscales jugées utiles pour stimuler l'économie;
- les propositions de réformes visant à inverser la tendance au financement par endettement suscitée par un grand nombre de régimes d'imposition actuellement en place à travers le monde;

1 OCDE, *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*.

- le contexte dans lequel certaines réformes aux États-Unis, au Canada, en Suède et en Allemagne ont été introduites.

Contexte économique et comparaison des revenus fiscaux

Dans le rapport de l'OCDE intitulé *The Tax Policy Landscape Five Years after the Crisis*, les auteurs Pierre LeBlanc, Stephen Matthews et Kirsti Mellbye soutiennent que le contexte économique des dernières années a eu un effet direct sur le niveau et la composition des recettes fiscales dans plusieurs pays de l'OCDE. L'évolution budgétaire et macroéconomique au cours des cinq dernières années et les bouleversements économiques structurels à plus long terme ont également influencé les mesures fiscales adoptées par plusieurs pays².

En effet, en 2008 et en 2009, la gravité de la crise financière et la prévision d'une reprise rapide de l'économie ont poussé un certain nombre de pays à réduire les taux d'imposition du revenu des particuliers et, dans certains cas, le taux de la taxe sur la valeur ajoutée. Cependant, ces baisses ont fait augmenter davantage les déficits budgétaires, qui s'accroissaient déjà en raison de la faible activité économique sur les recettes fiscales et de l'augmentation des dépenses publiques.

Ces conditions ont entraîné une augmentation du ratio de la dette publique par rapport au produit intérieur brut (PIB), ce qui a incité plusieurs pays à mettre en place des programmes de consolidation fiscale³. Les déficits budgétaires des pays de l'OCDE ont généralement diminué depuis 2009 grâce à une reprise économique graduelle et au

2 Pierre Leblanc, Stephen Matthews et Kirsti Mellbye, « The Tax Policy Landscape Five Years after the Crisis », *OECD Taxation Working Papers*, n° 17, Éditions OECD, 2013, dx.doi.org/10.1787/5k4014dxk0hk-en.

3 *Ibid.*

contrôle des dépenses. Cependant, ils continuent d'être plus élevés qu'avant la récession, particulièrement au Japon, au Royaume-Uni et aux États-Unis⁴.

Changements dans les taux d'imposition

Dans un effort pour stabiliser les ratios d'endettement public et réduire rapidement les déficits, plusieurs gouvernements ont augmenté le taux de leur taxe sur la valeur ajoutée, les taux d'imposition du revenu des particuliers et les cotisations de sécurité sociale au cours des années suivant la crise⁵. Comparativement à la période précédant la crise, plus de la moitié des 34 pays de l'OCDE ont augmenté leur taux d'imposition du revenu des particuliers et leur taux normal de taxe sur la valeur ajoutée. En revanche, plus de la moitié des pays membres de l'OCDE ont baissé leur taux d'imposition des sociétés (voir le tableau 2).

La baisse des taux d'imposition des sociétés avait déjà été amorcée dans plusieurs pays de l'OCDE bien avant la crise financière, et la tendance s'est poursuivie malgré les difficultés budgétaires. Les baisses des taux d'imposition des sociétés sont perçues comme étant déterminantes pour stimuler l'investissement des entreprises et, par conséquent, la croissance économique. En effet, le taux d'imposition des sociétés représente la part principale de l'impôt sur les rendements d'investissement et constitue un instrument politique facilement manipulable par les gouvernements. La récession et la reprise difficile qui a suivi ont considérablement réduit le niveau d'investissement des entreprises dans presque tous les pays de l'OCDE. Par conséquent, malgré les besoins croissants en matière de revenus, les gouvernements ont continué de réduire les taux d'imposition du revenu des sociétés afin de stimuler l'investissement et la croissance économique.

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*

Tableau 2

Taux d'imposition du revenu des sociétés

(en %)

	Taux d'imposition du gouvernement central			Taux d'imposition des gouvernements central et sous-nationaux combinés		
	2000	2007	2013	2000	2007	2013
Canada	29,1	22,1	15,0	42,4	34,0	26,1
France	37,8	34,4	34,4	37,8	34,4	34,4
Allemagne	35,0	21,9	15,8	52,0	38,9	30,2
Italie	37,0	33,0	27,5	37,0	33,0	27,5
Japon	27,4	28,0	26,2	40,9	39,5	37,0
Royaume-Uni	30,0	30,0	23,0	30,0	30,0	23,0
États-Unis	32,7	32,7	32,8	39,3	39,3	39,1
Moyenne de l'OCDE	30,1	24,9	23,7	32,6	27,0	25,5

Note : Les taux d'imposition tiennent compte des surtaxes et des déductions d'impôt à l'échelle sous-nationale.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE; données extraites de Robin Boadway et Jean-François Tremblay, *Corporate Tax Reforms : Issues and Prospects for Canada*, 2014.

Au Canada, le taux statutaire (combinant les taux fédéral et provincial) a chuté de 2000 à 2013, passant de 42 % à 26 %. Cette diminution du taux d'imposition des sociétés est la deuxième en importance à survenir durant cette période parmi les pays du G7 (après celle qu'a connue l'Allemagne)⁶. Le taux d'imposition combiné au Canada (taux fédéral et provincial) est maintenant beaucoup plus faible qu'aux États-Unis, où le taux fédéral et les taux imposés par les États sont restés constants pendant la même période. Le taux d'imposition moyen des pays membres de l'OCDE est relativement faible, mais le taux d'imposition moyen dans l'Union européenne (UE) l'est encore davantage, à 23,2 % en 2013, en partie à cause de très faibles taux dans certains pays comme Chypre (10 %), l'Irlande (12,5 %) ainsi que la Lettonie et la Lituanie (toutes deux ayant un taux de 15 %)⁷.

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

Changements dans la composition des recettes fiscales

En partie à cause de la baisse des taux d'imposition des sociétés décrite ci-dessus, on a pu observer au cours des dernières années un changement dans la composition des recettes fiscales d'un grand nombre de pays de l'OCDE. Une partie de la diminution des recettes générées par l'impôt sur le revenu des sociétés a été compensée par l'augmentation des recettes générées par les taxes à la consommation et les cotisations de sécurité sociale. Le plus grand changement dans la composition des recettes fiscales (se traduisant par une plus grande part des recettes fiscales générées par la taxe à la consommation de biens et de services) a eu lieu en Nouvelle-Zélande⁸. Ce changement dans la composition des recettes fiscales est en grande partie le résultat d'une réforme fiscale récente se traduisant par une réduction des taux d'imposition du revenu des sociétés et des particuliers et une augmentation du taux de la taxe sur la valeur ajoutée. Plusieurs autres pays, tels que la Hongrie, Israël, le Chili, la République tchèque et le Royaume-Uni, ont également entrepris des réformes similaires. Des changements considérables dans la composition des recettes fiscales impliquant une diminution des recettes provenant de l'impôt sur les revenus et profits ainsi qu'une augmentation des recettes provenant des cotisations de sécurité sociale ont eu lieu au Japon, en Espagne, en Estonie et en Irlande⁹.

Ce changement dans la provenance des recettes fiscales au cours des dernières années s'aligne sur les recommandations présentées par l'OCDE dans le chapitre « Fiscalité et croissance économique » du rapport intitulé *Réformes économiques : Objectif croissance 2009*. Il ressort de cette analyse que les impôts sur le revenu des sociétés sont les plus nuisibles à la croissance économique, devant les impôts sur le

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*

revenu des particuliers, puis les impôts sur la consommation. Les impôts récurrents sur les biens inamovibles (impôts sur la propriété) sont ceux dont l'impact est le moindre¹⁰.

Ce classement s'explique par la façon dont les différents modes de taxation et d'imposition influent sur les décisions économiques des individus et des entreprises. Par exemple, d'après les auteurs du rapport *Réformes économiques : Objectif croissance 2009*, l'imposition sur les bénéfices des sociétés influence les décisions de production et de création d'emplois des entreprises ainsi que les décisions d'investissement « et diminue les incitations des entreprises à investir dans des activités novatrices, ayant ainsi des conséquences négatives pour la productivité et la croissance économique. De même, les impôts sur le revenu du travail et les cotisations de sécurité sociale réduisent les incitations des travailleurs potentiels à fournir de la main-d'œuvre et à investir dans leur formation professionnelle et alourdissent également les coûts de main-d'œuvre des entreprises, réduisant ainsi l'emploi ». De leur côté, les impôts sur la propriété immobilière ont une incidence relativement faible sur les décisions des ménages et des entreprises concernant l'offre de main-d'œuvre, l'investissement dans la formation professionnelle et les niveaux de production et d'investissement¹¹.

Dans cet ordre d'idées, le remplacement d'une partie des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés par des recettes d'impôts engendrant moins de distorsions, comme les impôts récurrents sur les biens inamovibles ou la consommation, serait bénéfique à la croissance économique tout en maintenant le niveau des recettes budgétaires¹².

Cependant, ces changements dans la composition des recettes fiscales peuvent avoir certains effets négatifs. Dans *IFS Green Budget: February 2012*, rapport portant sur les questions clés reliées à la réduction de dépenses publiques et sur de possibles mesures fiscales,

10 OCDE, « Fiscalité et croissance économique », *Réformes économiques : Objectif croissance 2009*, Paris, Éditions OCDE, 2009.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

préparé par l'Institute of Fiscal Studies pour le compte du ministre des Finances britannique, les auteurs Stuart Adam et Paul Johnson affirment que l'une des raisons pour lesquelles la taxe à la consommation favorise davantage la croissance économique (comparativement à l'impôt sur le revenu) est qu'une telle taxe est généralement moins progressive. Ainsi, en l'absence de mesures compensatoires, le remplacement des impôts sur le revenu par une taxe à la consommation peut accroître les inégalités¹³.

Les auteurs soutiennent que même si le niveau du revenu national est important, la distribution du revenu l'est aussi. Plusieurs gouvernements accordent moins d'importance à la création d'un dollar additionnel s'il est reçu par une personne déjà très bien nantie. Lors de la création de systèmes fiscaux, les gouvernements doivent faire face à un compromis fondamental entre la redistribution des revenus et l'incitation au travail. En théorie, redistribuer une partie de l'argent des riches aux moins bien nantis pourrait dissuader ces derniers de faire les efforts nécessaires pour devenir riches. Dans cet ordre d'idées, un système fiscal moins progressif offrirait une plus grande incitation au travail, ce qui permettrait d'augmenter le revenu national. Cependant, les auteurs Stuart Adam and Paul Johnson soutiennent qu'il n'est pas toujours clair que des réformes suivant cette logique augmenteraient le bien-être de la société.

Réduction des dépenses fiscales

Au cours des dernières années, plusieurs gouvernements ont tenté d'améliorer la conception de leur système fiscal afin de stabiliser les ratios d'endettement public et de réduire les déficits en éliminant ou en réduisant certaines dépenses fiscales. Cependant, celles qui ont été visées étaient plutôt limitées à l'impôt des particuliers, qui étaient à portée de main et facilement révocables. Par exemple, certains gouvernements ont pris des mesures modestes pour réduire les

13 Stuart Adam et Paul Johnson, Institute of Fiscal Studies, *IFS Green Budget: February 2012*, chapitre 8 : « Tax Reform and Growth », 2008. www.ifs.org.uk/budgets/gb2012/12chap8.pdf.

dépenses fiscales qui profitaient disproportionnellement aux personnes à revenu élevé. Certains pays tels que l’Australie, le Danemark, l’Irlande et le Royaume-Uni ont ainsi réduit le niveau de générosité des avantages fiscaux pour les pensions et l’épargne-retraite des particuliers se trouvant à l’extrémité supérieure de l’échelle des revenus. De la même façon, certains pays tels que la France, la Grèce, la Corée du Sud, les États-Unis et le Royaume-Uni ont mis en place des mesures pour limiter les montants totaux des allègements fiscaux (sous la forme d’un montant d’argent ou en pourcentage du revenu) pouvant être déduits du revenu imposable¹⁴.

Dans tous les cas, les dépenses fiscales continuent d’occuper une place importante dans les systèmes fiscaux d’un grand nombre de pays¹⁵. Étant donné les ressources budgétaires limitées dont disposent les gouvernements, ceux-ci doivent prendre les décisions les plus efficaces en ce qui a trait à l’allocation des ressources. Il est d’usage que les dépenses fiscales ayant des objectifs valables soient comparées aux programmes de dépenses qui atteindraient les mêmes objectifs et que les dépenses fiscales non transparentes et n’ayant plus leur raison d’être soient possiblement révoquées, diminuées ou remplacées par des politiques de dépenses mieux ciblées et plus ouvertes¹⁶. Cependant, certains programmes de dépenses peuvent être plus coûteux d’un point de vue administratif (comparativement aux dépenses fiscales) et leur mise en place pourrait donc nécessiter une hausse des impôts. Une analyse approfondie des dépenses fiscales existantes est par conséquent nécessaire. Selon les auteurs du rapport intitulé *Les dépenses fiscales dans les pays de l’OCDE*, dans un monde aux ressources limitées, toute disposition ou pratique fiscale doit être évaluée individuellement et objectivement, qu’il s’agisse d’une dépense fiscale ou d’un programme de dépenses.

14 P. LeBlanc, S. Matthews et K. Mellbye, *op. cit.*; OCDE, « The Tax Policy Landscape Five Years after the Crisis », *Les dépenses fiscales dans les pays de l’OCDE*, Éditions OCDE, 2010, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/les-depenses-fiscales-dans-les-pays-de-l-ocde_9789264076921-fr#page1 .

15 OCDE, *op. cit.*

16 *Ibid.*

Expérience internationale de réduction des dépenses fiscales

Certains pays ont mis en place des mesures incitant à la révocation ou à la réduction des dépenses fiscales dans leur processus budgétaire. Par le passé, le processus budgétaire suédois imposait des limites au montant alloué aux programmes de dépenses, mais aucune restriction sur les dépenses fiscales. Cette asymétrie dans le traitement des deux types de dispositions fiscales a mené à la création d'un grand nombre de crédits d'impôt pour atteindre des objectifs qu'on aurait autrement tenté d'atteindre en utilisant des programmes de dépenses. Une fois le problème reconnu, le gouvernement suédois a décidé de convertir plusieurs de ces crédits d'impôt en programmes de dépenses plus transparents. De plus, le processus budgétaire suédois a été réformé dans le but de revoir à la baisse la limite maximale des programmes de dépenses lors de la création de crédits d'impôt qui auraient tout aussi bien pu prendre la forme de programme de dépenses. De la même manière, le Pacte de stabilité et de croissance de l'UE, les mesures de base du Japon et la règle d'or du Royaume-Uni¹⁷ offrent, en théorie, des mesures incitatives pour réduire ou éliminer certaines dépenses fiscales afin d'atteindre les objectifs fixés pour leur déficit budgétaire. La Corée du Sud a quant à elle mis en place une cible des dépenses fiscales basée sur une moyenne mobile du total des dépenses fiscales des trois années précédentes et dont l'objectif est de limiter la croissance de celles-ci. De plus, les auteurs de *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE* soutiennent que les clauses de caducité en Allemagne, au Japon et en Corée du Sud présentent des signes de réussite, mais que davantage de recherches et d'analyses doivent être faites¹⁸.

Cependant, dans le rapport *Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation* de l'OCDE, les auteurs soutiennent qu'il n'est pas toujours optimal d'abolir les allègements fiscaux ciblés. Les gouvernements doivent périodiquement se pencher sur ceux-ci afin

17 The EU Stability and Growth Pact, Japan's Basic Policies, and the United Kingdom's Golden Rule.

18 *Ibid.*

d'évaluer si les bénéfices excèdent les coûts¹⁹. Pour ce faire, plusieurs pays évaluent régulièrement leurs dépenses fiscales suivant un calendrier formel d'examen. Par exemple, dans le système allemand, plusieurs organismes de recherche non gouvernementaux sont mandatés pour produire des évaluations concurrentes. Les auteurs du rapport *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE* soutiennent que la performance de ce système en ce qui a trait à la qualité des révisions et à l'impact des évaluations au sein du gouvernement allemand mérite d'être surveillée. Les Pays-Bas ont, pour leur part, opté pour un cycle quinquennal d'examen, mais qui pourrait aussi aboutir à des résultats positifs. En revanche, certains autres gouvernements exigent l'examen de leurs dépenses fiscales, mais sans calendrier arrêté, et ces examens n'ont abouti qu'à des résultats limités (selon le rapport *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE, 2010*²⁰).

Dépenses fiscales pour les sociétés

Au cours des deux décennies qui ont précédé la crise financière, certains pays de l'OCDE ont réussi à élargir leur assiette fiscale²¹ pour les sociétés, entre autres par l'entremise d'une diminution de certaines dépenses fiscales (par exemple, l'adoption de moins généreuses déductions d'impôt pour amortissement²²). Cependant, le contexte économique des dernières années a été moins propice à la réduction des dépenses fiscales ciblant les sociétés. En fait, étant donné l'impact des gains en investissement sur la croissance économique, plusieurs gouvernements ont introduit des mesures visant à stimuler l'investissement, telles que des mesures fiscales d'amortissement accéléré, des déductions pour investissement et des mesures incitatives à la R et D²³. De même, au Royaume-Uni, le gouvernement de coalition

19 OCDE, « Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation », *OECD Tax Policy Studies*, n° 19, 2010. dx.doi.org/10.1787/9789264091320-en.

20 OCDE, *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*.

21 L'élargissement de l'assiette fiscale implique qu'un impôt ou une taxe s'appliquerait à un plus grand ensemble de biens, de services ou de revenus.

22 OCDE, *Fundamental Reform of Corporate Income tax*.

23 P. LeBlanc, S. Matthews et K. Mellbye, *op. cit.*

a établi dans son budget de 2010 la feuille de route d'une réforme fiscale étalée sur cinq ans, dont l'objectif est la création du régime d'imposition des sociétés le plus concurrentiel du G20. En plus de baisser drastiquement le taux d'imposition des sociétés, le gouvernement britannique a introduit des mesures, des programmes et des dépenses fiscales qui ont suscité l'intérêt croissant des entreprises pour ce pays en tant que lieu de transfert de sièges sociaux régionaux et mondiaux, d'après Ernst et Young (novembre 2013)²⁴.

L'exemple du Royaume-Uni

Pour contrer la perte d'activités économiques au profit de pays voisins concurrents, tels que les Pays-Bas et la Suisse, le Royaume-Uni a réduit son taux d'imposition des sociétés de 28 à 21 % depuis 2010²⁵ (et il l'abaissera à 20 % en 2015). Le gouvernement britannique a également mis en place plusieurs autres mesures et programmes. Par exemple, le Royaume-Uni offre des avantages associés à son vaste réseau de conventions de double imposition. Dans la plupart des situations où une entreprise britannique possède plus de 10 % du capital en actions émises par une filiale étrangère, le taux de la retenue à la source est réduit à 5 %. Puisque le Royaume-Uni fait partie de l'UE, il peut tirer avantage de la directive mère filiale de l'Union et ainsi réduire à zéro la retenue à la source sur les dividendes en provenance de plusieurs pays membres de l'UE²⁶.

De plus, le Royaume-Uni n'impose pas les gains en capital réalisés par des non-résidents à la vente d'actifs situés au Royaume-Uni. De leur côté, ses résidents ont un taux d'imposition de 18 % à 28 % sur les gains en capital, selon qu'ils sont des contribuables imposés à taux faible ou élevé.

24 James Quinn, « Cutting UK tax draws in more multinationals ».

25 *UK tax reform: A road map for the US?*, 27 septembre 2012, www.aei.org/events/2012/09/27/uk-tax-reform-a-road-map-for-the-us/.

26 Jeffrey Keey et Stanley McKeen, *United Kingdom: Surge Of Corporate Interest In Relocating To The UK As A Result Of UK Tax Reform*, Mondaq, 17 janvier 2014, www.mondaq.com/x/286654/Securities/Surge+Of+Corporate+Interest+In+Relocating+To+The+UK+As+A+Result+Of+UK+Tax+Reform.

En outre, l'absence de retenues à la source sur les dividendes serait également un facteur expliquant l'intérêt croissant pour le Royaume-Uni. Ce dernier n'impose pas de retenues à la source sur la distribution des dividendes aux actionnaires ou aux sociétés mères, quel que soit le lieu de résidence de l'actionnaire.

De plus, en 2013, le gouvernement britannique a introduit une nouvelle législation sur les sociétés étrangères contrôlées (SEC). Une SEC est une société non résidente du Royaume-Uni contrôlée par un ou des résidents. En vertu des réformes récentes, les bénéfices gagnés par les SEC sont exonérés de l'impôt britannique, à moins que ces bénéfices aient été artificiellement détournés du Royaume-Uni.

La mise en place du régime dit « *Patent Box* » (allègement fiscal sur les brevets) concernant les brevets serait aussi un facteur important dans l'engouement pour le Royaume-Uni comme havre pour les affaires. L'allègement fiscal sur les brevets réduit le coût de l'exploitation commerciale de la propriété intellectuelle en raison de l'application d'un taux d'imposition des sociétés de 10 % sur les bénéfices découlant de produits et de procédés brevetés, durant une période de cinq ans commençant le 1^{er} avril 2013. Ce taux préférentiel entraîne une réduction considérable des coûts pour les sociétés, puisque le taux normal d'imposition des sociétés sera de 20 % en 2015. Cet allègement fiscal s'applique aux bénéfices générés partout dans le monde par des inventions brevetées par l'Office de propriété intellectuelle du Royaume-Uni, l'Office européen des brevets et certains autres offices de brevets. Une société peut se qualifier pour l'allègement fiscal surnommé « *Patent Box* » si elle possède les brevets admissibles et a créé ou conçu l'innovation brevetée ou un produit l'incorporant²⁷.

