

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

*Quelques constats sur les incidences des réductions
de l'impôt sur le revenu*

Présentation dans le cadre des consultations prébudgétaires
du ministre des Finances du Québec portant sur le budget 2004-2005

Luc Godbout
Professeur de politique fiscale
Maîtrise en fiscalité
Université de Sherbrooke

17 février 2004

Mise en contexte

Dès le départ, il faut préciser que l'intention maintes fois répétée du gouvernement d'alléger le fardeau fiscal des contribuables, par une réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers d'un milliard de dollars par année pendant les cinq prochaines années, nous a semblé inébranlable.

Nos travaux émanent de cet engagement de réduire l'impôt sur le revenu des particuliers.

Ainsi, nous n'avons pas cru bon investir temps et énergies à évaluer la faisabilité ou la pertinence de procéder à ces réductions de l'impôt. Notre mémoire prend pour acquis que ces réductions fiscales auront lieu. À ce titre, ce mémoire porte spécifiquement sur les baisses de l'impôt en s'interrogeant sur qui devrait en être les premiers bénéficiaires.

Les constats exposés ici découlent d'une étude réalisée l'automne dernier dans le cadre de la Chaire en fiscalité et en finances publiques¹. Essentiellement, l'étude s'est penchée sur les effets d'éventuelles baisses d'impôt sur le revenu en analysant leurs impacts selon les paramètres retenus.

Le mémoire se divise en trois parties. La première partie énonce des constats à l'égard du régime fiscal actuel, la deuxième partie mesure la progressivité de l'impôt sur le revenu alors que la troisième partie porte spécifiquement sur des scénarios d'allègement fiscal.

1. Quelques constats à l'égard du régime fiscal actuel

La première partie de l'étude a comparé l'ensemble du système d'imposition québécois actuel avec les systèmes d'imposition en vigueur à l'étranger. Par la suite, l'impôt sur le revenu québécois a été comparé aux impôts sur le revenu des autres provinces canadiennes. À partir de ces comparaisons, trois constats peuvent rapidement être énoncés :

¹ Pour plus d'information, voir l'étude : http://www.usherbrooke.ca/adm/recherche/chairefiscalite/Mesures_progressivite.pdf.

1. Un premier constat porte sur une comparaison internationale du fardeau fiscal québécois. Celle-ci confirme que le poids de l'ensemble de la fiscalité applicable sur le territoire québécois par le gouvernement du Canada, par le gouvernement du Québec et par les municipalités figure parmi les plus élevés du G7. De plus, l'analyse historique montre que l'écart par rapport à la moyenne des pays du G7 a tendance à s'accroître.

Tableau A

Comparaison internationale du poids de l'ensemble des impôts et taxes par rapport à la moyenne du G7 – en % du PIB

	1985	2001
Québec	34,6 %	40,7 %
Moyenne des pays du G7	34,1 %	36,1 %
Écart	0,5 %	4,6 %

2. Un deuxième constat porte sur la comparaison interprovinciale de l'impôt sur le revenu. Cette comparaison interprovinciale montre que le poids de l'impôt québécois sur le revenu est plus élevé que ceux des autres provinces. Néanmoins, par rapport à la moyenne canadienne, cet écart ne s'est pas accru au cours des dix dernières années. Lorsque nous comparons l'année d'imposition 1992 à l'année d'imposition 2002, nous constatons que, dans un cas comme dans l'autre, l'impôt sur le revenu québécois est 1,4 % du PIB supérieur à la moyenne des provinces canadiennes. Donc, le poids de l'impôt sur le revenu québécois est plus élevé, mais la situation ne s'est pas détériorée en dix ans, et ce, malgré les importantes réductions fiscales réalisées par certaines provinces canadiennes, notamment l'Alberta et l'Ontario.

Tableau B

Comparaison interprovinciale du poids des impôts provinciaux sur le revenu des particuliers – en % du PIB

	1992	2002
Québec	6,9 %	6,0 %
Moyenne des provinces	4,5 %	4,6 %
Écart	1,4 %	1,4 %

3. Enfin, un troisième constat a été établi à l'aide d'une comparaison spécifique de la concentration de l'impôt sur le revenu entre le Québec et l'Ontario.

Pourquoi faire une comparaison spécifique avec nos voisins ontariens? Plusieurs raisons justifient une comparaison entre le Québec et l'Ontario. D'abord, l'Ontario est la province la plus peuplée et la plus riche du Canada, on ne peut faire fi de la manière dont elle impose le revenu de ses contribuables. Aussi, les structures économiques des deux provinces sont comparables. De plus, l'interrelation de leurs échanges économiques est élevée. Enfin, de grands bassins de population vivent près des limites territoriales.