Finalement, d'après une étude récente intitulée *Effects of Territorial and Worldwide Corporation Tax Systems on Outbound M&As*, conduite par des économistes européens du Center for European Economic Research, le Royaume-Uni est devenu plus concurrentiel dans le secteur des fusions et des acquisitions depuis la transition de son système fiscal international, qui incluait un crédit pour impôt étranger, vers un système fiscal territorial. En vertu de ce régime fiscal territorial introduit en 2009, les profits étrangers des multinationales

27 *Ibid.*

sont exonérés de l'impôt intérieur²⁸. Les chercheurs ont également observé un effet similaire au Japon après que ce dernier eut effectué une transition vers un tel système en 2009²⁹.

Réformes visant à réduire l'endettement des sociétés

Impôts sur le revenu et impôts sur la rente

La plupart des systèmes d'imposition des sociétés présentement en vigueur dans le monde privilégient le financement par emprunt plutôt que le financement basé sur les fonds propres. Ce parti pris en faveur de l'endettement résulte du fait que les paiements d'intérêt sont déductibles aux fins de l'impôt des sociétés, alors que les rendements des actions ne le sont pas.

Plusieurs groupes d'experts fiscaux ont proposé des réformes permettant d'éliminer ce parti pris fiscal qui favorise l'endettement et privilégie les grandes entreprises au détriment des petites qui ont souvent plus difficilement accès à l'emprunt. Certains pays, tels que le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Australie, ont récemment entrepris des examens approfondis de leur système d'imposition des sociétés³⁰. Les examens récents comprennent celui du President's Advisory Panel for Tax Reform, aux États-Unis, le Mirrlees Review, conduit par l'Institute for Fiscal Studies au Royaume-Uni, et le Henry Review, commandé par le Commonwealth Treasury en Australie. Ils ont tous proposé des transformations visant à réduire les inefficacités, la complexité et les

28 William McBride, « U.K. Corporate Tax Reform is Attracting Business », *Tax Foundation*, 22 janvier 2014, taxfoundation.org/blog/uk-corporate-tax-reform-attracting-business.

29 *Ibid.*

30 Robin Boadway et Jean-François Tremblay, *Corporate Tax Reform: Issues and Prospects for Canada*, 2014.

inégalités décelées dans leurs systèmes respectifs. Ils ont également recommandé de s'éloigner des régimes basés sur le revenu des sociétés et d'adopter plutôt des systèmes d'impôt basés sur la rente³¹.

Les systèmes d'impôt basés sur la rente se concentrent sur les profits exceptionnels (ou excédant la normale) plutôt que sur le revenu des sociétés. La déduction est appliquée sur les profits normaux de l'entreprise en plus des paiements d'intérêt sur les emprunts, contrairement au système standard dans lequel seuls les paiements d'intérêt sont déductibles aux fins de l'impôt. Par conséquent, imposer uniquement la rente en permettant la déductibilité des profits normaux élimine le parti pris fiscal envers le financement par emprunt.

Ces profits excédant la normale découlent des recettes exceptionnelles dues à la fixation avantageuse de prix (par exemple, résultant d'une position monopolistique), des changements inattendus dans les prix, des rendements sur la propriété intellectuelle ou des avantages géographiques, et des rendements sur des facteurs fixes tels que les ressources naturelles ou les terres agricoles de première qualité³².

Les systèmes basés sur la rente peuvent prendre plusieurs formes, par exemple une taxe sur les flux monétaires (communément appelée taxe « *cash-flow* »), un système de déductions pour le compte du capital (communément appelé « *capital account allowance* »), une taxe de rente économique des ressources minérales, un système de déductions pour les avoirs des actionnaires³³ (tel que mis en place en Norvège en 2006 et communément appelé « *rate-of-return allowance* », ou « déduction sur le taux de rendement ») et le système de déductions pour fonds propres (DFP) (en anglais, « *allowance for corporate equity* » [ACE]), qui est déjà en place en Belgique, en Italie et au Brésil³⁴.

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

33 Allowance for shareholder equity (ASE) tax system.

34 *Ibid.*

Sur le plan de la comptabilité, le système de DFP est légèrement plus compliqué que les autres systèmes. Par contre, comparativement aux autres types de systèmes basés sur la rente, le système de DFP est plus étroitement lié aux formes conventionnelles de régimes d'impôt basés sur les bénéfices comptables. Il a donc l'avantage de permettre la transition graduelle depuis le système existant³⁵.

Système de déductions pour fonds propres

Dans un système de DFP, une telle déduction est une approximation des profits normaux de l'entreprise calculée en multipliant les fonds propres de l'entreprise par le taux d'intérêt nominal approprié. Le taux d'imposition est ensuite appliqué uniquement aux profits excédant la déduction pour fonds propres (en d'autres termes, le taux est appliqué à la rente). Puisque le montant de la déduction dépend des fonds propres de l'entreprise, ce système élimine l'intérêt qu'il y a à financer les investissements par emprunts plutôt qu'au moyen de fonds propres³⁶.

La Croatie (1994), l'Italie (1997) et l'Autriche (2000) sont les premiers pays européens à avoir adopté des variantes du système de DFP. Les abandons subséquents de ces systèmes n'étaient pas le résultat de difficultés techniques ou administratives, mais suivaient plutôt la logique de réformes fiscales du moment, basée sur les baisses des taux d'imposition³⁷. Le Brésil a mis en place une variante du système de DFP en 1996, mais a limité la déduction des intérêts notionnels aux bénéfices distribués (ce qui excluait donc les bénéfices non répartis). La Belgique a instauré un système de DFP en 2006, communément appelé « déduction fiscale pour capital à risque ». L'Italie a également réintroduit une variante du système en 2012.

35 *Ibid.*

36 OCDE, *Fundamental Reform of Corporate Income tax*.

37 Nils Aus dem Moore, *Taxes and Corporate Financing Decisions: Evidence from the Belgian ACE Reform*, RWI, octobre 2013.

L'expérience de la Belgique

La mise en place d'un système de DFP en Belgique en 2006 a été motivée par quatre objectifs : 1) réduire le parti pris fiscal pour le financement par emprunt; 2) rendre le climat attrayant pour l'investissement à haute intensité en capital; 3) offrir un environnement attrayant, particulièrement pour les entreprises financières; 4) offrir une solution de rechange viable aux centres de coordination belges (perçus par la Commission européenne comme une pratique fiscale dommageable à laquelle le gouvernement devait mettre fin³⁸).

Dans le cadre du système belge, le rendement théorique des fonds propres (taux d'intérêt notionnel) est déterminé en fonction de la moyenne des taux d'intérêt à long terme pour les emprunts d'État émis l'année précédente (obligations linéaires de 10 ans). Le taux d'intérêt notionnel était de 3,442 % en 2006, augmenté d'un demi-point pour les petites et moyennes entreprises (PME)³⁹.

Afin de limiter l'impact budgétaire de l'adoption du système de DFP, des mesures compensatoires ont été prises. Une nouvelle définition fiscale des gains en capital d'une société (exonérés d'impôt) a été adoptée. La prime fiscale à l'investissement pour les PME, qui leur permettait de déduire une partie du coût des investissements de leur base imposable au cours d'une période fiscale, a été abolie. De plus, les PME ayant constitué des réserves d'investissement exonérées au cours d'une période fiscale ne pouvaient plus combiner cet avantage fiscal avec les avantages d'une déduction pour fonds propres, non seulement pour la période fiscale en question, mais aussi pour les deux périodes fiscales suivantes⁴⁰. Finalement, les centres de coordination belges pouvaient bénéficier de la déduction pour fonds propres seulement s'ils renonçaient à leur statut de centres de coordination⁴¹.

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

41 OCDE, *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, *op. cit.*

Les analyses descriptives initiales concluent que la réforme belge a atteint les quatre objectifs mentionnés ci-dessus. Suivant l'élimination du parti pris fiscal pour le financement par emprunt, il a été possible d'observer une augmentation considérable du capital par fonds propres. De plus, les données sur l'investissement direct étranger indiquent que le nouveau système de DFP aurait rendu le climat d'investissement à haute intensité en capital plus attrayant. Le nouvel environnement fiscal aurait aussi attiré des entreprises financières nouvellement créées. Finalement, le nombre de centres de coordination belges a continué de chuter après la mise en place du nouveau système⁴².

Dans *Taxes and Corporate Financing Decisions: Evidence from the Belgian ACE Reform*, l'auteur Nils aus dem Moore effectue une analyse du système de DFP de la Belgique afin d'évaluer l'impact de la réforme sur le ratio de levier financier des entreprises. Son analyse est basée sur les données comptables de plusieurs entreprises. Il conclut que la diminution du ratio d'endettement (ratio de levier financier) en réponse à la réforme se limitait surtout aux grandes entreprises et aux secteurs à haute intensité de capital plutôt qu'à ceux à haute intensité de main-d'œuvre.

L'auteur explique que ces résultats peuvent être interprétés de la façon suivante.

Le ratio de levier financier d'une entreprise est déterminé par ses besoins financiers ainsi que par la facilité avec laquelle elle accède à des instruments d'emprunt. Les besoins financiers dépendent de l'intensité de capital d'un secteur économique, tandis que l'accès aux instruments d'emprunt est fonction de la solvabilité de l'entreprise, généralement assimilable à son bilan.

D'après les résultats de cette étude, les grandes entreprises belges à haute intensité de capital auraient choisi d'avoir des ratios de levier financier élevés durant la période précédant la réforme fiscale, période au cours de laquelle le système en place discriminait le financement par

42 Nils Aus dem Moore, *op. cit.*

actions. Cependant, une fois la réforme mise en œuvre, ces entreprises auraient adapté leur structure financière au nouvel environnement fiscal en réduisant leur ratio de levier financier. Ces entreprises des secteurs à haute intensité de capital sont capables de modifier leur structure financière de manière discrétionnaire, ce qui contraste avec les PME, qui n'ont pas toujours accès au financement par emprunt.

L'expérience de la Croatie

Dans *The Croatian Profit Tax: An ACE in Practice*, les auteurs Michael Keen et John King, de l'Institute for Fiscal Studies, se sont penchés sur l'expérience de la Croatie dans son application du système de DFP de 1994 à 2001⁴³. Leur étude visait à évaluer la performance de ce système.

Afin de calculer les rendements normaux théoriques, un taux de 5 % plus le taux d'inflation des biens industriels (si positif) pouvait être imputé à la valeur comptable des actions de l'entreprise. L'impôt sur le profit (de 35 %) était calculé uniquement sur le revenu excédant les rendements normaux théoriques⁴⁴.

Ce système était relativement généreux envers les investisseurs, puisqu'il n'imposait pas les investissements de plus petite envergure. Il a pourtant réussi à générer des recettes fiscales similaires à celles engendrées par la plupart des autres systèmes européens (en pourcentage du PIB). Après six ans d'existence, ce système semblait avoir été accepté par l'ensemble du milieu des affaires et fonctionnait bien. En janvier 2001, il a cependant été supprimé par le gouvernement nouvellement en place, qui faisait face à une récession. Aucune explication claire ne semble avoir été donnée pour justifier l'abolition de ce système. Les auteurs de l'étude jugent que les préoccupations liées au parti pris envers les entreprises de haute intensité en capital (en particulier les sociétés d'État ayant des actifs surévalués), les complications internationales, la complexité du calcul du profit

43 Michael Keen et John King, « The Croatian Profit Tax: An ACE in Practice », *Fiscal Studies*, vol. 23, n° 3, 2002, p. 401-418.

44 OCDE, *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*.

imposable, la possibilité que le taux d'intérêt utilisé soit fixé à un niveau inapproprié et le coût en revenu excessif n'étaient pas des raisons concluantes. Selon ces auteurs, le système de DFP fonctionnait bien et l'abolition du système en 2001 ne reflétait aucune difficulté technique ne pouvant être résolue⁴⁵.

Proposition d'un impôt basé sur la rente au Canada

Le système d'imposition basé sur la rente est aussi préconisé par des experts de chez nous. Dans *Corporate Tax Reform: Issues and Prospects for Canada*, les auteurs Robin Boadway et Jean-François Tremblay soutiennent que le régime d'imposition des sociétés actuellement en vigueur au Canada comporte plusieurs problèmes et doit être remplacé par un système basé sur la rente.

En imposant les rendements normaux du capital investi, le système actuel décourage l'investissement, ce qui freine l'innovation et les gains de productivité. Cela s'explique par le fait qu'un projet d'une rentabilité minimale deviendrait non rentable une fois l'impôt sur le revenu appliqué. De plus, comme expliqué ci-dessus, la déductibilité de l'intérêt dans le système actuel encourage le financement par emprunt. Puisque le financement basé sur les bénéfices non répartis et l'émission de nouvelles actions ne sont pas déductibles, le système actuel traite plus favorablement le financement par endettement que le financement par capitaux propres, ce qui fait augmenter les risques de faillite.

Les auteurs Boadway et Tremblay expliquent également que le système actuel discrimine les nouvelles entreprises, les petites entreprises, celles en expansion et celles à risque. Puisque ces entreprises accusent souvent des pertes et que leurs passifs d'impôt ne peuvent donc pas être réduits, la déductibilité de l'intérêt a peu de valeur pour elles. Certaines d'entre elles deviennent un jour soumises à l'imposition fiscale et peuvent récupérer leurs pertes d'impôt antérieures, mais sans intérêt, tandis que d'autres ne sont jamais soumises à l'imposition fiscale. La prise de risque est donc découragée, ce qui a un impact sur l'innovation,

45 Michael Keen et John King, *op. cit.*

moteur clé de la productivité. De plus, certaines entreprises, telles que celles en démarrage (communément appelées « *start-ups* »), ont un accès limité aux emprunts et ne peuvent donc pas profiter de la déductibilité des intérêts. Par conséquent, ce parti pris pour l'emprunt favorise les grandes entreprises et limite l'innovation généralement associée aux nouveaux entrants. En effet, certaines des entreprises les plus désavantagées par le système actuel sont les plus susceptibles d'offrir des produits novateurs⁴⁶.

Boadway et Tremblay soulignent une autre faiblesse du système canadien actuel. Ils soutiennent que, dans une économie ouverte comme celle du Canada, le fardeau de l'impôt des sociétés repose à long terme sur la main-d'œuvre plutôt que sur les actionnaires. Cela s'explique par le fait que les taux de rendement du capital après impôt sont déterminés sur les marchés internationaux des capitaux. Par conséquent, toute tentative d'imposer le rendement du capital nécessite une augmentation du rendement avant impôt, ce qu'on accomplit souvent en réduisant les salaires des travailleurs. Cela implique que la main-d'œuvre finit par porter la charge de l'impôt sous la forme de plus faibles salaires. En effet, ces auteurs mentionnent plusieurs études récentes montrant que les travailleurs portent une grande partie du fardeau de l'impôt des sociétés. Par exemple, Arulampalam, Devereux et Maffini ont montré, dans une analyse portant sur 9 pays européens, que 49 % de l'augmentation de l'impôt des sociétés sont transférés aux travailleurs sous forme de salaires réduits⁴⁷. En se basant sur des données propres à l'Allemagne, Fuest, Peichl et Siegloch estiment quant à eux que 77 % de l'augmentation de l'impôt des sociétés sont transférés aux travailleurs⁴⁸. Finalement, Liu et Altshuler ont trouvé, en

46 *Ibid.*

47 Wiji Arulampalam, Michael Devereux et Giorgia Maffini, « The Direct Incidence of Corporate Income Tax on Wages », *European Economic Review*, n° 56, 2012, p. 1038-1054.

48 Fuest Clemens, Andreas Peichl et Sebastian Siegloch, « Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany », *IZA Discussion Paper*, n° 7390, Bonn, 2013.

se basant sur des données américaines, que l'augmentation de 1 \$ dans les recettes fiscales provenant des sociétés se solde par une chute de 0,60 \$ en salaires⁴⁹.

À la lumière de ces faits, les auteurs Boadway et Tremblay proposent de remplacer le système d'imposition des sociétés actuellement en place au Canada par un système basé sur la rente et d'éliminer le crédit d'impôt sur les dividendes et le taux d'exonération de 50 % des gains en capital.

En imposant les profits exceptionnels plutôt que le revenu des sociétés, le système d'impôt basé sur la rente permettrait d'éliminer l'intérêt qu'il y a à financer les investissements par emprunts plutôt que par capitaux propres et éliminerait les obstacles à l'investissement qui existent dans le système actuel.

De plus, cette réforme profiterait à la main-d'œuvre, en particulier parce que le nouveau système stimulerait l'investissement à long terme. Puisqu'un système basé sur la rente ciblerait les profits excédant la normale et ne toucherait pas les montants d'investissement des sociétés, le nouveau système enraierait, chez les entreprises, la tendance à transférer le coût de l'impôt sur les travailleurs sous la forme d'une réduction des salaires.

En outre, la proposition de Boadway et Tremblay d'éliminer les déductions pour dividendes et celles pour les gains en capital contribuerait à l'équité du régime fiscal. Dans le système canadien actuel, ce sont les actionnaires qui bénéficient du crédit d'impôt pour dividendes, même si le fardeau de l'impôt sur le revenu des sociétés repose à long terme sur la main-d'œuvre. La réforme proposée ferait donc disparaître certains bénéfices fiscaux qui profitent indûment aux actionnaires et, en même temps, permettrait de compenser la perte de recettes due à l'introduction du nouveau système fiscal, dans le cadre duquel seuls les profits exceptionnels seraient imposables⁵⁰.

49 Liu Li et Rosanne Altshuler, « Measuring the Burden of the Corporate Income Tax Under Imperfect Competition », *National Tax Journal*, n° 66, 2013, p. 215-238.

50 *Ibid.*

Avenir des systèmes fiscaux basés sur la rente

Jusqu'à maintenant, seule une poignée de pays ont mis en place des systèmes fiscaux visant à éliminer les effets de distorsion des régimes d'imposition des sociétés. Depuis 2008, la plupart des régimes fiscaux n'ont pas subi de réforme visant à atténuer le parti pris en faveur du financement par emprunt. L'introduction d'un système de DFP en Italie est la principale exception. Il est possible que la faible popularité de ce type de système au cours des dernières années soit associée au désir de ne pas nuire à l'impact des taux d'intérêt extrêmement faibles sur la demande agrégée⁵¹.

Toutefois, la crise financière a ravivé l'intérêt des experts fiscaux et des décideurs politiques pour ce type de système en raison du rôle que l'endettement excessif a joué dans le développement de la crise.

En juin 2009, le Département des finances publiques du Fonds monétaire international (FMI) a publié un document faisant état de certaines implications de la crise pour la conception de nouveaux systèmes fiscaux. Dans ce document, le FMI soulignait le fait que le biais vers l'endettement généré par l'impôt sur le revenu des sociétés a encouragé l'endettement excessif et a donc contribué à aggraver la crise⁵². Comme solution pour éliminer le parti pris pour l'endettement, le FMI privilégiait la mise en place d'un système de DFP. Des recommandations similaires ont été adoptées par un groupe d'experts de la Commission européenne (2008), un comité fiscal du gouvernement néerlandais (2010), le *Mirrless Review* au Royaume-Uni (2011), le comité d'experts allemand en économie (2012)⁵³ et l'Institut d'Economia de Barcelona en Espagne (2013)⁵⁴.

Entre-temps, même si seulement quelques États ont mis en place ce type de système, les baisses des taux d'imposition des sociétés qui ont eu lieu dans plusieurs pays se sont traduites par une réduction des

51 P. LeBlanc, S. Matthews et K. Mellbye, *op. cit.*

52 Nils Aus dem Moore, *op. cit.*

53 *Ibid.*

54 Robin Boadway et Jean-François Tremblay, *op. cit.*

privilèges fiscaux favorisant le financement par emprunt. De plus, des réformes réglementaires ont augmenté les montants de capitaux propres que les banques doivent posséder. La Cour européenne de justice aurait également poussé un certain nombre de pays européens à établir des restrictions relativement à la déductibilité des frais d'intérêt aux fins de l'impôt sur le revenu des sociétés⁵⁵.

Défis relatifs à l'adoption de réformes fiscales

Même si une réforme fiscale est justifiée sur le plan budgétaire et pour des raisons d'efficacité, il peut être difficile de la mettre en place dans un contexte politique donné. L'idée est répandue selon laquelle il est plus facile d'entreprendre de vastes réformes fiscales pendant les périodes de forte croissance économique et quand le niveau de vie est à la hausse. Mais même durant les années qui ont mené à la crise, peu de pays ont entrepris de vastes réformes fiscales, mises à part les baisses graduelles des taux d'imposition du revenu des particuliers et des sociétés. De plus, les périodes de graves difficultés économiques peuvent aussi encourager les décideurs politiques et l'électorat à envisager des réformes qui auraient autrement été perçues comme impensables. Les auteurs du rapport *The Tax Policy Landscape Five Years after the Crisis* soutiennent que les cinq dernières années présentent peu de preuves appuyant ce point de vue, même s'il y a quelques exemples de pays ayant pris des mesures dans le but d'élargir leur assiette fiscale⁵⁶.

Dans *A Positive Theory of Tax Reform*, l'auteur Ethan Ilzetkiy présente un modèle d'économie politique à partir duquel il conclut que les réformes fiscales dites « *Big Bang* », qui font suite à de graves difficultés économiques, impliquent de grands changements dans le code fiscal et ciblent plusieurs groupes simultanément, sont généralement mieux acceptées d'un point de vue politique que les réformes ne ciblant que quelques groupes précis. D'après ce modèle, les réformes comportant

55 P. LeBlanc, S. Matthews et K. Mellbye, *op. cit.*

56 *Ibid.*

un élargissement de l'assiette fiscale qui sont les plus susceptibles d'être acceptées d'un point de vue politique ont lieu quand les besoins en revenus sont considérables et quand ces réformes impliquent une réduction du taux d'imposition des sociétés. D'après l'auteur, c'est dans ces périodes de grands besoins en revenus que les plateformes politiques sont les plus susceptibles de converger⁵⁷.

L'élimination d'un allègement fiscal pour un groupe en particulier se solde généralement par des pertes considérables pour les personnes qui en bénéficiaient et ne génère que des gains diffusés parmi un grand nombre de contribuables. Par conséquent, si un groupe d'intérêt bénéficie d'une dépense fiscale telle qu'un crédit d'impôt, il s'assurera de maintenir cet allègement fiscal malgré ses inefficacités et fera face à peu de résistance de la part du reste de la population. En d'autres termes, un groupe d'intérêt, pris seul, ne renoncerait pas à un allègement fiscal. Cependant, une vaste coalition de groupes d'intérêt pourrait accepter de renoncer à leurs allègements fiscaux respectifs dans le contexte d'une réforme fiscale qui fait suite à de graves difficultés économiques. Les réformes moins généralisées ne visant que quelques groupes ciblés sont donc difficiles à mettre en place d'un point de vue politique, tandis que les réformes « *Big Bang* » deviennent possibles lorsqu'existe une large entente.

Ethan Ilzetkiy soutient que les réformes fiscales mises en œuvre ces dernières décennies aux États-Unis et dans d'autres pays industrialisés comme le Canada, l'Allemagne et la Suède illustrent ce raisonnement.

Quelques réformes fiscales importantes

Suède – Réforme de 1991 : En Suède, la réforme fiscale de 1991 impliquait une réduction considérable des taux d'imposition du revenu des particuliers. Une grande partie de cette réduction a été financée par l'élargissement de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée grâce à l'inclusion des produits

57 Ethan Ilzetkiy, *A Positive Theory of Tax Reform* (brouillon du 6 juin 2014), personal.lse.ac.uk/ilzetki/index.htm/Research/Ilzetki--TaxReform.pdf.

et services, qui étaient auparavant exonérés, ainsi qu'à l'élimination des échappatoires fiscales. La réforme a été adoptée au lendemain d'une crise fiscale qui a culminé par l'explosion du ratio dette-PIB, lequel est passé de 40 % en 1980 à plus de 60 % au milieu de la décennie, et par une crise monétaire à la fin de la décennie. La réforme suédoise a été adoptée à un moment propice, par un gouvernement de gauche, dans le cadre de ce qui était perçu comme une réorientation de la politique.

États-Unis – Réforme de 1986 : Aux États-Unis, la réforme fiscale la plus importante des dernières décennies a été celle de 1986. Ses principaux objectifs étaient de simplifier le code fiscal, d'élargir l'assiette fiscale et d'accroître l'équité, en tenant tout particulièrement compte de l'équité horizontale. Les besoins en revenus étaient perçus comme étant considérables, le déficit budgétaire fédéral excédant 5 % du PIB cette année-là. Cependant, cette réforme avait été conçue de sorte qu'elle n'ait aucune incidence sur les recettes fiscales. Ainsi, les mesures d'élargissement de l'assiette fiscale ont été combinées à des baisses des taux d'imposition. Pour garantir l'adoption de la loi, cette réduction, associée à l'élargissement de l'assiette, était essentielle. Cette réforme a bénéficié d'un appui bipartite et a été adoptée au Sénat par 74 voix contre 23 et à la Chambre des représentants par 292 voix contre 136.

Canada – Réforme de 1985 : Le plan canadien de 1985 a été mis en œuvre dans la foulée des efforts considérables consentis pour assainir le budget fédéral. Le plan était cependant associé à des propositions dont l'objectif était de réformer le code fiscal canadien. Cet effort a mené à l'élaboration, en 1987, de lois dont le but était d'élargir les assiettes fiscales pour les particuliers et les sociétés et d'éliminer certaines déductions, tout en réduisant le taux d'imposition des sociétés. La deuxième phase de la réforme, instaurée en 1991, a consisté à remplacer la taxe fédérale sur les ventes des fabricants de 13,5 % par la taxe sur les produits et services de 5 %, laquelle, en plus d'être perçue comme étant plus transparente et plus équitable pour les entreprises, se traduisait par un élargissement de l'assiette de la taxe de vente.

Allemagne – Réforme de 2000 : La réforme fiscale allemande de 2000 a été adoptée après une décennie de débats dans un contexte de consolidation fiscale. La réforme de l'impôt du revenu des sociétés comprenait l'élargissement de l'assiette fiscale, des limitations aux déductions pour amortissement et une baisse du taux d'imposition. Les taux d'imposition du revenu des particuliers ont aussi été réduits, sans toutefois que cette baisse s'accompagne de

changements considérables dans l'assiette fiscale. Il s'agissait d'une réforme exhaustive plutôt que d'une élimination marginale d'allègements fiscaux individuels. Elle s'inscrivait par ailleurs dans un programme plus vaste, le plan de réforme 2010 (communément appelé « Agenda 2010 ») de l'administration Schröder. Plutôt que d'adopter une approche fragmentée, le chancelier Schröder a proposé de réformer simultanément plusieurs aspects de la politique économique. Les réformes du programme touchaient entre autres le marché du travail, le régime de prestations sociales et la fiscalité. Chacune des réformes adoptées a fait des gagnants et des perdants, mais les bénéfices attribuables au redressement de l'équilibre général après leur mise en place en auraient compensé les inconvénients. Il appert que le regroupement des réformes aurait été la clé du succès⁵⁸.

Conclusion

La difficile reprise économique dans plusieurs pays industrialisés depuis 2008 ainsi que la pression croissante qu'exerce le vieillissement de la population sur les finances publiques placent actuellement les réformes fiscales au cœur des discussions.

Quatre grandes tendances mondiales se dégagent :

- Au cours des dernières années, de nombreux gouvernements ont augmenté leur taux de taxe sur la valeur ajoutée, les taux d'imposition du revenu des particuliers et les cotisations de sécurité sociale afin de stabiliser les ratios d'endettement public et de résorber rapidement les déficits. Plusieurs ont simultanément réduit les taux d'imposition des sociétés dans l'espoir de stimuler l'investissement et la croissance économique. Ces changements concordent avec les analyses de l'OCDE, qui concluent que les impôts sur le revenu des sociétés sont les plus nuisibles à la croissance économique, devant les impôts sur le revenu des particuliers, puis les taxes à la consommation et les impôts récurrents sur les biens inamovibles (comme les taxes foncières).

58 *Ibid.*

L'OCDE avance que le remplacement d'une partie des impôts des sociétés par des impôts moins nuisibles à la croissance permettrait d'assurer le maintien des recettes budgétaires;

- Pour assainir les finances publiques et stimuler la croissance, plusieurs pays ont tenté d'élargir leur assiette fiscale en restreignant ou en éliminant certains allègements fiscaux. Les mesures se sont plutôt limitées aux dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu des particuliers, qui étaient accessibles et facilement révocables. Cependant, certains gouvernements ont mis en place des mesures incitant à la réduction ou à l'abolition des dépenses fiscales dans leur processus budgétaire. De plus, puisqu'il n'est pas toujours optimal d'abolir les allègements fiscaux ciblés, certains pays comme l'Allemagne et les Pays-Bas évaluent fréquemment leurs dépenses fiscales selon des calendriers formels d'examen. L'impact éventuel de ces examens sur les décisions gouvernementales mériterait d'être examiné;
- Le contexte économique des dernières années aurait incité certains gouvernements à mettre en place des mesures pour stimuler l'investissement, telles que l'amortissement accéléré, des déductions pour investissement et des mesures incitatives à la R et D. Par exemple, dans son budget de 2010, le gouvernement de coalition du Royaume-Uni a établi la feuille de route d'une réforme fiscale étalée sur cinq ans, visant à créer le régime d'imposition des sociétés le plus compétitif du G20. En plus de baisser drastiquement le taux d'imposition des sociétés, le gouvernement britannique a mis en place plusieurs autres mesures et programmes qui ont suscité un intérêt croissant pour ce pays comme lieu de transfert des sièges sociaux régionaux et mondiaux;
- La crise financière a également ravivé l'intérêt pour les régimes d'imposition des sociétés basés sur la rente. Un régime d'impôt basé sur la rente permettrait d'éliminer la tendance au financement par emprunt (plutôt que par fonds propres) générée par les systèmes fiscaux actuels. De plus, ce type de système, selon Robin Boadway et Jean-François Tremblay, éliminerait les obstacles à l'investissement, à l'innovation et aux gains de productivité présents dans le système actuel. Ces auteurs proposent également d'éliminer les déductions pour dividendes et les déductions pour les gains en capital. La révocation

de ce type de déductions contribuerait à l'équité du régime fiscal et, en même temps, permettrait de compenser les pertes de recettes dues à l'introduction du nouveau système fiscal, qui n'impose que les profits exceptionnels. Depuis 2008, la plupart des régimes fiscaux nationaux n'ont pas subi de réforme visant à diminuer la tendance au financement par l'emprunt, possiblement pour ne pas nuire à l'impact des taux d'intérêt extrêmement faibles sur la demande agrégée. Toutefois, la crise financière a ravivé l'intérêt des experts fiscaux et des décideurs politiques pour ce type de système en raison du rôle que l'endettement excessif a joué dans le développement de la crise.

Finalement, la revue de la littérature suggère que même les réformes fiscales justifiées peuvent être difficiles à mettre en place. L'adoption de certaines réformes aux États-Unis, au Canada, en Suède et en Allemagne au cours des dernières décennies montre toutefois que les réformes instaurées dans la foulée de graves difficultés économiques et s'inscrivant dans un cadre global ciblant plusieurs groupes simultanément peuvent être mieux acceptées sur le plan politique.

CHAPITRE 5

La fiscalité des entreprises au Québec et au Canada

Résumé du chapitre

- Le taux d'imposition statutaire sur les bénéfices des sociétés au Québec a suivi une trajectoire descendante au cours des trois dernières décennies.
- La charge fiscale nette des entreprises est plus élevée au Québec que dans les territoires voisins et parmi les plus élevées des pays de l'OCDE.
- Le recours à l'aide fiscale pour inciter les entreprises à investir en R et D est beaucoup plus prononcé au Québec et au Canada que dans les territoires concurrents.
- Au Québec et au Canada, les aides fiscales à la R et D profitent davantage aux PME qu'aux grandes entreprises.
- Le Québec se situe sous la moyenne des pays de l'OCDE et présente l'une des pires performances parmi les pays analysés, lorsque le nombre de brevets est examiné en proportion des sommes investies en R et D.
- Le nombre de brevets canadiens transférés vers les territoires ayant adopté des politiques fiscales avantageuses visant la propriété intellectuelle est en hausse.

Introduction

La présente section propose une revue de la littérature canadienne et québécoise concernant la fiscalité des entreprises. Elle décrit le cadre fiscal applicable aux sociétés au Québec et le compare à ceux en vigueur dans les autres pays de l'OCDE ainsi que dans les territoires voisins ou concurrents. Y sont présentés les composantes et les caractéristiques de la fiscalité des entreprises, de même que les principaux programmes d'aide fiscale, notamment en matière de R et D. Les caractéristiques du programme québécois d'aide à la R et D (le plus important des crédits d'impôt pour les entreprises au Québec) seront analysées et comparées à celles du régime en vigueur au fédéral, de même qu'à celles de certains autres régimes de soutien public à la R et D dans le monde. Finalement, la performance du programme québécois de crédit d'impôt à la R et D sera évaluée à la lumière de diverses études (réalisées notamment en contexte canadien) et des pistes d'amélioration seront proposées.

Cadre fiscal québécois

Le Québec par rapport à ses voisins et aux autres pays de l'OCDE

Les entreprises établies au Québec sont imposées aux paliers de gouvernement provincial et fédéral. Le taux d'imposition statutaire sur les bénéfices des sociétés est actuellement de 26,9 % au Québec. Au cours des 30 dernières années, suivant une tendance mondiale, le taux d'imposition des sociétés est passé de plus de 50 % à 26,9 % au Québec, en 2013.

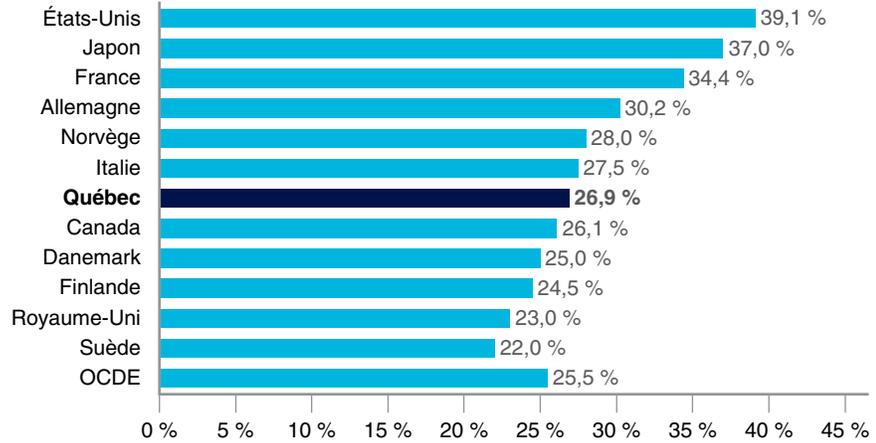
Les taux d'imposition en vigueur dans les pays de l'OCDE ont suivi une trajectoire descendante très claire au cours des trois dernières décennies, le taux d'imposition moyen étant passé de 47 % en 1981 à 25,5 % en 2013. Le taux d'imposition statutaire sur les bénéfices des sociétés au Québec est :

- supérieur de 1,4 point de pourcentage au taux d'imposition moyen des pays de l'OCDE;
- supérieur de 3,9 points de pourcentage à celui du Royaume-Uni (23 %); mais
- inférieur de 3,3 points de pourcentage à celui de l'Allemagne (30,2 %);
- inférieur de 7,5 points de pourcentage à celui de la France (34,4 %);
- inférieur de 12,2 points de pourcentage à celui des États-Unis (39,1 %).

Les graphiques 1 et 2 ci-dessous comparent le taux d'imposition statutaire au Québec à celui en vigueur dans d'autres pays, de même que la tendance baissière des dernières décennies, tant au Québec que dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Comme l'indique ce graphique, le taux d'imposition sur les bénéfices des sociétés au Québec est inférieur, entre autres, à celui en vigueur aux États-Unis, en France et en Allemagne, mais supérieur à celui du Canada, du Royaume-Uni de même qu'à la moyenne de l'OCDE.

Graphique 1

Taux d'imposition statutaire sur les profits des sociétés (2013)

Source : Luc Godbout et Suzie St-Cerny. *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement*, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CRFFP-US), Sherbrooke, mai 2014.

Comme le montre le graphique 2 ci-dessous, les taux d'imposition des pays de l'OCDE ont suivi une trajectoire très claire au cours des trois dernières décennies : d'un taux d'imposition moyen de 47 % en 1981, ces pays sont passés à 25,5 % en 2013. Le Québec a suivi une tendance semblable, tout en maintenant des taux supérieurs à la moyenne de l'OCDE ces 18 dernières années.

Au-delà de la comparaison des taux d'imposition statutaires sur les bénéfices des sociétés, la comparaison du poids des impôts des sociétés (en pourcentage du PIB) permet de comparer la part de la richesse collective monopolisée par l'impôt des sociétés¹.

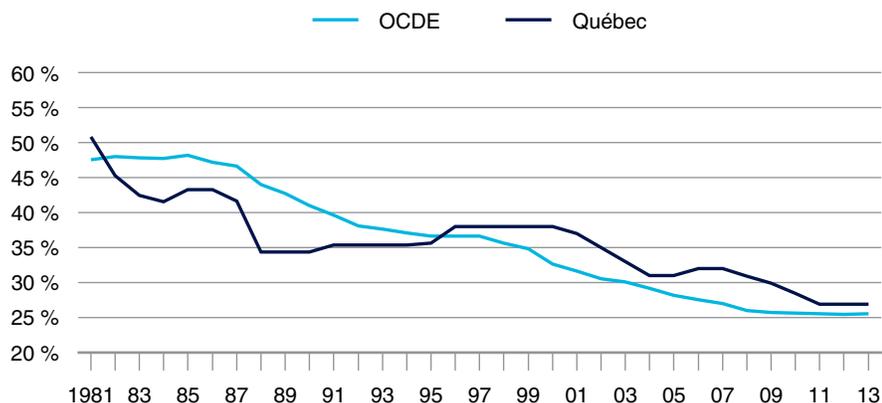
Dans un rapport de 2014², Godbout et St-Cerny effectuent une analyse comparative de la fiscalité du Québec par rapport à celle des pays de l'OCDE et du G7. Deux éléments fondamentaux ressortent de leurs

1 Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement*, Sherbrooke, mai 2014.

2 *Ibid.*

Graphique 2

Évolution du taux d'imposition statutaire sur les profits des sociétés (1981-2013)



Source : Luc Godbout et Suzie St-Cerny. *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement*, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CRFFP-US), Sherbrooke, mai 2014.

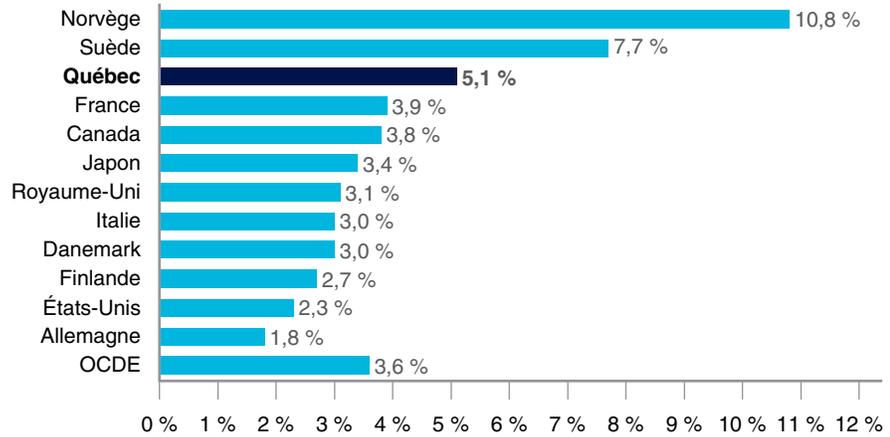
travaux : tout d'abord, même si le taux d'imposition statutaire sur les profits des entreprises a diminué depuis 1981, le poids des recettes fiscales perçues par l'entremise de l'imposition des profits a continué d'augmenter au Québec et dans les pays de l'OCDE; ensuite, le poids des impôts des sociétés au Québec est supérieur à celui de la moyenne des pays de l'OCDE.

Le graphique 3 indique que le poids des impôts des sociétés par rapport au PIB est de 5,1 % au Québec, soit un taux plus élevé que celui du Canada, de la France, du Royaume-Uni, du Danemark, de la Finlande, de l'Allemagne et des États-Unis. Parmi les pays étudiés, il n'y a qu'en Norvège et en Suède que le poids de l'impôt des sociétés en pourcentage du PIB est plus élevé qu'au Québec.

Par ailleurs, l'impôt sur le revenu des sociétés ne constitue pas la totalité de la charge fiscale des entreprises, qui peuvent aussi être assujetties à des cotisations de sécurité sociale, ainsi qu'à des taxes à la consommation, sur la masse salariale, sur le capital ou sur le patrimoine, et qui peuvent bénéficier de diverses aides publiques. Ainsi,

Graphique 3

Impôts des sociétés en pourcentage du PIB (2011)



Source : Luc Godbout et Suzie St-Cerny. *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement*, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CRFFP-US), Sherbrooke, mai 2014.

pour comparer la compétitivité fiscale réelle du Québec par rapport à celle des autres territoires, il importe de tenir compte des coûts fiscaux nets des entreprises³.

Comme l'écrit Robert Gagné à ce sujet, le coût fiscal d'une entreprise « représente le montant final payé par les entreprises à l'ensemble des administrations publiques en termes d'impôt sur les bénéfices, de cotisations sociales et de taxes sur la masse salariale [...] Afin d'évaluer adéquatement le fardeau fiscal des entreprises et, par conséquent, le niveau réel de compétitivité fiscale d'une juridiction [sic], il faut mesurer la facture fiscale réelle des entreprises, soit le montant brut des impôts, réduit de l'aide publique directe et indirecte⁴. »

3 Centre sur la productivité et la prospérité, *Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2012*, Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, 2012.

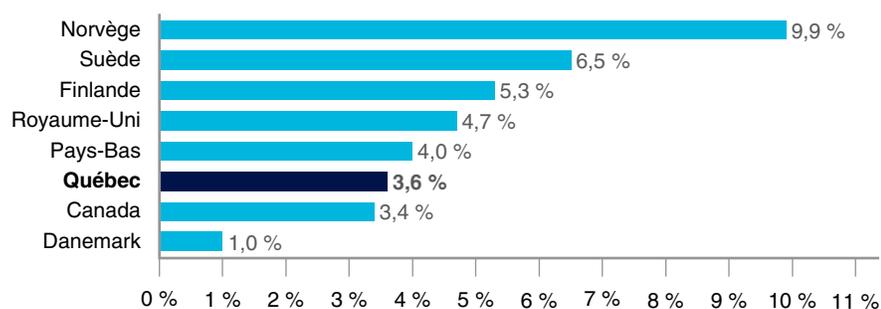
4 *Ibid.*

Pour comparer la compétitivité fiscale réelle entre divers territoires, Gagné calcule le ratio du coût fiscal net des entreprises par rapport à la production brute de leur secteur. Cela permet de comparer la facture fiscale réelle des entreprises (montant brut des impôts – aide directe et indirecte). Un ratio moins élevé suggère une fiscalité plus compétitive, car la facture fiscale pèse financièrement moins lourd sur les entreprises⁵.

Le graphique ci-dessous compare le coût fiscal net des entreprises du Québec par rapport à celui du Canada et de certains pays de l'OCDE. Notons que les données présentées remontent à 2008 et que les nouvelles données pourraient modifier le portrait.