La comparaison Québec/Ontario à l'égard de la concentration de l'impôt sur le revenu montre que la charge fiscale pèse plus lourdement sur les contribuables à revenu élevé en Ontario qu'au Québec. Ainsi, pour l'année 2000, 14 % des contribuables ontariens ayant les revenus les plus élevés ont payé 69 % de l'impôt ontarien sur le revenu. En comparaison, au Québec, cette même proportion de contribuables à revenu élevé « n'a payé que 58 % de l'impôt québécois sur le revenu ». Cependant, tant au Québec qu'en Ontario, 50 % des contribuables ayant les revenus les plus faibles ont payé une part semblable de leur impôt respectif, soit 3 %. Prenant pour acquis qu'entre ces deux extrêmes se trouvent les contribuables gagnant un revenu moyen, la part de l'impôt qu'ils ont payé est plus élevée au Québec par rapport à l'Ontario, soit 39 % au Québec versus 28% en Ontario.

Tableau C

Concentration des impôts au Québec et en Ontario (2000)

	Répartition des contribuables québécois (en %)		
	bas de l'échelle	milieu de l'échelle	haut de l'échelle
Nombre	49 %	37 %	14 %
Impôt	3 %	39 %	58 %
	Répartition des contribuables ontariens (en %)		
	bas de l'échelle	milieu de l'échelle	haut de l'échelle
Nombre	50 %	36 %	14 %
Impôt	3 %	28 %	69 %
	Écart Québec / Ontario		
Impôt	0 %	11 %	-11 %

Donc, toute chose étant égale par ailleurs, l'impôt sur le revenu des particuliers québécois est plus élevé que dans les autres provinces et, en comparaison avec l'Ontario, il est plus fortement concentré sur les contribuables de la classe moyenne.

2. Quelques constats à l'égard de la progressivité de l'impôt sur le revenu québécois

La deuxième partie de l'étude a porté sur la notion de progressivité et a examiné différentes façons de la mesurer, à partir du barème d'imposition, de la couverture des besoins essentiels, des impôts à payer ou encore des revenus gagnés. Les comparaisons internationales ont été établies à partir de la méthodologie utilisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) basée sur la variation du salaire moyen ouvrier. Quatre constats peuvent rapidement être énoncés :

1. L'application d'indicateur de progressivité confirme que l'impôt québécois sur le revenu est progressif. L'est-il trop ? Ne l'est-il pas assez ? Nous ne pouvons répondre à ces questions, mais l'impôt québécois est clairement progressif. Cependant, le degré de progressivité souhaité reste un choix fortement politique.
2. Les comparaisons internationales montrent que la façon dont le régime québécois d'imposition du revenu prend en compte les besoins essentiels et la situation familiale se compare avantageusement avec ce qui prévaut dans les pays du G7.
3. Cependant, la rapidité avec laquelle le taux d'imposition maximum est atteint au Québec dépasse celle de tous les pays du G7. En moyenne dans ces pays, il faut qu'un contribuable gagne quatre fois le salaire moyen ouvrier avant que ne s'applique le taux d'imposition maximum. Au Québec, le taux maximum d'imposition s'applique dès que le revenu excède 1,5 fois le salaire moyen ouvrier québécois.
4. Enfin, la comparaison des indicateurs de progressivité du Québec et de l'Ontario, pour les mêmes paramètres familiaux et pour des revenus comparables, montre que certaines situations provoquent une plus grande progressivité en Ontario qu'au Québec.

En effet, les résultats indiquent que pour chacune des situations familiales analysées, les écarts entre les indicateurs de progressivité des impôts payés par les Québécois et ceux payés par les Ontariens sont toujours en faveur du Québec lorsque les revenus visés sont inférieurs au salaire moyen ouvrier. Toutefois, mentionnons que lorsque les revenus se situent à plus de deux fois le salaire moyen ouvrier, tous les écarts obtenus pour les célibataires, les couples sans enfant ainsi que pour les couples ayant deux enfants, indiquent que les indicateurs de progressivité sont plus élevés pour les impôts payés par les Ontariens que pour ceux payés par les Québécois. Encore une fois, cela tend à confirmer que l'impôt ontarien est plus concentré sur les contribuables à revenu élevé qu'au Québec.

Donc, toute chose étant égale par ailleurs, la progressivité de l'impôt québécois sur le revenu est réelle, les besoins essentiels et la situation familiale sont bien pris en compte, mais l'application du taux d'imposition maximum est rapide.