Graphique 4

Coûts fiscaux nets des entreprises en pourcentage de la valeur de la production brute du secteur des entreprises (2008)



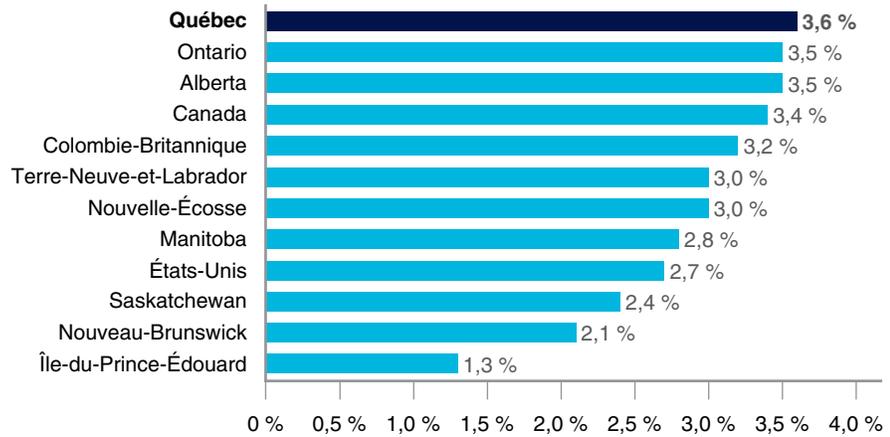
Source : Centre sur la productivité et la prospérité. *Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2012*, HEC Montréal, Montréal, 2012.

Le graphique 5 compare le coût fiscal net des entreprises du Québec par rapport à d'autres provinces canadiennes et aux États-Unis. Précisons encore une fois que les données présentées remontent à 2008 et que les nouvelles données pourraient modifier le portrait.

5 *Ibid.*

Graphique 5

Coût fiscal net des entreprises en pourcentage de la valeur de la production brute du secteur des entreprises – Amérique du Nord (2008)



Source : Centre sur la productivité et la prospérité. *Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2012*, HEC Montréal, Montréal, 2012.

Comme l'indiquent les graphiques 4 et 5, en 2008, le coût fiscal net des entreprises du Québec était le plus élevé en Amérique du Nord. Il était toutefois inférieur à celui de certains pays de l'OCDE.

Bien que le positionnement du Québec par rapport aux autres territoires ne soit pas tout à fait le même selon la méthode de comparaison utilisée, un point de convergence majeur se dégage des travaux de Godbout et coll. et de Gagné et coll. : les entreprises sont plus lourdement imposées au Québec.

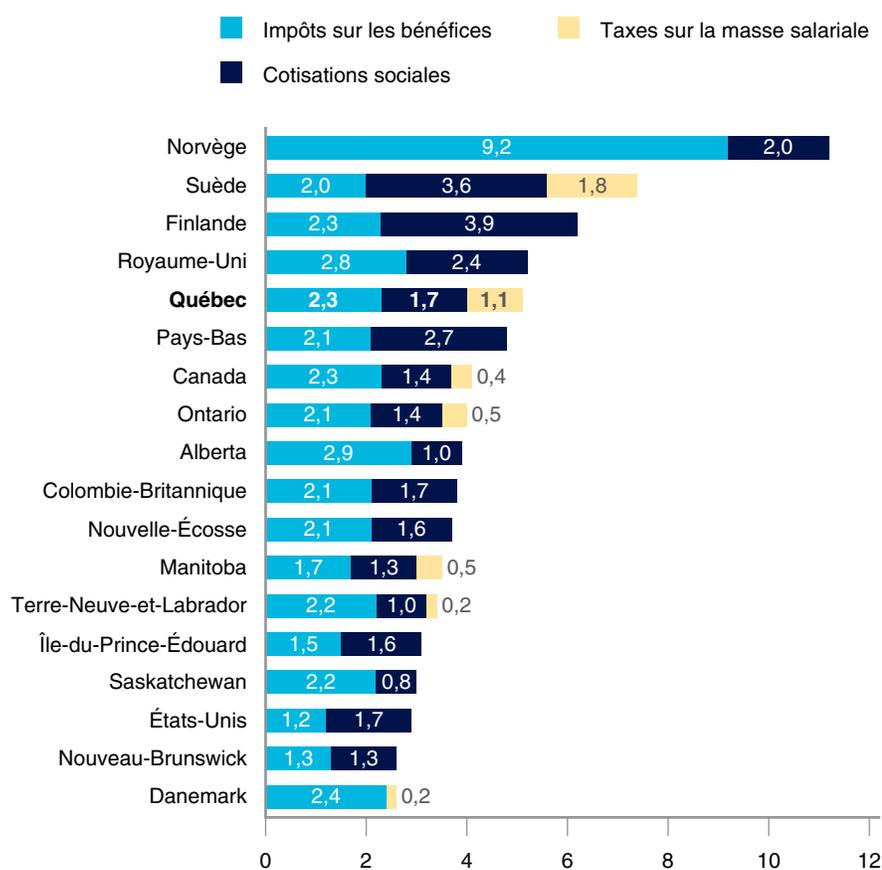
Regardons maintenant la composition des charges fiscales des entreprises au Québec.

Composantes de la charge fiscale des entreprises au Québec

Une analyse des composantes de la fiscalité du Québec et de ses concurrents permet de mieux comprendre le mode de taxation de chacun.

Le graphique 6 ci-dessous illustre le coût fiscal des entreprises (en tenant compte des aides fiscales, mais non des aides budgétaires) en pourcentage de la valeur de production brute des entreprises. Il compare donc la charge fiscale que les entreprises ont à payer dans divers territoires avant de bénéficier d'aides budgétaires directes, comme les subventions.

Graphique 6
Coût fiscal des entreprises en pourcentage de la valeur de production brute des entreprises – Amérique du Nord et certains pays de l'OCDE (2008)



Source : Centre sur la productivité et la prospérité. *Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2012*, HEC Montréal, Montréal, 2012.

Le constat précédent tient encore : en 2008, le coût fiscal des entreprises du Québec était supérieur à celui de tous ses voisins d'Amérique du Nord et l'un des plus élevés parmi les pays de l'OCDE observés.

Le graphique 6 permet par ailleurs d'observer les différences entre la structure de la fiscalité des entreprises québécoises et celle des autres territoires. On constate ainsi que la portion du coût fiscal attribuable aux impôts sur les bénéfices était de 2,3 % pour le Québec, soit un pourcentage identique à la moyenne canadienne et légèrement plus élevé que pour l'Ontario (2,1 %), bien que supérieur à celui des États-Unis (1,2 %).

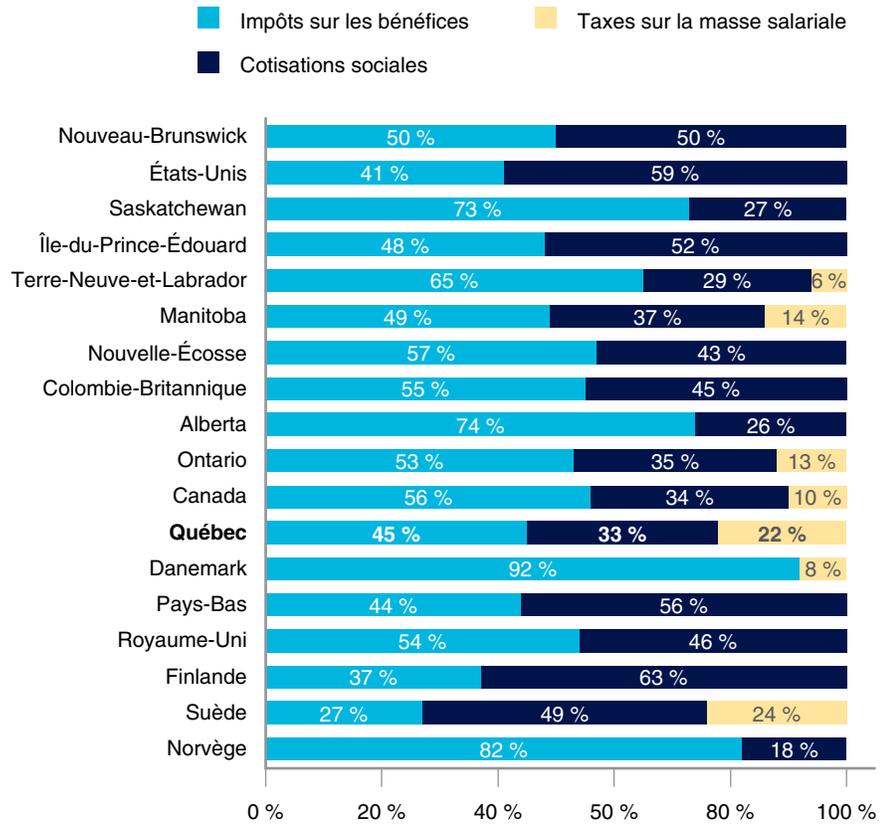
Le coût fiscal des entreprises du Québec est toutefois alourdi grandement par l'ajout des cotisations sociales (1,7 %) et des taxes sur la masse salariale (1,1 %). L'effet combiné de ces charges fiscales fait ainsi grimper le coût fiscal des entreprises québécoises à 5,1 % – soit un taux presque 25 % plus élevé que celui de la moyenne canadienne et de l'Ontario (respectivement de 4,1 % et 4,0 %) et 76 % plus élevé que le coût fiscal des entreprises aux États-Unis (2,9 %).

Pour conclure ce portrait comparatif, le graphique 7 ci-dessous illustre le coût fiscal des entreprises par mode de taxation, en proportion du coût fiscal total.

Ainsi, en 2008, 45 % du coût fiscal des entreprises du Québec était lié à l'impôt sur les bénéfices, 33 % aux cotisations sociales et 22 % à la taxe sur la masse salariale. À 22 % de la charge fiscale totale, le Québec se démarque nettement en raison de l'importance de son recours à la taxe sur la masse salariale, tant par rapport aux autres provinces (les taxes sur la masse salariale représentent 4 % en moyenne pour les provinces canadiennes et les États-Unis) que par rapport aux pays de l'OCDE (où les taxes sur la masse salariale sont de 5 % en moyenne pour les pays étudiés).

Graphique 7

Proportion des coûts fiscaux des entreprises par type de taxation (2008)



Source : Institut du Québec et Centre sur la productivité et la prospérité.

Le Québec, champion « artificiel » du TEMI?

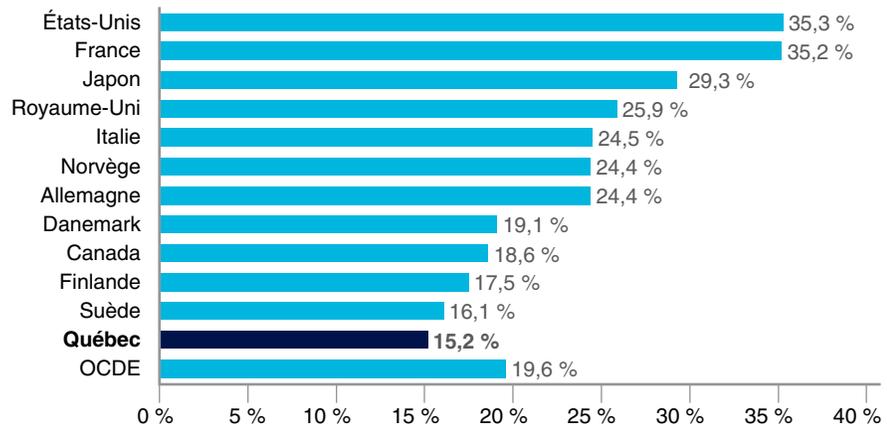
Pour comparer la compétitivité fiscale de différents territoires, certaines analyses utilisent le taux effectif marginal d'imposition sur l'investissement, communément appelé « TEMI ».

Comme l'écrivent Godbout et St-Cerny, « une bonne manière de mesurer l'attrait de l'environnement fiscal consiste à comparer le taux effectif marginal d'imposition sur l'investissement (TEMI). Ce taux représente la fraction du taux de rendement d'un nouvel investissement dont s'accaparent l'impôt sur les bénéfices, la taxe sur le capital, les taxes sur les intrants et les diverses autres dispositions fiscales¹ ».

En vertu de cet indicateur, le Québec se positionne avantageusement par rapport aux autres territoires. Une étude récente conclut même qu'il aurait le plus faible TEMI – soit le plus compétitif – parmi tous les pays de l'OCDE étudiés.

Graphique 8

Taux effectif d'imposition sur le capital productif (investissement) (2013)



Source : Luc Godbout et Suzie St-Cerny. *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement*, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CRFFP-US), Sherbrooke, mai 2014.

1 Luc Godbout, et Suzie St-Cerny, *op. cit.*

Il faut toutefois ajouter un bémol important à ces données : le TEMI n'inclut pas la taxe sur la masse salariale. Or, 22 % du coût fiscal des entreprises au Québec est attribuable à cette taxe, une portion exceptionnellement élevée quand on la compare à la moyenne des provinces canadiennes, des États-Unis et des pays de l'OCDE. Seule la Suède utilise la taxe sur la masse salariale dans une proportion comparable à celle du Québec (24 % du coût fiscal des entreprises). Sans surprise, ce pays possède lui aussi un très faible TEMI.

Dans la mesure où il ne tient pas compte de la taxe sur la masse salariale, aspect important de la fiscalité des entreprises au Québec, le TEMI perd ainsi de sa valeur en tant qu'outil de comparaison du Québec avec ses concurrents.

Si le TEMI demeure un bon indicateur de l'attractivité de l'investissement, il ne peut être utilisé de façon isolée ou pour conclure à la compétitivité fiscale globale d'un territoire par rapport à d'autres.

Quelques constats se dégagent de cette première analyse du contexte fiscal québécois :

- Même si les taux d'imposition statutaires sur les bénéfices des entreprises ont diminué depuis 1981, le poids des recettes fiscales perçues au moyen de l'imposition des profits a continué d'augmenter au Québec et dans les pays de l'OCDE;
- La fiscalité des entreprises au Québec est plus élevée que dans les territoires voisins, et parmi les plus élevées de l'OCDE;
- La lourde charge fiscale des entreprises au Québec est largement attribuable à une utilisation plus élevée de la taxe sur la masse salariale;
- Grâce à des mesures d'aide publique, le Québec parvient à rendre sa fiscalité des entreprises plus comparable à celles des autres provinces et des États-Unis, même si les coûts fiscaux nets des entreprises du Québec (en proportion de la valeur brute de production) demeurent les plus élevés des provinces canadiennes et des États-Unis.

La fiscalité des entreprises au Québec est donc loin d'être parmi les plus compétitives, particulièrement quand on la compare aux autres territoires d'Amérique du Nord.

À la lumière de la littérature sur la concurrence fiscale et le poids relatif des charges fiscales des entreprises au Québec, il apparaît qu'une hausse additionnelle du fardeau fiscal des entreprises pourrait avoir des effets négatifs sur la croissance économique déjà faible du Québec.

Aide publique à l'entreprise au Québec

Portrait de l'aide fiscale au Québec

Le Québec a abondamment recours aux programmes d'aide fiscale. L'État réduit notamment les impôts ou les taxes des individus ou des entreprises pour favoriser certains objectifs de développement économique. Il utilise aussi ce pouvoir pour mettre en avant certains objectifs culturels et sociaux.

Au fil des ans, le gouvernement du Québec a ainsi « introduit dans le régime fiscal plusieurs mesures, couramment appelées “dépenses fiscales”, qui ont pour but d'accorder des allègements fiscaux à des groupes déterminés de particuliers ou d'entreprises ou à l'égard de certaines activités. Les dépenses fiscales ont notamment pour effet de réduire ou de différer les impôts et taxes autrement payables par les contribuables. Elles peuvent prendre plusieurs formes, par exemple celles de revenus non assujettis à l'impôt, d'exemptions de taxe, de remboursements de taxe, de déductions dans le calcul du revenu imposable, de crédits d'impôt ou de reports d'impôt² ».

2 Ministère des Finances du Québec, *Dépenses fiscales - Édition 2013*, Québec, mars 2014.

En 2013, le Québec a accordé au total près de 24 G\$ en dépenses fiscales, dont 3,2 G\$ (soit 13,5 % du total) aux entreprises, comme l'illustre le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3
Coût global des dépenses fiscales (2013)

Type de dépenses fiscales au Québec	Coût total	
	(2013; en milliards \$)	%
Régime d'imposition des particuliers	15 338	64,1
Régime d'imposition des sociétés	3 231	13,5
Taxes à la consommation	5 356	22,4
TOTAL	23 925	100

Source : Ministère des Finances du Québec. *Dépenses fiscales - Édition 2013*, Québec, mars 2014.

Les dépenses fiscales visant les entreprises, soit 3,2 G\$ en tout, se divisent en approximativement 2,2 G\$ en crédits d'impôt et autres mesures et plus de 1 G\$ en mesures d'application générale, soit le taux réduit d'imposition pour les petites entreprises et l'inclusion partielle des gains en capital¹.

1 Troisième document de consultation de la Commission d'examen sur la fiscalité, p. 29 et 31.

Parmi les aides fiscales aux entreprises, les crédits les plus importants concernent la R et D, l'investissement en équipements de production, l'économie numérique, la production culturelle et le soutien à l'exploration minière. Les six crédits d'impôt présentés dans le tableau 4 représentent plus de 80 % du coût total de l'ensemble des crédits d'impôt en 2013.

Tableau 4

Coût des principaux crédits d'impôt aux entreprises – Québec (2013)

(en millions \$)

Crédit	Valeur
Recherche scientifique et développement - salaire	739
Développement des affaires électroniques	293
Investissement relatif au matériel de fabrication et de transformation	142
Production de titres multimédias	135
Crédit d'impôt relatif aux ressources	130
Production cinématographique ou télévisuelle québécoise	125
Total (six principaux crédits)	1 564
Autres crédits et mesures fiscales	338

Source : Ministère des Finances du Québec. *La fiscalité des sociétés au Québec*, 2014.

Aide fiscale aux sociétés : comparaison entre le Québec et l'Ontario

L'aide fiscale aux sociétés s'établissait à près de 2,5 G\$ en 2013 au Québec. En pourcentage du PIB québécois, la valeur de l'aide fiscale aux sociétés représentait 0,67 %.

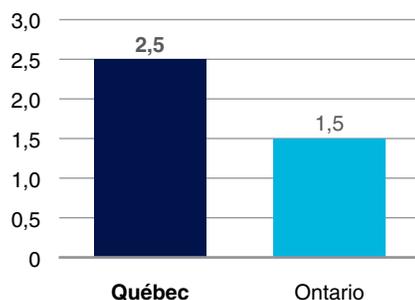
En Ontario, l'aide fiscale aux sociétés représentait plus de 1,5 G\$ en 2013. En pourcentage du PIB ontarien, la valeur de l'aide fiscale aux sociétés représentait 0,22 %.

Graphique 9

Aide fiscale aux sociétés – comparaison entre le Québec et l'Ontario

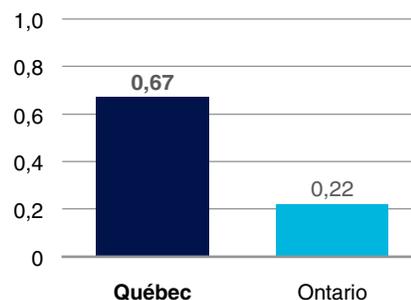
Aide fiscale aux sociétés

(en milliards \$, 2013)



Poids de l'aide fiscale aux sociétés dans l'économie

(en % du PIB, 2013)



Source : Ministère des Finances du Québec. *La fiscalité des sociétés au Québec*, 2014.

En termes absolus, l'aide fiscale aux sociétés accordée au Québec était donc 60 % plus élevée qu'en Ontario. Par rapport à la taille de l'économie de chaque province, cette aide était trois fois plus importante au Québec.

Évolution de l'aide publique au Québec

Depuis 1997, le Québec a opté pour une stratégie de développement économique axée sur l'aide indirecte (fiscale), principalement constituée de crédits d'impôt, plutôt que sur l'aide directe (budgétaire). Bien que le niveau absolu d'aide fiscale aux sociétés se soit stabilisé au cours des cinq dernières années, l'aide fiscale en proportion des prélèvements fiscaux auprès des sociétés continue d'augmenter.

Les programmes d'aide fiscale du Québec – principalement des crédits d'impôt – se sont développés de manière importante au cours des deux dernières décennies. Tel qu'illustré précédemment, le Québec compte aujourd'hui pour 2,2 G\$ en crédits d'impôt et autres mesures, dont 1,9 G\$ en seuls crédits d'impôt¹.

Comme l'explique le document consultatif préparé par la Commission sur la fiscalité :

Bien qu'au cours des dernières années l'aide fiscale aux entreprises soit demeurée relativement stable, la valeur des crédits d'impôt, qui représente plus de 75 % de l'aide fiscale, a crû à un rythme plus rapide que celui des prélèvements auprès des sociétés.

[...] En effet, le coût des crédits d'impôt en proportion des prélèvements auprès des sociétés était de 5 % en 1990-1991 et s'établira à 19,8 % en 2014-2015, soit une proportion 4 fois plus élevée.

Les resserrements apportés à certains crédits d'impôt à l'occasion des budgets 2003-2004 et 2004-2005 ont ralenti la progression pendant quelques années. Néanmoins, la croissance de la proportion du coût des crédits d'impôt en pourcentage des prélèvements auprès des sociétés s'est poursuivie².

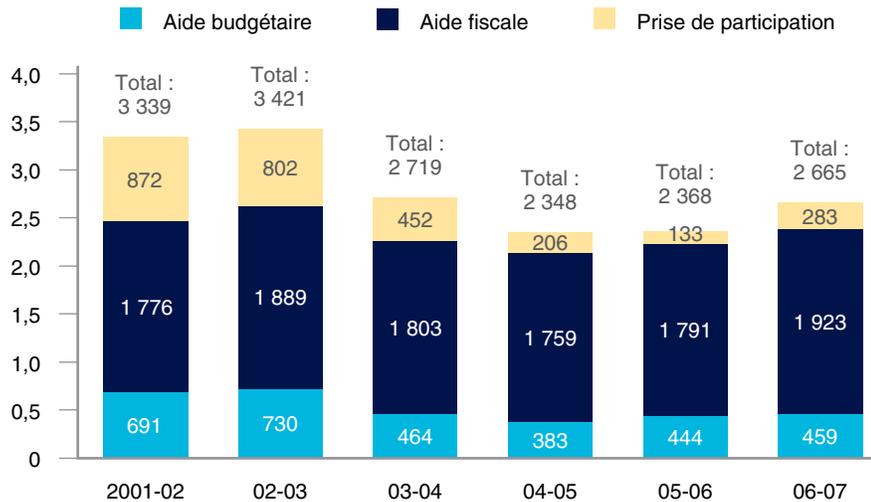
1 *Ibid.*

2 *Ibid.*, p. 35.

De 2001 à 2007, l'aide publique aux entreprises au Québec a été largement accordée sous forme d'aide fiscale (relativement à l'aide budgétaire), comme l'illustrent les graphiques 10 et 11 ci-dessous. Il aurait été intéressant de présenter un portrait plus à jour de la proportion des différents types d'aides aux entreprises, mais les seules données plus récentes de nature publique sont celles qui portent sur le montant de l'aide fiscale et des prises de participation.

Graphique 10

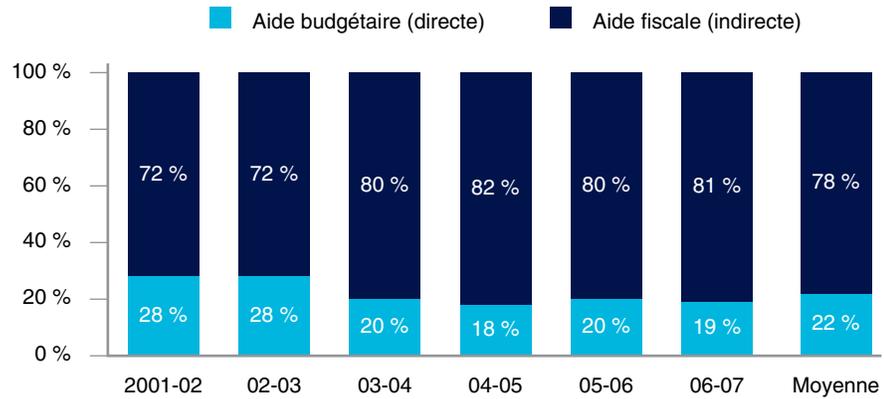
Évolution de l'aide gouvernementale au secteur des entreprises et des prises de participation des sociétés d'État, en M\$ – Québec (2001-2007)



Source : *Rapport du Groupe de travail sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie*, Montréal, 2008.

De 2001 à 2007, l'aide du gouvernement du Québec aux entreprises était donc constituée à 78 % d'aide fiscale, tandis que l'aide directe (subventions, etc.) représentait 22 %. Cette répartition est comparable à celle en vigueur au fédéral.

Graphique 11
Évolution de l'aide gouvernementale totale en proportion – Québec
(2001-2007)



Source : Institut du Québec. *Rapport du Groupe de travail sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie*, Montréal, janvier 2008.

Avantages et inconvénients des aides fiscale et budgétaire

L'aide publique aux entreprises peut prendre deux formes : l'aide directe (aussi appelée « aide budgétaire ») ou l'aide indirecte (aussi appelée « aide fiscale »), chacune présentant ses avantages et ses inconvénients.

L'aide directe est une mesure de soutien aux entreprises qui prend la forme d'un financement direct (subventions, etc.) ou d'un accompagnement proactif³. Elle est accordée par le gouvernement au cas par cas au terme d'un processus de décision administrative ou d'une politique discrétionnaire. Elle peut viser une industrie, un secteur, une région, plusieurs entreprises ou une seule, bref elle peut avoir des objectifs très précis.

3 Jonathan Deslauriers, Robert Gagné et Jonathan Paré, *Mieux outiller le secteur manufacturier : entre politique et adéquation des besoins*, Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, 2014.

Le montant accordé par le gouvernement en aide directe aux entreprises est généralement publié et chiffré dans ses documents budgétaires. La nature publique et politique des aides directes engendre généralement un examen plus serré de leur justification et de leur bien-fondé⁴.

L'aide indirecte (fiscale) est un ensemble de mesures dont l'objectif est de réduire l'impôt des entreprises qui satisfont à certains critères déterminés⁵. Les mesures fiscales peuvent viser plusieurs objectifs : soutenir les activités de R et D, encourager la modernisation et l'innovation technologique, favoriser la diversification et la création d'emplois dans des régions en difficulté, etc.

Comme les mesures fiscales permettent aux entreprises d'évaluer sans risque la possibilité qu'elles ont de bénéficier des mesures en place et de les intégrer à leur plan d'affaires, elles sont généralement appréciées de celles qui en bénéficient.

Comme ces mesures constituent « une forme de soutien automatique [...] elles sont en général acceptées par rapport aux règles du commerce international ».

Du point de vue du gouvernement, les mesures fiscales sont plus faciles à administrer, car elles sont d'application générale. Cependant, leur coût est plus difficile à évaluer que dans le cas des mesures budgétaires, qui sont en général des enveloppes fermées.

Dans le rapport *À armes égales*, les auteurs Gagné, Godbout et Lacroix soulignent que la fiscalité est un outil de développement économique efficace auquel les entreprises réagissent rapidement et favorablement⁶.

4 Voir à ce sujet Robert Gagné, Luc Godbout et Guy Lacroix, *À armes égales*, Rapport du Groupe de travail sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie, Québec, gouvernement du Québec, janvier 2008.

5 Jonathan Deslauriers, Robert Gagné et Jonathan Paré, *op. cit.*

6 Robert Gagné, Luc Godbout et Guy Lacroix, *op. cit.*

Aide fiscale québécoise à la R et D

Cette sous-section est consacrée à l'aide fiscale à la R et D, parce que la littérature couvre principalement ce type de soutien fiscal et qu'il est celui dont le coût est, et de loin, le plus important pour le gouvernement (voir la section 4.1).

Pourquoi les gouvernements soutiennent-ils la R et D?

Le soutien fiscal québécois à la R et D est remboursable et s'ajoute au crédit d'impôt à la R et D du gouvernement fédéral qui, pour sa part, est non remboursable pour les grandes sociétés. Le Québec et le Canada ne sont toutefois pas les seuls à offrir des crédits d'impôt à la R et D : 26 des 34 pays membres de l'OCDE offrent ce type de soutien, de même que plusieurs pays ne faisant pas partie de l'OCDE (Brésil, Chine, Inde, Russie, Singapour et Afrique du Sud). Certains pays membres de l'OCDE (Finlande, Allemagne et Suisse) n'offraient pas de tels programmes en date du rapport de l'OCDE intitulé *The International Experience with R&D Tax Incentives* (2011), mais songent à les mettre en place. La Nouvelle-Zélande et le Mexique sont parmi les rares pays à avoir récemment éliminé leur programme de crédit à la R et D⁷.

Trois raisons sont normalement invoquées pour expliquer le soutien public à la R et D :

1) Les risques de la R et D sont trop élevés pour les entreprises.

Comme l'écrivent Gagné et Lachance, « le rendement sur les investissements de ce type est souvent très incertain. D'autre part, les entreprises sont généralement caractérisées par une aversion au risque : si deux investissements ont un même rendement attendu, l'investissement le moins risqué sera préféré à l'investissement le plus risqué. La combinaison de ces deux éléments amène des investissements en R&D insuffisants et, par le fait même, une

7 OCDE, *The International Experience with R&D Tax Incentives*, Paris, Éditions OCDE, 2011.

croissance économique plus faible. En offrant un financement public, le gouvernement contribue à diminuer les risques encourus par les entreprises et incite ainsi ces dernières à augmenter leurs investissements en R&D⁸ »;

2) La R et D contribue à l'avancement socioéconomique. Selon Gagné et Lachance, « les activités de R&D génèrent des externalités positives. En effet, la R&D génère à la fois un gain privé et un gain social. D'une part, l'entreprise privée qui effectue la R&D tire profit du résultat de ses recherches. D'autre part, la R&D contribue à augmenter le stock de connaissances générales qui peuvent ensuite être réutilisées par l'ensemble de la société. Or, les gains sociaux ne sont généralement pas pris en compte par l'entreprise lorsque vient le temps de calculer le rendement d'un projet. En conséquence, la quantité d'investissements en R&D effectuée par les entreprises est inférieure à la quantité optimale pour la société. À nouveau, en intervenant dans le financement sous la forme de programmes d'aide, les gouvernements réduisent les coûts de R&D des entreprises. Ces dernières ont alors une incitation à augmenter leurs investissements en R&D⁹ »;

Le rapport Jenkins abonde dans le même sens : « Une foule de données empiriques attestent qu'une entreprise n'est pas la seule à profiter de tous les avantages de ses investissements en R-D (voir par exemple Parsons et Phillips, 2007). Une partie des connaissances produites est récupérée "gratuitement" par d'autres entreprises, qui s'en servent ensuite parfois pour améliorer leur propre productivité. L'existence de telles retombées signifie qu'un dollar investi dans la R-D par une entreprise profite à l'économie dans son ensemble et non seulement à cette entreprise. C'est pourquoi les gouvernements offrent

8 Robert Gagné et Pierre-Olivier Lachance, *La performance québécoise en innovation*, *op.cit.*

9 *Ibid.*

des encouragements tels des crédits d'impôt, des subventions et des services consultatifs pour inciter les entreprises à mener plus d'activités de R-D qu'elles ne le feraient autrement¹⁰. »;

3) L'aide fiscale à la R et D contribue à l'innovation. Dans son rapport de 2010 sur les mesures d'aide fiscale et l'innovation des entreprises au Québec, l'ISQ montre qu'il existe un lien entre le recours à l'aide fiscale et le niveau d'innovation des sociétés : la proportion des entreprises ayant participé à des activités d'innovation est beaucoup plus grande chez les entreprises ayant bénéficié d'aide fiscale à la R et D par rapport à celles qui n'en ont pas reçu. L'ISQ concluait en 2010 : « [...] la présente analyse statistique permet de conclure que dans l'ensemble les catégories de firmes qui reçoivent de l'aide fiscale à la R-D innovent dans des proportions significativement plus élevées par rapport à celles qui n'en reçoivent pas¹¹ ». Ce constat s'ajoute aux autres démonstrations du lien entre productivité et investissements en R et D¹².

Il existe en effet un lien direct entre la productivité et les investissements en R et D : l'investissement en R et D stimule l'innovation, favorisant l'émergence de nouveaux produits ou la mise au point de nouveaux procédés de production, « ce qui vient ainsi contribuer directement à la productivité des entreprises qui font les investissements en R-D, et indirectement au progrès des autres entreprises, au Québec, au Canada ou à l'étranger, qui peuvent copier ou imiter ses résultats¹³ ». Ce lien entre la productivité et les investissements en R et D est couramment reconnu dans la littérature¹⁴.

10 Dominique Guellec et Bruno van Pottelsberghe de la Potterie, *Innovation Canada : Le pouvoir d'agir. Examen du soutien fédéral de la recherche-développement – Rapport final du groupe d'experts*.

11 Institut de la statistique du Québec, *Les mesures d'aide fiscale à la R-D et l'innovation des entreprises au Québec*, Québec, gouvernement du Québec, 2010.

12 OCDE, « *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE* », Paris, Éditions OCDE, 2003; Acharya, R.C. et Serge Coulombe, *Research and development composition and labour productivity growth in 16 OECD countries*, Ottawa, Industrie Canada, 2006. Sources telles que rapportées dans Boivin, Jean, Andrée Corriveau et Pierre Fortin, op. cit.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

Caractéristiques du soutien à la R et D au Québec et au Canada

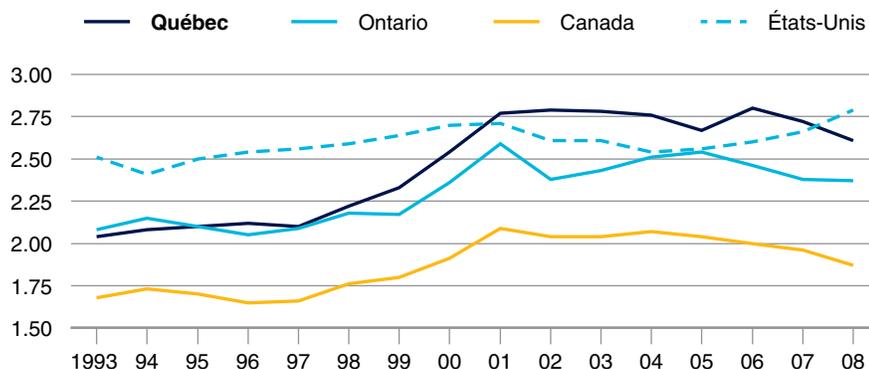
Intensité de l'aide publique à la R et D

Les entreprises du Québec investissent beaucoup en R et D. Ces investissements sont toutefois largement constitués de fonds publics, distribués sous forme de crédits d'impôt remboursables. Comme l'illustre le graphique 12 ci-dessous, les dépenses intérieures en R et D en proportion de l'économie sont plus importantes au Québec qu'en Ontario et dans le reste du Canada, atteignant presque le niveau des États-Unis.

Le graphique 12 ci-dessous indique que les investissements en R et D au Québec ont fortement augmenté depuis 1993, se stabilisant en 2001 avant de diminuer à 2,61 % du PIB en 2008. Le graphique 13 ci-dessous effectue la même comparaison par rapport aux pays de l'OCDE. Le Québec est relativement bien placé, en 11^e position.

Graphique 12

Dépenses intérieures brutes en R et D en % du PIB

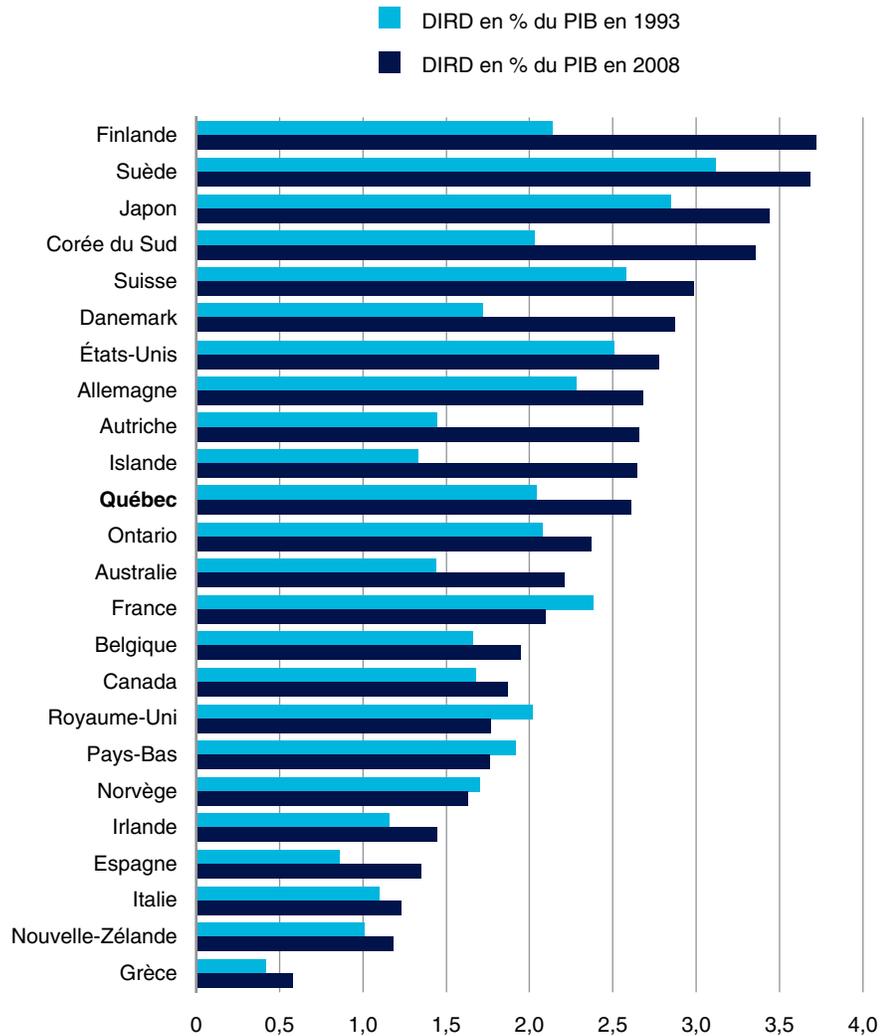


Source : Centre sur la productivité et la prospérité. *La performance québécoise en innovation*, HEC Montréal, Montréal, 2011.

Comme les graphiques 12 et 13 l'indiquent, le niveau d'investissement en R et D par rapport à la taille de l'économie au Québec se compare avantageusement à celui des autres provinces du Canada et de

Graphique 13

DIRD en % du PIB pour le Québec, l'Ontario, le Canada et certains pays de l'OCDE (1993 et 2008)



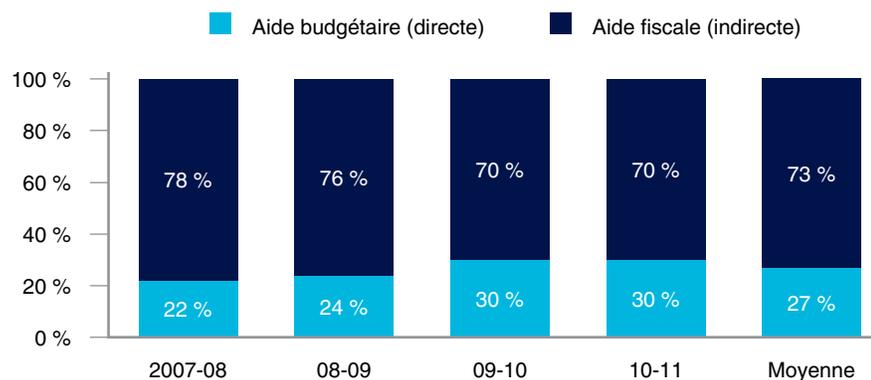
Source : Centre sur la productivité et la prospérité. *La performance québécoise en innovation*, HEC Montréal, Montréal, 2011.

certaines autres pays de l'OCDE. Cette situation contraste toutefois avec la plus faible productivité du Québec par rapport à celle des autres provinces canadiennes¹⁵. Les prochaines sections du présent rapport s'intéresseront notamment à l'efficacité des investissements en R et D au Québec en tant qu'explication possible de ce paradoxe.

Aides directe et indirecte à la R et D

Le graphique 14, constitué à partir des données du rapport *Innovation Canada : Le pouvoir d'agir, Examen du soutien fédéral de la recherche et développement - Rapport final du groupe d'experts*, présente la proportion de l'aide gouvernementale en R et D qui est de nature fiscale et budgétaire.

Graphique 14
Évolution de l'aide gouvernementale en R et D – gouvernement du Canada (2007-2011)



Source : Institut du Québec et Groupe d'experts sur l'examen du soutien fédéral de la recherche et développement. *Rapport final*, Montréal, 2011.

15 Voir Centre sur la productivité et la prospérité, *Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2012*, pour une comparaison du niveau de productivité du Québec par rapport à celui des pays de l'OCDE sélectionnés.

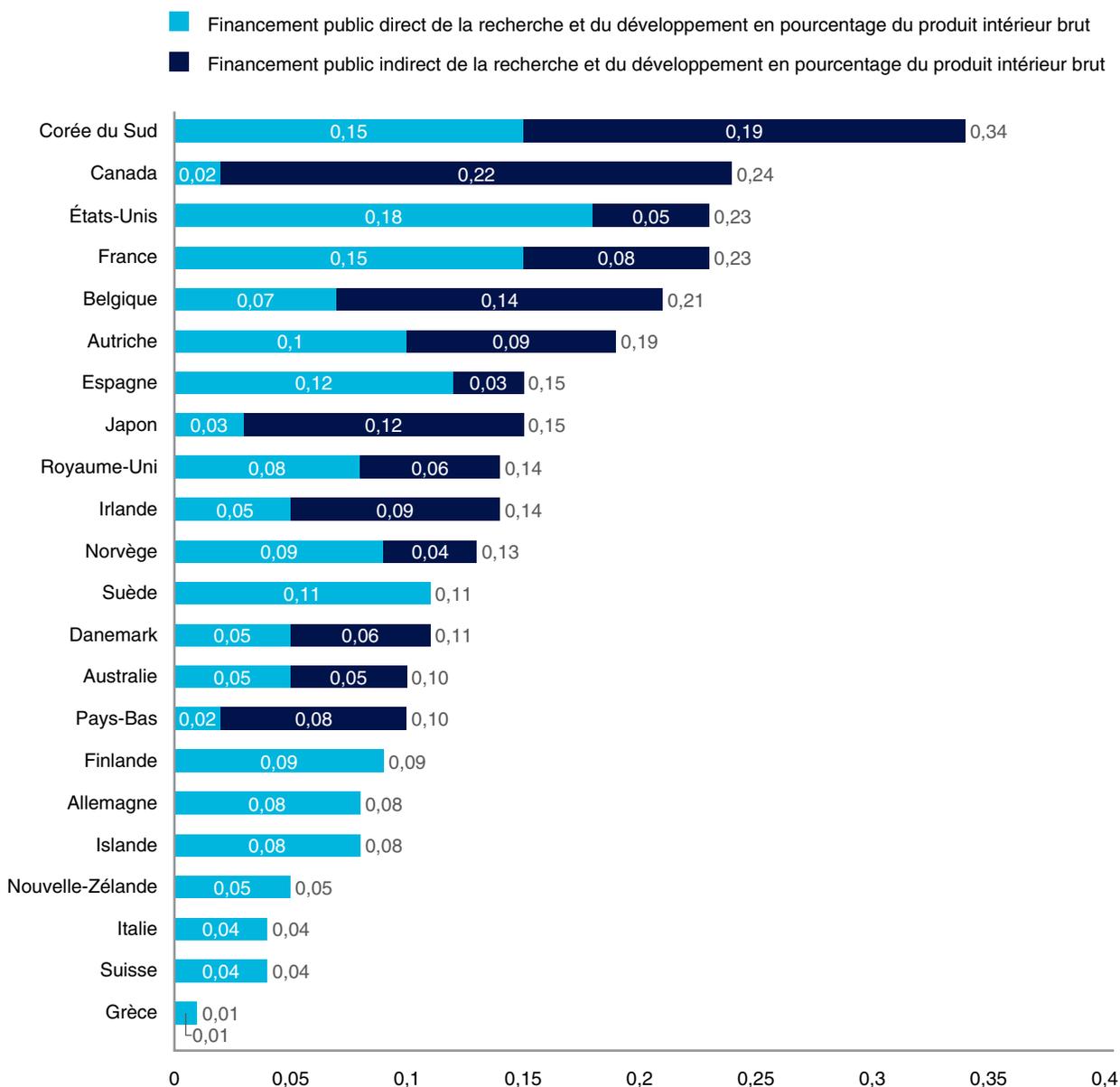
De 2007 à 2011, l'aide fiscale à la R et D représentait de 70 % à 78 % de l'aide totale à la R et D. Ces proportions ne sont pas sans rappeler celles de l'aide fiscale totale aux entreprises au Québec (voir la sous-section 4.2.2). Notons cependant que le gouvernement fédéral a réduit son crédit d'impôt à la R et D de 500 M\$ par année lors du budget 2012, ce qui pourrait réduire la part de l'aide fiscale dans l'aide totale à la R et D.