3. Des scénarios d'allègement fiscal et leurs impacts

La troisième partie de l'étude a été consacrée à l'élaboration de différents scénarios hypothétiques de réduction de l'impôt québécois sur le revenu et sur leurs effets sur le degré de progressivité.

Les cinq scénarios analysés sont :

1. *Majoration des crédits d'impôt (dont la reconnaissance de la situation familiale).* L'objectif principal de ce scénario est d'accroître le revenu disponible de l'ensemble des contribuables imposables.
2. *Modification du barème d'imposition.* Ce scénario a comme principal objectif de réduire la charge de l'impôt sur le revenu des contribuables de la classe moyenne par l'étalement des taux d'imposition et des tranches d'assujettissement. Le barème d'imposition passe de trois à quatre taux d'imposition et les tranches de revenu sont relevées.
3. *Taux d'imposition unique.* Ce scénario a comme objectif de réduire la charge de l'impôt sur le revenu des contribuables à revenu moyen et élevé.

4. *Déduction pour salarié.* L'objectif premier de ce scénario est d'accroître le revenu disponible pour l'ensemble des contribuables salariés imposables par la mise en place d'une nouvelle mesure fiscale. Cette déduction vise à reconnaître que les salariés engagent des dépenses pour gagner leur revenu d'emploi, notamment les frais de transport et de vêtements.
5. *Changements multiples.* Ce scénario, par des mesures diverses et similaires à celles contenues dans les scénarios 1, 2 et 4, a pour objectif d'accroître le revenu disponible de l'ensemble des contribuables imposables.

Les effets de ces scénarios ont été calculés pour six niveaux de revenu dans les quatre situations familiales suivantes : célibataire; couple sans enfant, deux revenus; couple avec deux enfants, deux revenus; et famille monoparentale avec un enfant. Les résultats obtenus sont les suivants :

- ↪ Comme on pouvait s'y attendre, le scénario 3 (taux d'imposition unique) diminue le degré de progressivité de l'impôt sur le revenu par rapport à chacune des situations familiales, et ce peu importe le niveau de revenu.
- ↪ Les scénarios 1, 4 et 5 montrent une progressivité un peu plus grande pour l'ensemble des situations familiales et de revenu, sauf pour une famille monoparentale dont le revenu se situe au bas de l'échelle des revenus que nous avons considérée. Cette exception s'explique par le fait que les crédits d'impôt non remboursables sont plus importants et permettent à un plus grand nombre de familles monoparentales à revenu modeste de réduire leur impôt à payer.
- ↪ Le scénario 2 (modification du barème d'imposition) indique que la progressivité diminue légèrement pour les niveaux de revenu plus faibles et augmente légèrement pour les contribuables à revenu moyen et élevé, ce qui est conforme à l'objectif visé par ce scénario de réduire la charge fiscale de la classe moyenne.

Globalement, les scénarios présentés dans cette étude sont relativement neutres en ce qui concerne la variation du degré de progressivité, sauf peut-être le scénario 3 qui propose un taux d'imposition unique.

Conclusion

La progressivité de l'impôt est perçue par plusieurs comme un élément fondamental de notre système fiscal. Dans ce contexte, l'étude a proposé une méthodologie qui servira, nous l'espérons, d'outil complémentaire pour évaluer le régime d'imposition québécois.

L'étude a permis de comparer la progressivité de l'impôt québécois sur le revenu avec celle des autres juridictions. Ainsi, il a été montré que l'impôt sur le revenu ontarien est plus fortement concentré sur les contribuables à revenu élevé alors que la concentration de l'impôt sur le revenu québécois touche davantage les contribuables à revenu moyen. De plus, la comparaison des indicateurs de progressivité du Québec et de l'Ontario a également montré que dans certaines situations, la progressivité de l'impôt était plus forte en Ontario qu'au Québec lorsque les revenus sont élevés.

À cet égard, dans l'hypothèse où le gouvernement du Québec désirerait modifier cet état de fait, l'outil montre dans quelles situations familiales et pour quelles tranches de revenu la progressivité devrait être modifiée.

L'étude a aussi permis d'évaluer les effets des modifications sur le degré de progressivité de l'impôt sur le revenu des particuliers du Québec. Les résultats montrent notamment qu'il est possible de réduire le poids de l'impôt sur le revenu, tout en maintenant le degré de progressivité actuel, si tel est l'objectif du gouvernement.