Une comparaison avec les autres pays de l'OCDE révèle toutefois que les aides fiscales à la R et D sont beaucoup plus importantes au Canada qu'ailleurs dans le monde. Le graphique 15 décompose l'aide publique à la R et D entre l'aide directe (budgétaire) et indirecte (fiscale).

Le graphique 15 indique clairement que le Canada est le champion de l'aide indirecte à la R et D, alors que d'autres pays, comme l'Allemagne, ont uniquement recours à l'aide budgétaire pour attirer les entreprises et les inciter à investir en R et D. Notons cependant que ce portrait remonte à 2008, soit avant les modifications apportées par le gouvernement fédéral à son programme d'aide publique à la R et D, qui visaient d'ailleurs à accroître la part d'aide directe à la R et D.

Graphique 15

Financement public direct, indirect et total de la R et D en pourcentage du produit intérieur brut pour certains pays membres de l'OCDE (2008)



Sources : OCDE.Stat, Base de données sur les brevets, brevets par région; Centre sur la productivité et la prospérité. *Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2011*, HEC Montréal, Montréal, 2011.

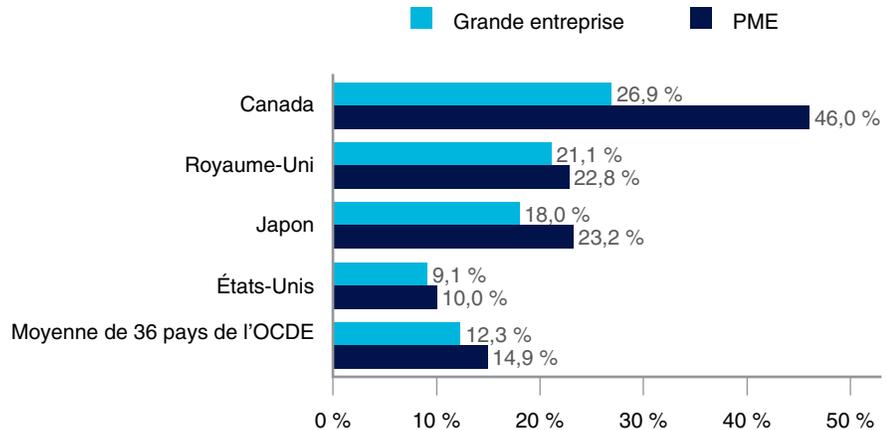
Aide à la R et D : petites et grandes entreprises

Tant au Québec qu'au Canada, il existe un écart important entre l'aide fiscale à la R et D accordée aux petites entreprises et celle offerte aux grandes entreprises. Ces écarts existent partout, mais ils sont particulièrement prononcés au Canada, comme le montre le graphique 16 ci-dessous.

Dans le troisième document de consultation, *La fiscalité des sociétés au Québec*, rendu public par la Commission le 26 septembre dernier, les données sur la part des dépenses fiscales qui bénéficie aux petites et aux grandes entreprises ont été rendues disponibles. Avec 62,6 % du crédit d'impôt accaparé par les PME au Québec, soit 444 M\$ sur un total de 709 M\$, l'aide fiscale à la R et D profite davantage aux petites entreprises qu'aux grandes¹.

Graphique 16

Aide fiscale en crédit à la R et D pour les petites et les grandes entreprises – Canada (2009)



*Pourcentage de réduction du coût de la R et D grâce à l'aide fiscale ** Moyenne pour 30 pays de l'OCDE et 6 pays émergents
 Source : Institut C.D. Howe. *Commentaire*, n° 334, Toronto, 2011.

1 Ministère des Finances du Québec, *La fiscalité des sociétés au Québec*.

Analyse coûts-bénéfices des crédits d'impôt à la R et D

À notre connaissance, aucune analyse coûts-bénéfices n'a été publiée concernant le programme de crédit d'impôt à la R et D du Québec. Une telle étude existe toutefois au sujet du programme fédéral². Deux principaux constats s'en dégagent :

- Le programme fédéral de crédit d'impôt est efficace pour stimuler l'investissement en R et D. Chaque dollar d'aide fiscale accordé engendre un investissement en R et D en entreprise qui se situe entre 0,28 \$ et 1,38 \$ (médiane de 0,86 \$);
- Les subventions en R et D génèrent plus de valeur économique qu'elles n'en coûtent. Cette étude montre en effet qu'un bénéfice net au bien-être social de 0,11 \$ est créé pour chaque dollar de crédit d'impôt à la R et D.

Même si une telle analyse n'a pas été réalisée au sujet des provinces, Dahlby³ estime qu'il est moins probable que les programmes provinciaux de crédit d'impôt à la R et D génèrent une valeur nette positive pour le bien-être social. L'auteur croit en effet qu'une portion des bénéfices économiques liés à la R et D est réalisée dans une province autre que celle où la R et D a été effectuée et subventionnée, ce qui a pour effet de réduire la valeur économique de la subvention pour la province.

Rendement du programme de R et D au Québec

Comme exposé précédemment, le Québec se positionne bien quant à l'intensité des investissements des entreprises en R et D. Si l'importance de ces investissements constitue un certain indicateur de la vitalité de l'innovation, il ne donne toutefois pas un portrait complet de celle-ci. En effet, l'intensité des investissements mesure les efforts que déploient les entreprises, mais il n'indique pas si ceux-ci se traduisent en innovation ou en amélioration de la productivité des entreprises.

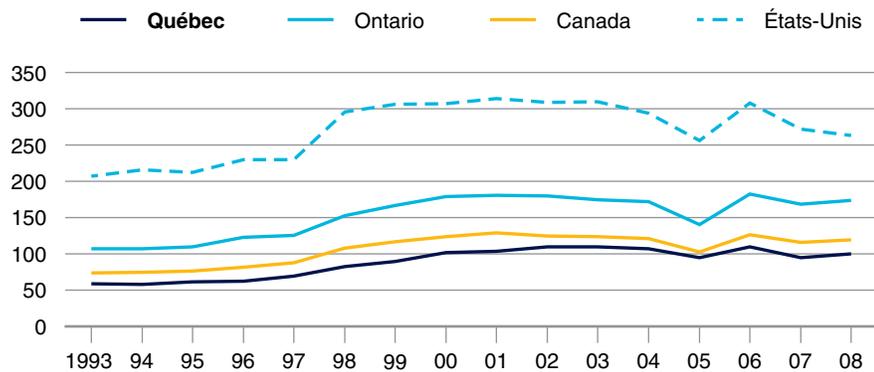
2 Mark Parsons et Nicholas Philipps, *An Evaluation of the Federal Credit for SR&ED*, Ottawa, ministère des Finances, 2007.

3 Ergete Ferede et Bev Dahlby, « The impact of tax cuts on economic growth: evidence from the Canadian provinces », *National Tax Journal*, 2012.

Un indicateur fréquemment utilisé pour mesurer l'extrant de la R et D est le nombre de brevets accordés. L'utilisation des brevets comme indicateur d'innovation n'est cependant pas parfaite : un brevet constitue simplement un droit de propriété intellectuelle qui ne garantit pas en lui-même une innovation ou la commercialisation d'une invention. Il s'agit toutefois de l'un des indicateurs les plus utilisés, entre autres parce que le lien entre brevet et productivité a été confirmé par Shea (1998) et par Christiansen (2008).

Analysée en fonction des brevets accordés, la performance du Québec en matière d'innovation est moins reluisante. Comme le montre le graphique 17 ci-dessous, le Québec génère moins de brevets par habitant que la moyenne du Canada, l'Ontario et les États-Unis.

Graphique 17
Nombre de brevets délivrés par l'UPSO par million d'habitants – Québec, Ontario, Canada et États-Unis (1993-2008)



Source : Centre sur la productivité et la prospérité. *La performance québécoise en innovation*, HEC Montréal, Montréal, 2011.

Ce graphique montre par ailleurs que, de 1993 à 2008, l'écart des brevets accordés s'est agrandi entre le Québec et l'Ontario ainsi qu'entre le Québec et les É.-U. L'écart entre le Québec et la moyenne du Canada est quant à lui resté assez stable sur cette période.

Une comparaison internationale exige certains ajustements, dont une analyse du nombre de brevets déposés (et non pas accordés, comme pour l'analyse précédente)⁴. Comme l'illustre le graphique 18 ci-dessous, le Québec fait un peu mieux que la moyenne canadienne et que l'Ontario en matière de brevets déposés, même s'il demeure loin des chefs de file.

Si les comparaisons précédentes mesurent la vitalité d'un extrant de la R et D – les brevets –, elles ne mesurent pas le rendement, c'est-à-dire l'exrant généré par rapport à l'intrant investi. En d'autres mots, elles n'analysent pas le nombre de brevets déposés par rapport aux sommes investies en R et D.

Le graphique 19 ci-dessous met en relation les investissements en R et D et le nombre de brevets déposés. Dans ce graphique, les pays qui se situent au-dessus de la ligne droite génèrent plus de brevets que la moyenne, en fonction des dollars investis en R et D, et ceux qui se trouvent sous la ligne droite en génèrent moins que la moyenne, en fonction de ce qu'ils investissent en R et D.

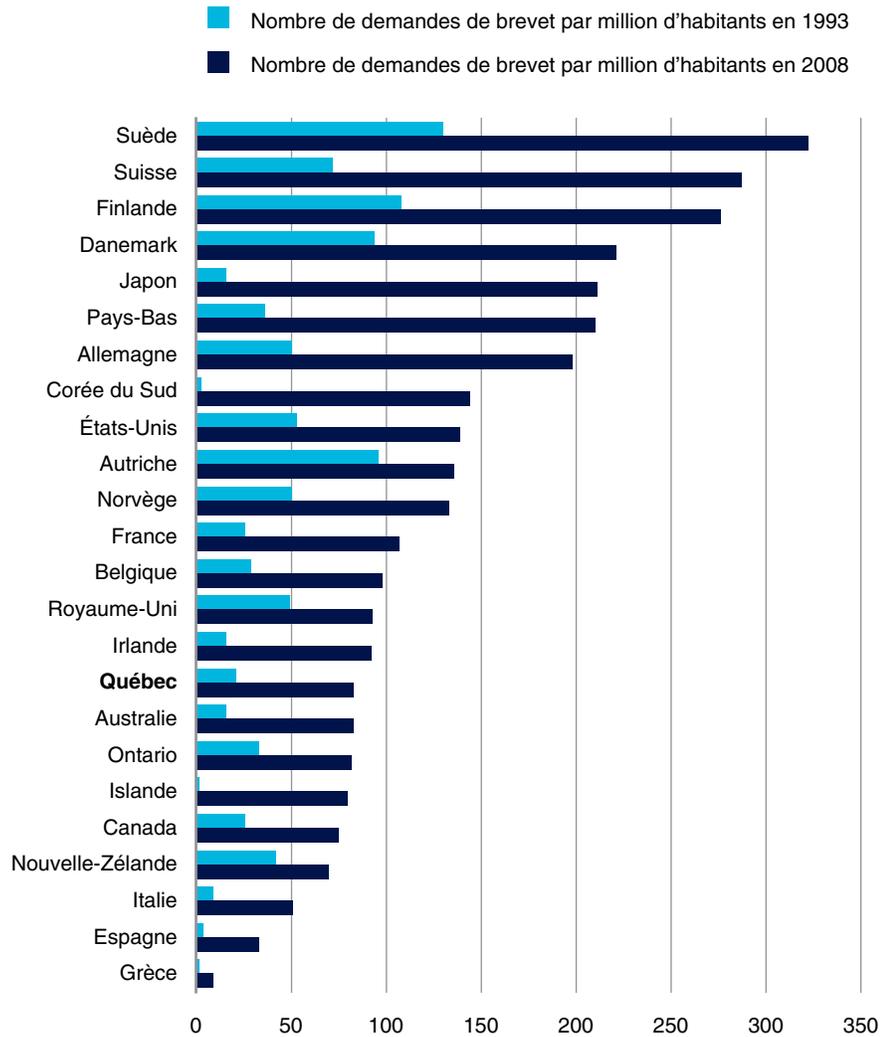
Ce graphique indique que le Québec est sous la moyenne observée pour les pays de l'OCDE : en proportion des sommes investies en R et D au Québec, davantage de brevets devraient normalement être déposés. Le constat s'applique également à la moyenne canadienne et à l'Ontario, mais à moins grande échelle, étant donné que leur éloignement de la ligne droite est moindre. Le rendement de la R et D au Québec est parmi les plus faibles des pays étudiés, avec ceux de l'Islande et de la Corée du Sud.

Bien que fréquemment utilisé, le ratio de brevets déposés par rapport aux sommes investies en R et D constitue toutefois une mesure imparfaite du rendement de l'aide fiscale à la R et D, dans la mesure où elle ne tient pas compte des innovations non brevetées (droits d'auteurs

4 Un tel ajustement doit être fait afin d'être sur le même étalon de comparaison entre les différents bureaux internationaux de brevets. Voir Robert Gagné et Pierre-Olivier Lachance, *op. cit.*

Graphique 18

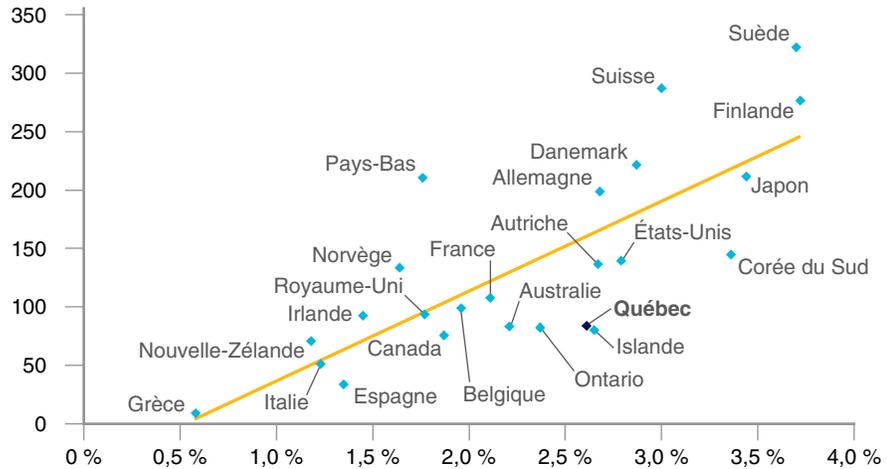
Nombre de demandes de brevets déposées par million d'habitants – Québec, Ontario, Canada et certains pays de l'OCDE (1993 et 2008)



Source : Centre sur la productivité et la prospérité. *La performance québécoise en innovation*, HEC Montréal, Montréal, 2011.

Graphique 19

Dépenses intérieures en R-D en % du PIB et nombre de demandes de brevets déposées par million d'habitants (2008)



Source : Centre sur la productivité et la prospérité. *La performance québécoise en innovation*, HEC Montréal, Montréal, 2011.

et mise en marché rapide de nouveaux produits) et des emplois et investissements liés aux activités de R et D qui mènent à l'obtention de brevets.

Facteurs de rentabilité des programmes de soutien à la R et D

Comment expliquer la faible productivité du programme de soutien à la R et D au Québec? Comment se fait-il qu'un investissement d'un dollar y génère moins de brevets qu'un investissement d'un dollar ailleurs au Canada et presque partout ailleurs dans le monde? Quatre particularités du programme de soutien à la R et D au Québec donnent peut-être des réponses partielles à ces questions

Rentabilité : nature et ampleur de l'aide publique à la R et D

Une étude de l'OCDE concernant l'efficacité des types de soutien public à la R et D conclut que le financement direct (budgétaire) aurait un impact plus important que le financement public indirect (fiscal) pour les entreprises effectuant de la R et D⁵.

Les auteurs de cette étude avancent également que l'efficacité des mesures d'aide publique (directe ou indirecte) suit une courbe en forme de « U » inversé, où l'efficacité du financement public augmente jusqu'à un certain point avant de diminuer de nouveau. Ces chercheurs posent l'hypothèse d'un effet d'éviction contre-productif pour expliquer cet état de fait : lorsque le financement public dépasse son point optimal, il se substitue aux fonds privés. Ils concluent qu'un « financement public trop important serait donc inefficace et pourrait même être néfaste⁶ ».

Le manque d'efficacité de la R et D en entreprise au Québec pourrait donc être partiellement expliqué par sa structure trop orientée vers l'aide fiscale indirecte (crédit d'impôt) et par sa taille trop importante.

Rentabilité : caractéristique du crédit d'impôt à la R et D

Comme défini plus haut, les crédits d'impôt peuvent être remboursables ou non remboursables. Le crédit d'impôt remboursable est particulièrement avantageux pour les petites entreprises actives en R et D ayant peu d'impôt à payer, mais qui ont besoin de fonds pour poursuivre leurs activités⁷. À l'inverse, un crédit d'impôt non remboursable n'est utile qu'aux entreprises (généralement de plus grande taille) qui doivent payer de l'impôt.

5 Dominique Guellec et Bruno van Pottelsberghe de la Potterie, *op. cit.*

6 *Ibid.*

7 Conseil des académies canadiennes, « Innovation et stratégie d'entreprises : pourquoi le Canada n'est pas à la hauteur », Comité d'experts sur l'innovation dans les entreprises présidé par Robert Brown, 2009.

Dans une étude de 2012, John Lester a analysé les deux programmes de crédit d'impôt à la R et D du gouvernement fédéral⁸. Le premier est un programme non remboursable « ordinaire » de 20 % (réduit à 15 % dans le budget 2012). Le second est un crédit remboursable majoré à 35 % pour les plus petites entreprises.

Dans son analyse coûts-bénéfices, Lester a évalué la valeur de l'avantage économique net en comparant les coûts aux bénéfices du programme. Il conclut que le programme fédéral de crédit d'impôt à la R et D non remboursable « ordinaire » de 20 % génère un avantage économique net positif de 205 M\$. Cet avantage serait par ailleurs optimisé à un taux de crédit d'impôt à 19 % (+ 210 M\$), mais l'avantage net est positif pour tout crédit d'impôt ordinaire non remboursable allant de 3 % à 35 %. En dehors de cette fourchette, l'avantage économique net devient toutefois négatif⁹.

Lester conclut ainsi que le programme de crédit d'impôt remboursable de 35 % pour les petites entreprises est largement négatif (-178 M\$). L'impact est négatif, peu importe la valeur du crédit d'impôt remboursable accordé. La perte est toutefois minimisée entre 15 % et 20 %.

L'analyse combinée indique donc que le programme fédéral de crédit d'impôt en R et D a une valeur économique nette d'environ 25 M\$, de 205 M\$ de valeur pour le crédit d'impôt normal non remboursable et de -178 M\$ pour le crédit d'impôt remboursable.

Même si Lester ne trouve pas d'avantage économique net au crédit d'impôt remboursable aux petites entreprises, il n'en propose pas l'abolition pure et simple. Il note dans son étude que ce type de programme a une valeur pour les petites entreprises et pour l'économie, puisqu'il permet de combler le manque de financement de celles-ci. L'auteur suggère toutefois de réduire le taux du crédit d'impôt

8 John Lester, « Benefit-Cost Analysis of R & D Support Programs », *Canadian Tax Journal*, 2012.

9 Il faut noter que la réduction du crédit d'impôt ordinaire de 20 % à 15 %, dans le cadre du budget 2012, a pour effet de réduire l'avantage économique à 160 M\$.

remboursable aux petites entreprises pour le mettre au même niveau que celui du programme de crédit d'impôt non remboursable offert aux grandes entreprises.

Suivant la logique de Lester, le manque d'efficacité de la R et D en entreprise au Québec pourrait aussi s'expliquer en partie par sa structure trop orientée vers les PME. Un meilleur équilibre entre l'aide aux PME et aux grandes entreprises pourrait peut-être générer un avantage économique supérieur.

Rentabilité : favoriser les PME ou la grande entreprise?