À ce titre, vous l'aurez compris, nos commentaires s'inscrivent dans un contexte de réduction de l'impôt sur le revenu.

À partir des constats réalisés dans l'étude, si le gouvernement maintient son engagement de réduire l'impôt sur le revenu, nul doute que les baisses d'impôt devraient prioritairement cibler les contribuables de la classe moyenne. Dans ce contexte, nous privilégions la modification du barème d'imposition par l'étalement des taux d'imposition et des tranches d'assujettissement, tel qu'illustrée par le scénario 2.

De plus, considérant que l'engagement gouvernemental est de réduire l'impôt des particuliers d'un milliard de dollars par année pendant les cinq prochaines années, il serait intéressant d'identifier la cible fiscale à atteindre à la fin du cycle de réduction. Ainsi, à l'aide de la méthodologie développée, si vous le

souhaitez, des scénarios pourraient être extrapolés sur les réductions fiscales des cinq prochaines années.

Autres éléments de politique fiscale à considérer dans le cadre des consultations prébudgétaires :

- ✚ Les mesures fiscales préférentielles, que l'on nomme également « dépenses fiscales », représentent une réelle solution de rechange aux autres formes d'intervention de l'État. À ce titre, il serait trop simple de prétendre que l'intervention gouvernementale par la fiscalité soit toujours mauvaise et qu'il faille à tout prix éliminer l'interventionnisme fiscal. Dans certains cas, les dépenses fiscales possèdent des avantages comparatifs indéniables.

Cependant, il est normal que, à certains moments, considérant les enchevêtrements d'un nombre élevé de dépenses fiscales, un gouvernement veuille faire « le ménage » dans les incitatifs fiscaux qui ont été mis en place, afin d'être en mesure de bien évaluer leurs retombées.

À cet égard, l'élimination des dépenses fiscales n'est pas un objectif en soi, les mesures fiscales qui fonctionnent doivent demeurer.

- ✚ Bien que légèrement dépendant de l'impôt sur le revenu, le Québec a une structure fiscale assez équilibrée entre l'imposition du revenu des particuliers, l'imposition de la consommation et l'imposition des sociétés. Ainsi, il faut agir avec prudence avant de déplacer l'imposition d'une source à une autre, notamment, une diminution de l'imposition des particuliers compensée par une augmentation de l'imposition des sociétés.

Quel que soit le gouvernement au pouvoir, le Québec a toujours tenté d'avoir une fiscalité des entreprises la plus « attractive » possible. Ainsi, l'idée d'accroître la contribution fiscale des entreprises ne semble guère porteuse de prospérité.

À cet égard, les réductions d'impôt sur le revenu des particuliers ne doivent pas se financer par des hausses des impôts des sociétés. Dans ce contexte, il faudrait s'assurer que les économies réalisées par l'élimination de préférences fiscales destinées aux entreprises sont

« réaffectées » au sein même des impôts des sociétés, en modifiant la structure des taux d'imposition tout en maintenant le niveau de recettes fiscales.

↪ Il en va de même avec l'idée de « faire payer les riches ». Les statistiques fiscales québécoises montrent un nombre restreint de contribuables à revenu élevé. Selon les dernières statistiques fiscales disponibles, sur les 5 millions et demi de contribuables québécois, moins de 9 % déclarent un revenu « brut » supérieur à 60 000 \$. Si nous relevons le seuil à 100 000 \$ de revenu déclaré, le pourcentage de contribuables chute à 2 % de l'ensemble des contribuables. De plus, il faut noter que ces revenus déclarés sont « bruts », soit avant la prise en compte des diverses déductions (REER, etc.).

Ainsi, il faut toujours avoir ces chiffres à l'esprit. Bien que l'idée de taxer davantage les riches contribuables puisse sembler a priori séduisante, les recettes générées par une hausse de l'impôt pour les contribuables à revenu élevé seraient relativement limitées. Par exemple, une augmentation d'un point du taux d'imposition pour ces contribuables gagnant 100 000 \$ et plus générerait quatre fois moins de recettes fiscales qu'une augmentation d'un point du taux d'imposition sur les revenus entre 25 000 \$ et 80 000 \$.

Dans un contexte de réduction fiscale, l'idée de taxer davantage les riches reste peu appropriée. Cependant, une avenue possible à considérer serait que la modification du barème d'imposition maintienne inchangé le fardeau fiscal lié à l'impôt sur le revenu pour les contribuables dépassant un certain seuil de revenu (ex. revenu supérieur à 100 000 \$). Ainsi, les baisses d'impôt profiteraient entièrement à la classe moyenne.