Dans un rapport de 2011, l'Institut C.D. Howe explique que plus de 75 % de la R et D est effectuée par de grandes entreprises générant plus de 50 M\$ en revenus annuels. Mais, en raison de l'asymétrie importante entre le traitement offert aux petites entreprises et celui qui s'applique aux autres, il existe au Canada un certain « désincitatif » à la croissance pour les petites entreprises¹⁰. En vertu du régime en vigueur, la croissance d'une petite entreprise peut en effet la faire passer d'un crédit d'impôt remboursable à 35 % à un crédit d'impôt non remboursable à 20 %¹¹. Ce rapport cite également une étude de Chen et Mintz qui montre que le TEMI (voir l'encadré 5) augmente de façon importante à mesure qu'une entreprise grandit, ce qui crée un « mur fiscal » pouvant inhiber la croissance des petites entreprises au Canada¹². Cette conclusion de Mintz et Chen est corroborée par une analyse du système d'aides fiscales du Canada par l'OCDE, qui concluait que les petites entreprises canadiennes étaient indûment favorisées, ce qui pouvait décourager leur croissance et réduire les gains de productivité¹³.

10 Institut C.D. Howe, *Rewarding Innovation: Improving Federal Tax Support for Business R&D in Canada*, 2011.

11 Notons cependant qu'entre ces deux niveaux d'aide à la R et D, il y a une réduction linéaire de l'aide.

12 Duanjie Chen et Jack Mintz, « Small Business Taxation: Revamping Incentives to Encourage Growth », Université de Calgary, *The School of Public Policy Research*, vol. 4, n° 7, 2011.

13 OCDE, *Economic Surveys of Canada 2008: Tax Reform for Efficiency and Fairness*, Paris, Éditions OCDE, 2008.

Encore une fois, le manque d'efficacité de la R et D en entreprise au Québec pourrait s'expliquer en partie par la trop grande asymétrie entre les mesures d'aide fiscale accordée aux petites entreprises et celle accordée aux grandes entreprises.

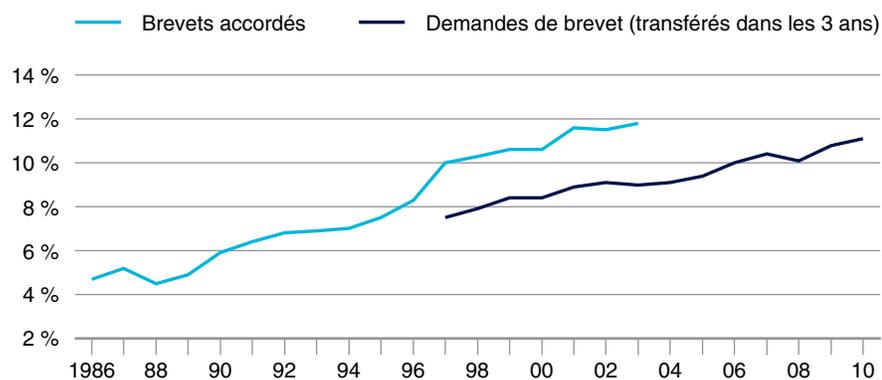
Rentabilité et exode de la propriété intellectuelle du Canada

La R et D développe la propriété intellectuelle. C'est elle qui permet de commercialiser une innovation et de générer des bénéfices et de l'activité économique.

Or, depuis 1986, le nombre de brevets transférés du Canada vers un autre pays a grandement augmenté. Une analyse de 2013 de l'Institut C.D. Howe (voir le graphique 20 ci-dessous) montre en effet que le taux de transfert de brevets canadiens à l'international est passé d'environ 4 % en 1986 à environ 11 % en 2010.

Graphique 20

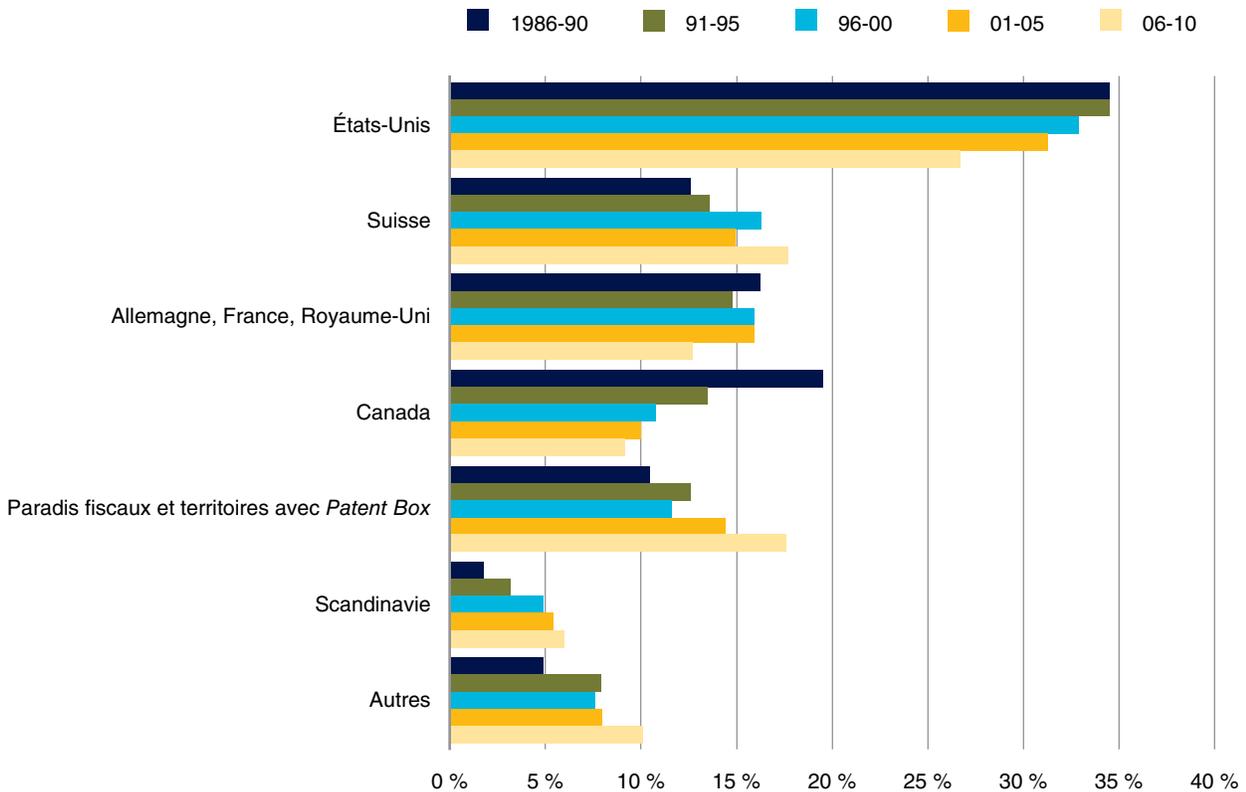
Pourcentage de brevets canadiens transférés à l'international (selon l'année de demande de brevet au Canada)



Source : Institut C.D. Howe. *Improving the Tax Treatment of Intellectual Property Income in Canada*, Toronto, 2013.

La destination des brevets canadiens transférés est également révélatrice. Le graphique 21 ci-dessous illustre le changement de la destination finale des brevets transférés depuis le Canada entre 1986 et 2010. Ceux-ci sont transférés : 1) vers des territoires qualifiés de « paradis fiscaux » et vers ceux ayant des politiques fiscales avantageuses pour la propriété intellectuelle; 2) vers des pays « autres » que les régions traditionnelles (États-Unis, Suisse, Allemagne, France, Royaume-Uni et pays scandinaves). La première catégorie confirme l'attrait des régimes fiscaux avantageux, tandis que la seconde indique que la concurrence fiscale entre les pays s'accélère.

Graphique 21
Destination finale des brevets transférés depuis le Canada au fil du temps (selon l'année de transfert)



Source : Institut C.D. Howe. *Improving the Tax Treatment of Intellectual Property Income in Canada*, Toronto, 2013.

Le traitement fiscal de la propriété intellectuelle, moins concurrentiel au Québec et au Canada que dans d'autres territoires, pourrait aussi expliquer en partie le manque d'efficacité de la R et D en entreprise au Québec, comme le montre le graphique ci-dessous.

La « *Patent Box* » comme solution à l'exode de la propriété intellectuelle?

Les études de l'Institut C.D.Howe montrent l'exode de la propriété intellectuelle du Canada. Elles indiquent aussi que les destinations de cette propriété intellectuelle sont souvent les paradis fiscaux et les pays ayant mis en place un traitement fiscal avantageux pour la propriété intellectuelle, souvent appelé « *Patent Box* ».

Comme le signale un rapport commandé par le gouvernement fédéral en 2008, tous les profits liés à l'exploitation de la propriété intellectuelle au Canada sont imposés. Cependant, une entreprise peut transférer et exploiter sa propriété intellectuelle dans une filiale établie dans un pays à fiscalité plus basse et rapatrier les profits au Canada sans ponction fiscale¹⁴.

Confrontée à une situation similaire, le Royaume-Uni a récemment lancé un processus visant à modifier son régime fiscal de manière à créer un incitatif pour que les entreprises conservent et commercialisent les brevets existants, et pour qu'elles développent de nouveaux produits brevetés. L'objectif est de les amener à déplacer au Royaume-Uni et les emplois de pointe associés au développement et à l'exploitation des brevets, de même qu'à maintenir le statut du pays en tant que chef de file en matière de technologies brevetées¹⁵. Le taux d'imposition sur les bénéfices a ainsi été réduit à 10 % pour les bénéfices issus de la propriété intellectuelle au Royaume-Uni.

D'autres pays ont emboîté le pas, notamment les Pays-Bas depuis 2010, avec leur politique appelée « *Innovation Box* » et leur taux d'imposition de 5 %. La Belgique, la France, la Chine, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, l'Espagne

14 « Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada, Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale », 2008, comme cité dans Institut C.D. Howe, *Improving the Tax Treatment of Intellectual Property Income in Canada*, 2013.

15 HM Treasury, « The Patent Box », 2012.

et la Suisse ont mis en place des mesures pour réduire les taux d'imposition sur l'exploitation de la propriété intellectuelle dans leur pays. Le tableau tiré du rapport de l'Institut C.D. Howe ci-dessous résume ces mesures.

Tableau 5
Imposition préférentielle de la propriété intellectuelle

Pays	Application	Taux d'impôt statutaire normal	Taux effectif sur la propriété intellectuelle
Belgique	80 % du profit sur les brevets	20 %	6,80 %
Chine	100 % des profits jusqu'à 5 M de RMB et 50 % ensuite	25 %	0 % jusqu'à 5 M de RMB et 12,5 % ensuite
France	N/A	34 %	15 %
Hongrie	50 % des royautés	19 %	9,50 %
Irlande	Coût du capital de la PI	12,50 %	2,5 %-12,5 %
Luxembourg	80 % du profit sur les brevets	17 %	5,90 %
Espagne	50 % du profit sur les brevets	25 %	15 %
Suisse	Dépend selon les cantons	21 %	0 %-12 %
Pays-Bas	N/A	25 %	5 %
Royaume-Uni	Taux fixe sur les profits au-dessus de 110 % des coûts	23 % (en 2013)	10 %

Source : C.D.Howe « Improving the Tax Treatment of Intellectual Property Income in Canada », 2013

Certaines critiques de la « *Patent Box* » soulevées par d'autres auteurs ont été nuancées par les auteurs de l'Institut C.D. Howe. Notamment, Griffith, Miller et O'Connell ont soulevé les critiques suivantes en ce qui concerne le modèle britannique¹⁶ :

- La « *Patent Box* » serait compliquée à gérer, introduirait un niveau de conformité additionnel et ferait augmenter les coûts d'administration : l'Institut C.D. Howe reconnaît les coûts de conformité et de gestion, mais note que certains des mécanismes de conformité et de gestion liés au programme de R et D existent déjà;

16 Rachel Griffith, Helen Miller et Martin O'Connell, « Corporate Taxes and Intellectual Property: Simulating the Effect of Patent Boxes », *IFS Briefing Note*, n° 112, Londres, 2010.

- La « *Patent Box* » ne passe pas le test « coûts-bénéfices » : l'Institut C.D. Howe reconnaît qu'une étude complète coûts-bénéfices doit être effectuée aux fins de l'application d'une telle mesure, mais soulève par ailleurs que des études empiriques ont montré que des mesures semblables, et ce, en comparaison des mesures de crédit d'impôt à la R et D, attirent des projets innovateurs de façon statistiquement plus importante quand la qualité des brevets et de la R et D est élevée et que la productivité de la R et D est améliorée¹⁷;
- La « *Patent Box* » vient nuire à la tendance optimale mise en place depuis quelques années, qui consiste à élargir l'assiette fiscale tout en baissant le taux général d'imposition des sociétés, puisque la « *Patent Box* » est à l'inverse de cette tendance. Les auteurs de l'Institut C.D. Howe répondent à cette critique en soulignant que celle-ci viendrait améliorer la compétitivité fiscale du Canada par rapport à d'autres pays qui ont mis en place de telles mesures et que ce mécanisme pourrait aider à améliorer l'efficacité du programme actuel de crédit d'impôt à la R et D, qui n'atteint pas ses objectifs¹⁸;
- La mise en place de la « *Patent Box* » signifierait que tous les pays seraient entraînés dans une course vers le bas et que tous seraient perdants. Les auteurs soulignent qu'une telle mesure permettrait de rapatrier au Canada des impôts qui quittent le pays et qu'un dollar d'imposition de plus, même s'il est à un taux plus bas que les autres, est quand même un dollar de plus que lorsque les impôts ne sont pas payés au Canada et que l'activité économique n'a pas lieu au pays.

Il existe plusieurs précisions sur l'application potentielle de la « *Patent Box* » au Canada, que les auteurs de l'Institut C.D. Howe expliquent en détail dans leur rapport intitulé *Improving the Tax Treatment of Intellectual Property Income in Canada*. Ces applications dépassent l'objectif de la présente revue de la littérature, mais nous pouvons tout de même conclure en soulignant que les auteurs recommandent la création d'une « *Patent Box* » semblable au Canada, où l'impôt fédéral sur tous les bénéfices issus de la commercialisation de propriété intellectuelle serait coupé de moitié (à 7,5 %).

17 Christof Ernst, Katharina Richter et Nadine Riedel, « Corporate Taxation and the Quality of Research and Development », *CESifo Working Paper Series*, n° 4139, 2013.

18 Kenneth J. McKenzie, « Giving with One Hand, Taking Away with the Other: Canada's Tax System and Research and Development », *C.D. Howe Institute Commentary*, n° 240, Toronto, Institut C.D. Howe, octobre 2006.

Conclusion

Dans un rapport de 2010, l'Institut de la statistique du Québec a démontré qu'il existe un lien entre le recours à l'aide fiscale et le niveau d'innovation des sociétés : la proportion d'entreprises ayant participé à des activités d'innovation est beaucoup plus grande parmi les entreprises bénéficiant d'aide fiscale à la R et D que parmi celles qui n'en reçoivent pas.

Le Québec et le Canada utilisent principalement les aides fiscales pour inciter les entreprises à investir en R et D. Ce recours à l'aide fiscale – plutôt qu'à l'aide budgétaire – est beaucoup plus prononcé que dans les principaux territoires concurrents. Par ailleurs, au Québec et au Canada, les aides fiscales à la R et D profitent davantage aux PME qu'aux grandes entreprises, comparativement à la situation qui prévaut dans plusieurs pays industrialisés.

Or, une trop grande asymétrie entre l'aide aux PME et aux grandes entreprises pourrait constituer un *désincitatif* fiscal à la croissance des PME. Abaisser le taux du crédit d'impôt remboursable aux PME pourrait réduire l'avantage économique net du crédit d'impôt et favoriser la croissance des petites entreprises. Par ailleurs, la littérature indique que lorsque le financement public dépasse son point optimal, il se substitue aux fonds privés.

Les aides publiques ont permis une hausse des dépenses des entreprises en R et D et une hausse du nombre de brevets déposés au Québec et au Canada. Cependant, les résultats sont plus mitigés quant au rendement de l'aide fiscale à la R et D, tel que mesuré par le nombre de brevets déposés en proportion des sommes investies en R et D. Le Québec se retrouve alors sous la moyenne des pays de l'OCDE. De plus, il y a une hausse significative du nombre de brevets canadiens transférés vers les territoires ayant des politiques fiscales avantageuses sur la propriété intellectuelle tel que la *Patent Box*¹⁹.

19 Robert Gagné et Pierre-Olivier Lachance, *La performance québécoise en innovation*, op. cit.

Bien que fréquemment utilisé, le ratio de brevets déposés par rapport aux sommes investies en R et D constitue toutefois une mesure imparfaite du rendement de l'aide fiscale à la R et D, dans la mesure où elle ne tient pas compte des innovations non brevetées (droits d'auteurs, mise en marché rapide de nouveaux produits) et des emplois et investissements liés aux activités de R et D qui mènent à l'obtention du brevet.

Autres mesures fiscales

Bien que le crédit d'impôt à la R et D accapare la part du lion de l'aide fiscale aux entreprises et constitue le principal objet d'étude de la littérature québécoise portant sur l'aide fiscale aux entreprises, d'autres mesures ont fait l'objet de rapports et de recommandations. Deux seront brièvement abordées : le crédit d'impôt à l'investissement et l'aide publique au secteur manufacturier.

Crédit d'impôt à l'investissement ou baisse de l'impôt sur le revenu des sociétés?

Deux mesures peuvent être envisagées pour stimuler l'investissement au Québec : 1) un crédit d'impôt (ou une aide fiscale) sur tout investissement fait au Québec; 2) une réduction générale de l'impôt sur le revenu des entreprises. Boivin, Corriveau et Fortin soulèvent deux différences importantes entre ces approches :

- Une réduction du taux d'imposition récompense la rentabilité générale de l'entreprise, quelle qu'en soit la source. Le crédit d'impôt à l'investissement, pour sa part, récompense l'acquisition d'un investissement tangible;
- Dans leur étude de 2008, les auteurs estiment qu'une réduction du taux d'imposition coûterait beaucoup moins cher au gouvernement du Québec qu'un crédit d'impôt. En effet, réduire les impôts des entreprises de 1,4 % coûterait 625 M\$ par année, alors qu'un crédit d'impôt de 5 % appliqué à tout

investissement en bâtiment ou équipement reviendrait à environ 1 050 M\$ par année²⁰.

À cet effet, Boivin, Corriveau et Fortin recommandaient de soutenir l'investissement au moyen d'une baisse généralisée de l'impôt sur le revenu des entreprises plutôt que d'un crédit d'impôt à l'investissement. Cette préférence s'appuyait sur trois arguments :

- « Pour exercer sa pleine influence à long terme sur l'investissement, le crédit d'impôt doit être perçu comme étant en place pour plusieurs années. Or, l'histoire démontre qu'un crédit d'impôt est tout, sauf stable et durable. »;
- Il est fort probable que les fournisseurs de biens d'investissement s'approprient en grande partie les crédits d'impôt généralisés à l'investissement, les rendant partiellement inefficaces;
- Privilégier le crédit d'impôt généralisé équivaut à privilégier le secteur manufacturier par rapport au secteur des services. En effet, afin de bénéficier d'un crédit d'impôt à l'investissement, on doit pouvoir définir ces investissements de façon précise et tangible (par exemple, l'investissement en matériel de fabrication et de transformation [« classe 43 »], en matériel de bureau [« classe 8 »]), en matériel informatique [« classe 45 »], etc.). Or, pour plusieurs sous-secteurs à forte valeur ajoutée du secteur des services (finance, culture, services professionnels, etc.), le progrès de la productivité repose sur des éléments autres que des actifs corporels²¹.

Il est toutefois important de souligner que le groupe de travail était aussi d'accord avec l'idée d'un crédit d'impôt à l'investissement à condition qu'il soit très ciblé (par exemple, pour soutenir les coûts liés à la distance des régions éloignées), comme recommandé dans le rapport *À armes égales* et mis en place conformément au budget 2008-2009 du gouvernement du Québec.

20 Jean Boivin, Andrée Corriveau et Pierre Fortin, *op. cit.*

21 *Ibid.*

Par ailleurs, comme le crédit d'impôt mis en place était ciblé, la dépense fiscale de ce crédit d'impôt à l'investissement s'élevait à 142 M\$ en 2013 plutôt que le milliard de dollars anticipé par Boivin, Corriveau et Fortin pour un crédit d'impôt à l'investissement généralisé. Ainsi, l'abolition de ce crédit d'impôt ne permettrait qu'une très faible réduction du taux général d'imposition des sociétés.

Mieux outiller le secteur manufacturier

Dans un rapport récent, Deslauriers, Gagné et Paré ont examiné l'importance de l'aide publique dans le contexte des transformations du secteur manufacturier au Québec. Leur analyse révèle que la structure du secteur manufacturier est dominée par les industries à faible technologie : textile, vêtement, papier, meubles et produits dérivés du bois. La prédominance de ce type d'industries traditionnellement considérées comme des secteurs mous a précipité le repli de l'activité manufacturière au Québec, en partie à cause de leur plus grande exposition à la concurrence internationale, mais également en raison de leur plus grande vulnérabilité aux chocs de taux de change. La surreprésentation de ce type d'industries expliquerait par ailleurs l'absence de reprise de l'activité manufacturière au Québec.

Le rapport conclut que « le système d'aide aux entreprises du secteur manufacturier est complexe et rate très souvent ses cibles » et que le fait que l'aide soit attribuée sans réelle distinction quant à la composition industrielle du secteur manufacturier nuit indéniablement à l'efficacité du soutien gouvernemental. Pour s'assurer de l'efficacité de l'aide gouvernementale, le rapport recommande qu'elle respecte les quatre principes suivants :

- Préférer l'aide directe à l'aide fiscale pour assurer un meilleur contrôle sur les résultats et atteindre les cibles souhaitées;
- S'assurer que les cibles visées par l'aide gouvernementale et les besoins du secteur manufacturier coïncident plutôt que chercher à aider un maximum d'entreprises en saupoudrant l'aide dans l'ensemble du secteur;
- Revoir l'aide aux régions de manière à mettre en priorité la productivité des entreprises et non l'emploi;

- Orienter l'aide en fonction des besoins structurels du secteur manufacturier de manière à tirer profit des projets les plus performants des secteurs technologiques ciblés.
-

Dans leur rapport de 2014 sur la performance de l'aide au secteur manufacturier, Deslauriers, Gagné et Paré concluent que pour rendre l'aide plus efficace, il faut revoir le crédit d'impôt à l'investissement (et le crédit d'impôt à la R et D), proposé en 2008 dans le rapport *À armes égales*. Les arguments soulevés par les auteurs sont :

1. « le fait que l'aide soit attribuée sans réelle distinction quant à la composition industrielle du secteur manufacturier nuit indéniablement à l'efficacité du soutien gouvernemental »;
2. compte tenu du fait que 40 % de l'activité manufacturière au Québec est générée par des industries qui investissent peu en R et D et en matériel et outillage, les auteurs concluent qu'il faut privilégier l'aide directe à l'aide indirecte pour accroître l'efficacité de l'aide publique, car ces aides permettent de mieux cibler les objectifs établis.

En somme, les deux rapports analysés dans cette section concluent que le crédit d'impôt à l'investissement ne semble pas être l'option la plus efficace pour inciter les entreprises à accroître leurs investissements en matériel et outillage.

CHAPITRE 6

Pistes d'action

Résumé du chapitre

- Toute réduction ou élimination des aides fiscales aux entreprises établies au Québec accroîtra d'autant leur fardeau fiscal en vertu du positionnement de la province par rapport à ses voisins et concurrents. La prudence est de mise afin d'éviter de nuire davantage à sa compétitivité fiscale.
- Étant donné les impacts négatifs de l'instabilité et de l'incertitude sur les investissements, les réformes devraient favoriser un maximum de stabilité et de prévisibilité.
- Quelques pistes d'actions sont proposées à la Commission afin d'accroître l'efficacité et la rentabilité de l'aide publique aux entreprises du Québec, notamment l'aide destinée aux activités de R et D.

Agir avec prudence

Compte tenu de son positionnement par rapport à ses voisins et concurrents, le Québec n'a pas intérêt à accroître le fardeau fiscal de ses entreprises et à adopter des politiques contraires aux grandes tendances mondiales.

La littérature nationale et internationale est unanime, indiquant que, pour limiter les impacts négatifs de la fiscalité sur la croissance économique, il est préférable de taxer la consommation plutôt que le revenu et l'investissement. Plusieurs auteurs favorisent ainsi l'approche « *Broad base, low rate* » – consistant à réduire les taux d'imposition des sociétés en contrepartie d'un élargissement de l'assiette fiscale –, qui permettrait d'amenuiser les distorsions économiques engendrées par les aides fiscales.

Malgré les critiques formulées à l'endroit des dépenses fiscales, les analyses de l'OCDE indiquent que celles-ci continuent d'occuper une place importante dans les systèmes fiscaux d'un grand nombre de pays¹ et qu'il y a peu de propositions sérieuses pour les éliminer. Plusieurs gouvernements ont même récemment adopté des mesures fiscales visant à stimuler l'investissement, telles que l'amortissement accéléré, des déductions pour investissement et des mesures incitatives à la R et D.

Face à ces constats, et compte tenu du poids élevé de la fiscalité des entreprises au Québec comparativement à celles d'autres États, toute réduction ou élimination des aides fiscales aux entreprises doit être effectuée avec prudence de façon à éviter de nuire davantage à la compétitivité fiscale du Québec. Étant donné les impacts négatifs de l'instabilité et de l'incertitude sur les investissements, les réformes devraient également favoriser un maximum de stabilité et de prévisibilité.

1 OCDE, *Tax Expenditures in OECD Countries*, Éditions OCDE, 27 janvier 2010.

Principes généraux

La littérature permet de dégager quelques principes et pistes d'action qui pourront être utiles à la Commission :

- À l'instar de plusieurs pays, instaurer un processus de révision périodique des traitements fiscaux préférentiels afin d'évaluer si les bénéfiques excèdent les coûts;
- Favoriser des mesures d'aide avec un objectif économique ciblé et mesurable, permettant d'évaluer si les crédits atteignent leur but. Cette idée est avancée tant dans la littérature internationale que dans la littérature sur le Québec;
- Attribuer l'aide publique aux entreprises de manière précise et ciblée, plutôt que de chercher à aider un maximum d'entreprises en vertu de politiques d'application générale. Dans le rapport *Mieux outiller le secteur manufacturier*, Gagné et coll. appliquent cette recommandation au secteur manufacturier. Toutefois, dans le cadre d'une révision de l'ensemble des dépenses fiscales du gouvernement, la Commission pourrait envisager l'application de ce principe à l'ensemble des secteurs économiques;
- Prioriser la productivité plutôt que la création d'emplois, pour éviter de soutenir artificiellement des emplois qui finiront par disparaître. Cette recommandation est également issue du rapport *Mieux outiller le secteur manufacturier*, mais la Commission pourrait envisager son application à l'ensemble des secteurs et des aides fiscales.

Pistes concrètes

Crédits d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental (R et D)

Plusieurs auteurs affirment que l'aide budgétaire est parfois mieux adaptée que l'aide fiscale pour atteindre des objectifs économiques ciblés, contrôler plus efficacement les résultats et éviter les pressions de certains groupes².

Pour cette raison, la Commission pourrait explorer la possibilité de réduire et de transférer une partie du crédit d'impôt général à la R et D – qui s'élevait à près de 800 M\$ en 2013 – en aide budgétaire plus ciblée, qui permettrait d'assurer un meilleur contrôle sur les résultats et d'atteindre les cibles souhaitées³. Cette réduction possible de l'aide fiscale à la R et D devrait tenir compte des éléments suivants :

- certains auteurs affirment que l'asymétrie importante entre les régimes d'aide fiscale à la R et D offerts aux petites entreprises (plus favorables) et ceux qui s'appliquent aux plus grandes entreprises (moins favorables) constitue un frein à la croissance pour les petites entreprises au Canada. Une étude de l'Institut C.D. Howe⁴, notamment, parle d'un « mur fiscal » pour les petites entreprises qui bénéficient du programme de crédit d'impôt remboursable. Pour cette raison, la Commission pourrait explorer les modifications possibles au régime en vigueur visant à réduire cette asymétrie, soit en fixant un seuil minimal (l'équivalent d'une franchise) à partir duquel les entreprises auraient droit au crédit d'impôt, soit en réduisant l'écart entre les taux applicables pour les petites et les grandes entreprises;

2 Dominique Guellec et Bruno van Pottelsberghe de la Potterie, *Innovation Canada : Le pouvoir d'agir. Examen du soutien fédéral de la recherche-développement – Rapport final du groupe d'experts*.

3 *Ibid.*

4 Institut C.D. Howe, *Rewarding Innovation: Improving Federal Tax Support for Business R&D in Canada*, 2011.

- il faudrait déterminer les secteurs stratégiques qui bénéficieraient du crédit d'impôt à la R et D plutôt que d'accorder l'aide de manière générale. Cela éviterait d'investir des sommes considérables pour soutenir des secteurs à plus faible intensité technologique, tel que préconisé par Gagné et coll.

Enfin, un rapport de 2011 de l'Institut C. D. Howe⁵ conclut que le manque d'efficacité de la R et D en entreprise au Canada pourrait être expliqué en partie par le fait que le traitement de la propriété intellectuelle n'est pas compétitif au Québec et au Canada comparativement à certains autres territoires. La mise en place d'une fiscalité plus compétitive en matière de propriété intellectuelle pourrait donc accroître le rendement des investissements publics en R et D. Plusieurs pays ont d'ailleurs emprunté cette voie et élaboré un modèle souvent appelé « *Patent Box* ». Ainsi, le taux d'imposition sur les bénéfices a été réduit à 10 % pour les bénéfices issus de la propriété intellectuelle au Royaume-Uni. D'autres pays ont emboîté le pas, notamment les Pays-Bas depuis 2010, avec un taux d'imposition de 5 % sur les bénéfices issus de la propriété intellectuelle.

Crédits d'impôt à l'investissement en matériel de fabrication et de transformation

Par ailleurs, dans le rapport *L'investissement au Québec : on est pour*, les auteurs proposaient de remplacer le crédit d'impôt à l'investissement par une baisse généralisée du taux général d'imposition. Cette recommandation est d'ailleurs en phase avec l'approche « *Broad base, low rate* » et les raisons invoquées à l'époque sont toujours valables aujourd'hui. Dans un rapport de 2014 du Centre sur la productivité et la prospérité sur le secteur manufacturier, les auteurs concluent qu'il faut revoir le crédit d'impôt à l'investissement et favoriser l'aide budgétaire afin de rendre l'aide publique plus efficace. Leur conclusion repose principalement sur le fait que l'aide est attribuée sans réelle

5 Institut C.D. Howe, *Improving the Tax Treatment of Intellectual Property Income in Canada*, 2013.

distinction quant à la composition industrielle du secteur manufacturier. Ces deux rapports en arrivent à la conclusion que le crédit d'impôt à l'investissement ne semble pas être l'option la plus efficace pour inciter les entreprises à accroître leurs investissements en matériel et outillage.

Imposition basée sur la rente

La Commission devrait faire une réflexion sur l'évaluation plus précise du bien-fondé, des avantages et des inconvénients de l'adoption d'un régime fiscal des entreprises basé sur la rente, suivant la proposition développée, entre autres, par Boadway et Tremblay et recommandée par le FMI, un groupe d'experts de la Commission européenne (2008), un comité fiscal du gouvernement néerlandais (2010), le Mirrless Review au Royaume-Uni (2011), le Conseil allemand des experts économiques (2012) et l'Institut d'Economia de Barcelona (2013)⁶.

6 Robin Boadway et Jean-François Tremblay, *Corporate Tax Reform: Issues and Prospects for Canada*, 2014.

CHAPITRE 7

Conclusion

Résumé du chapitre

- Afin de limiter l'impact d'une hausse du fardeau fiscal des entreprises sur la croissance économique et d'accroître la rentabilité de l'aide publique à la R et D, la Commission pourrait envisager :
 - d'attribuer l'aide publique aux entreprises de manière plus précise et ciblée;
 - de prioriser la productivité plutôt que la création d'emplois;
 - de réduire l'asymétrie de l'aide à la R et D entre les PME et les grandes entreprises;
 - de déterminer les secteurs qui devraient bénéficier du crédit d'impôt à la R et D.
- La Commission pourrait explorer le modèle de « *Patent Box* » pour réduire les taux d'imposition sur les revenus issus de la commercialisation découlant des brevets.
- La Commission pourrait évaluer plus précisément le bien-fondé, les avantages et les inconvénients que présente l'adoption d'un régime fiscal des entreprises basé sur la rente.

Le fardeau fiscal des entreprises du Québec est parmi les plus élevés en Amérique du Nord, principalement à cause de la taxe sur la masse salariale. Une réduction de l'aide fiscale aux entreprises aura pour conséquence d'accroître encore davantage cet écart, ce qui pourrait nuire à la compétitivité du Québec. De plus, les analyses de l'OCDE indiquent que les mesures fiscales continuent d'occuper une place importante dans les systèmes fiscaux d'un grand nombre de pays et qu'il n'y a nulle part des propositions sérieuses pour les éliminer. Dans un tel contexte, la prudence est de mise.

Afin de limiter l'impact d'une hausse du fardeau fiscal des entreprises sur la croissance économique et d'accroître la rentabilité de l'aide publique à la R et D, la Commission pourrait envisager d'attribuer de l'aide publique aux entreprises de manière plus précise et ciblée, prioriser la productivité plutôt que la création d'emplois, de réduire l'asymétrie de l'aide à la R et D entre les PME et les grandes entreprises et de déterminer les secteurs qui devraient bénéficier du crédit d'impôt à la R et D.

Dans l'optique d'une réforme plus en profondeur de l'aide publique, la Commission pourrait explorer le modèle souvent appelé « *Patent Box* », qui consiste principalement à réduire les taux d'imposition sur les revenus issus de la commercialisation découlant des brevets et évaluer de manière plus précise le bien-fondé, les avantages et les inconvénients que présente l'adoption d'un régime fiscal des entreprises basé sur la rente.

ANNEXE A

Bibliographie

Acharya, R. C. et Serge Coulombe. *Research and development composition and labour productivity growth in 16 OECD countries*, Ottawa, Industrie Canada, 2006.

Adam, Stuart et Paul Johnson. *The IFS Green Budget: February 2012*, chapitre 8 : « Tax reform and Growth », Institute of Fiscal Studies, www.ifs.org.uk/budgets/gb2012/12chap8.pdf.

Arulampalam, Devereux et Maffini. « The Incidence of corporate income tax on wages », Oxford University, 2007.

Aus dem Moore, Nils. *Taxes and Corporate Financing Decisions: Evidence from the Belgian ACE Reform*, RWI, octobre 2013.

Boadway, Robin et Jean-François Tremblay. « Corporate Tax Reform: Issues and Prospects for Canada », Mowat Centre, School of Public Policy & Governance, Toronto, Université de Toronto, 2014.

Boivin, Jean, Andrée Corriveau et Pierre Fortin. *L'investissement au Québec : on est pour*, Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises, Québec, gouvernement du Québec, 2008.

Centre sur la productivité et la prospérité. *Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2011*, Montréal, HEC Montréal, 2012.

—. *Productivité et prospérité au Québec – Bilan 2012*, Montréal, HEC Montréal, 2013.

Chen, Duanjie et Jack Mintz. « 2013 Annual Global Tax Competitiveness Ranking – Corporate Tax Policy at a Crossroads », Université de Calgary, *The School of Public Policy*, vol. 6, n° 35, 2013.

—. « Small Business Taxation: Revamping Incentives to Encourage Growth », Université de Calgary, *The School of Public Policy Research*, vol. 4, n° 7, 2011

Conseil des académies canadiennes. « Innovation et stratégie d'entreprises : pourquoi le Canada n'est pas à la hauteur », Comité d'experts sur l'innovation dans les entreprises présidé par Robert Brown, 2009.

Dahlby, Bev. « Reforming the tax mix in Canada », *The School of Public Policy*, Université de Calgary, vol. 5, n° 14, 2012.

Darilus, Diana, Luc Godbout et Suzie St-Cerny. *Fiscalité comparée : une utilisation prédominante des assiettes fiscales au Québec*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 2010.

Deslauriers, Jonathan, Robert Gagné et Jonathan Paré. *Mieux outiller le secteur manufacturier : entre politique et adéquation des besoins*, Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, 2014.

Djankov, Simeon, Tim Ganser, Caralee McLiesh, Rita Ramalho et Andrei Schleifer. « The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship », *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, n° 3, juillet 2010.

Feld, Lars P., Martin Ruf, Uwe Scheuering, Ulrich Schreiber et Johannes Voget. « Effects of territorial and worldwide corporation tax systems on outbound M&As », *Discussion Paper*, n° 13-088, areas.kenan-flagler.unc.edu/Accounting/TaxCenter/taxsym2014/Documents/2014%20Ruf.pdf.

Ferede, Ergete et Bev Dahlby. « The impact of tax cuts on economic growth: evidence from the Canadian provinces », *National Tax Journal*, 2012.

Fuest, Clemens, Andreas Peichl et Sebastian Siegloch. « Do Higher Corporate Taxes Reduce Wages? Micro Evidence from Germany », *IZA Discussion Paper*, n° 7390, Bonn, Allemagne, 2013.

Gagné, Robert et Pierre-Olivier Lachance. *La performance québécoise en innovation*, Montréal, Centre sur la productivité et la prospérité, HEC Montréal, avril 2011.

—, Luc Godbout et Guy Lacroix. *À armes égales*, Rapport du Groupe de travail sur les aides fiscales aux régions ressources et à la nouvelle économie, Québec, gouvernement du Québec, janvier 2008.

Godbout, Luc et Ngoc Ha Dao. *Taxation et inégalité*, présentation au 53^e Congrès de la Société canadienne de science économique, 2013.

—, Ngoc Ha Dao et Mathieu Arseneau. « Le dosage des impôts et la croissance économique : des leçons pour le Québec », Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Sherbrooke, Université de Sherbrooke, 2012.

— et Suzie St-Cerny. *La fiscalité au Québec : un regard comparatif pour guider son renouvellement*, Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke (CRFFP-US), Sherbrooke, mai 2014.

Gouvernement du Canada. « Promouvoir l'avantage fiscal international du Canada, Groupe consultatif sur le régime canadien de fiscalité internationale », Ottawa, gouvernement du Canada, 2008.

—. « *L'état des lieux en 2010 — Le système des sciences, de la technologie et de l'innovation au Canada : De l'imagination à l'innovation — Le parcours du Canada vers la prospérité* », Ottawa, Conseil des sciences, de la technologie et de l'innovation, 2010.

Gravelle, Jane G. « Reducing Depreciation Allowances to Finance a Lower Corporate Tax Rate », *National Tax Journal*, 2011.

Guellec, Dominique et Bruno Van Pottelsberghe de La Potterie. « The Impact of Public R&D Expenditure on Business R&D: Economics of Innovation and New Technology », *Taylor and Francis Journals*, 2003.

—. *Innovation Canada : Le pouvoir d'agir. Examen du soutien fédéral de la recherche-développement – Rapport final du groupe d'experts*, Ottawa, gouvernement du Canada, 2011.

HM Treasury. « The Patent Box », 2012.

Ilzetzkiy, Ethan. *A Positive Theory of Tax Reform* (brouillon du 6 juin 2014), personal.lse.ac.uk/ilzetzki/index.htm/Research/Ilzetzki-TaxReform.pdf.

Institut C.D. Howe. *Improving the Tax Treatment of Intellectual Property Income in Canada*, Toronto, Institut C.D. Howe, 2013.

—. *Rewarding Innovation: Improving Federal Tax Support for Business R&D in Canada*, Toronto, Institut C.D. Howe, 2011.

—. « What Does it Cost Society to Raise a Dollar of Tax Revenue? The Marginal Cost of Public Funds », Toronto, 2011.

Institut de la statistique du Québec. *Les mesures d'aide fiscale à la R-D et l'innovation des entreprises au Québec*, Québec, gouvernement du Québec, 2010.

Keen, Michael et John King. « The Croatian Profit Tax: An ACE in Practice », *Fiscal Studies*, vol. 23, n° 3, 2002, p. 401-418.

Keen, Jeffrey et Stanley McKeen. *United Kingdom: Surge Of Corporate Interest In Relocating To The UK As A Result Of UK Tax Reform*, Mondaq, 17 janvier 2014, www.mondaq.com/x/286654/Securities/Surge+Of+Corporate+Interest+In+Relocating+To+The+UK+As+A+Result+Of+UK+Tax+Reform.

Knoll, Michael S. « The Connection Between Competitiveness and International Taxation », Social Science Research Network, University of Pennsylvania Law School, Institute for Law and Economics, 2012.

LeBlanc, P., S. Matthews et K. Mellbye. « The Tax Policy Landscape Five Years after the Crisis », OECD Taxation Working Papers, n° 17, Paris, Éditions OCDE, 2013, dx.doi.org/10.1787/5k4014dxk0hk-en.

Lester, John. « Benefit-Cost Analysis of R & D Support Programs », *Canadian Tax Journal*, 2012.

Li, Liu et Rosanne Altshuler, « Measuring the Burden of the Corporate Income Tax Under Imperfect Competition », *National Tax Journal*, n° 66, 2013.

McBride, William. « U.K. Corporate Tax Reform is Attracting Business », Tax Foundation, 22 janvier 2014, taxfoundation.org/blog/uk-corporate-tax-reform-attracting-business

Ministère des Finances du Québec. « Le Québec face à ses défis – Fascicule 2 », Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques, Québec, gouvernement du Québec, 2010.

—. *Dépenses fiscales* – Édition 2013, Québec, gouvernement du Québec, mars 2014.

OCDE. *Fundamental Reform of Corporate Income tax*, OECD Tax Policy Studies, n° 16, 2007.

—. « Fiscalité et croissance économique », *Réformes économiques : Objectif croissance 2009*, Paris Éditions OCDE, 2009.

—. *Les dépenses fiscales dans les pays de l'OCDE*, Paris, Éditions OCDE, 27 janvier 2010.

—. « Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation », OECD Tax Policy Studies, n° 19, Éditions OCDE, 28 octobre 2010, www.oecd.org/ctp/tax-policy/46605624.pdf.

—. « Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE », Paris, Éditions OCDE, 2003.

—. *Concurrence fiscale : comment rester compétitif*, Royaume-Uni, Études économiques de l'OCDE, 2007.

—. « Do Tax Structures Affect Aggregate Economic Growth? Empirical Evidence from a Panel of OECD Countries », Éditions OCDE, 2008.

—. *The International Experience with R&D Tax Incentives*, Paris, Éditions OCDE, 2011.

—. « Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE », Paris, Éditions OCDE, 2010.

—. « Tax Reform for Efficiency and Fairness », dans OECD Economic Surveys: Canada 2008, Éditions OCDE, 2008.

Parsons, Mark et Nicholas Philipps. *An Evaluation of the Federal Credit for SR&ED*, Ottawa, Ministère des Finances, 2007.

Quinn, James. « Cutting UK tax draws in more multinationals », The Telegraph, 25 novembre 2013.

Le Conference Board du Canada. « Reinventing the Canadian Comprehensive Tax Reform », Ottawa, 2012.

Toder, Eric. « Corporate Income Tax Reform... Dreaming on », Milken Institute Review, 2014.

—. « International Competitiveness Who Competes against Whom and for What? », Tax Policy Centre, Urban Institute and Brookings Institution, 2012.

Wiji, Arulampalam, Michael Devereux et Giorgia Maffini. « The Direct Incidence of Corporate Income Tax on Wages », *European Economic Review*, n° 56, 2012, p. 1038-1054.



3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine
4^e étage, bur. 4.311
Montréal (Québec) H3T 2A7
Tél. : 514-340-6449

institutduquebec.ca



Un partenariat entre



HEC MONTRÉAL

PUBLICATION : 6965
PRIX : Gratuite