



2 octobre 2012

CONSEIL DE COMPÉTITIVITÉ FISCALE

Tuer la poule aux œufs d'or : Les impacts des hausses d'impôt proposées au Québec

par

Alexandre Laurin

- Le nouveau gouvernement du Québec entend abolir la contribution santé pour la remplacer par l'ajout de deux nouveaux paliers d'imposition sur les plus hauts revenus et d'une augmentation de l'impôt personnel sur les revenus tirés de dividendes et de gains en capital.
- Le but de la réforme fiscale proposée est d'arriver à une plus grande répartition de la richesse, l'opération dans son ensemble est présentée comme étant à « coût nul ».
- Les contribuables vont réagir à la hausse des taux d'impôt en réduisant autant que possible leur revenu imposable – tel que démontré dans des études empiriques. Les hausses amèneraient donc beaucoup moins de nouvelles recettes que prévu. Loin d'être à coût nul, un manque à gagner annuel de plus de 800 millions \$ est prévisible.

La dernière plateforme électorale du Parti Québécois, qui forme maintenant un gouvernement minoritaire à Québec, comprend un ensemble de réformes prévoyant l'abolition de la contribution santé pour la remplacer par de fortes augmentations d'impôt sur les revenus les plus élevés et sur les gains en capital et dividendes. Le nouveau gouvernement a déjà déclaré son intention de mettre en application ces réformes aussitôt que possible. Mais si l'opération est présentée comme étant à coût nul, ces fortes hausses d'impôt seraient néfastes pour l'assiette fiscale à court terme et l'économie québécoise à long terme, créant un manque à gagner annuel d'environ 810 millions \$ que les Québécois devront combler autrement.

L'auteur tient à remercier Philippe Bergevin, Robbie Brydon, Don Drummond, Jean-Yves Duclos, Luc Godbout, Steeve Marchand, Kevin Milligan, Bill Robson, et Daniel Schwanen pour leurs commentaires et suggestions. Seul l'auteur est responsable des conclusions et de toute erreur qui pourrait subsister.

Tableau 1 : Hausses d'impôt proposées et comparaison avec d'autres provinces canadiennes, 2012

Revenu de travail	Taux d'imposition marginal (fédéral-provincial) combiné (%)				
	Québec : Taux en vigueur	Québec : Taux proposé	Ontario	Alberta	Colombie- Britannique
130 000 \$ à 249 999 \$ ⁽¹⁾	48,2	52,2	46,4	39,0	40,7 / 43,7
250 000 \$ et plus	48,2	55,2	46,4 ⁽²⁾	39,0	43,7
Revenu de dividendes (taux maximal)					
Ordinaire	36,4	50,1	34,5	27,7	33,7
Déterminé	32,8	50,7	31,7	19,3	25,8
Revenu de gains en capital (taux maximal)					
	24,1	35,4	24,0	19,5	21,9

Notes : (1) Le taux fédéral maximal s'applique à partir de 132 406 \$.
(2) Au 1^{er} janvier 2013 en Ontario, le taux s'appliquant aux revenus supérieurs à 500 000 \$ sera 49,5 p. cent (il est passé à 47,95 au 1^{er} juillet 2012).
Sources : Calculs de l'auteur, Ernst & Young.

Les réformes fiscales proposées

La plateforme électorale du nouveau gouvernement prévoit l'abolition de la contribution santé.¹ Pour financer cette promesse, le gouvernement compte introduire deux nouveaux paliers d'imposition, et augmenter l'impôt sur certains revenus d'investissement. Le taux d'imposition combiné fédéral/Québec passerait de 48,2 à 52,2 p. cent pour les revenus allant de 130 000 \$ à 250 000 \$, et de 48,2 à 55,2 p. cent pour les revenus supérieurs à 250 000 \$, ce qui constituerait de loin le plus haut taux marginal d'imposition de toutes les provinces canadiennes. Quelque 120 000 « riches » contribuables québécois aux revenus supérieurs à 130 000 \$ se verraient donc imposés à un taux marginal dépassant celui de l'Alberta de 13 à 16 points de pourcentage, de la Colombie-Britannique de 8,5 à 11,5 points, et de l'Ontario de 5,8 à 8,8 points² (tableau 1).

- 1 La contribution santé est de 200 \$ par contribuable au revenu familial supérieur à des seuils d'exemption allant de 14 410 \$ pour une personne seule à 29 310 \$ pour une famille de deux adultes et deux enfants. Ces seuils d'exemption sont relativement bas. Cependant, les hausses de taxes annoncées en 2010 furent accompagnées par des bonifications au crédit d'impôt pour solidarité. Aucun changement n'est prévu à ce crédit.
- 2 Depuis le 1^{er} juillet, le taux marginal sur les revenus supérieurs à 500 000 \$ est augmenté de 1,55 % et il sera haussé de 3,1 % dès le 1^{er} janvier 2013 en Ontario, ce qui réduira l'écart avec l'Ontario pour les revenus très élevés. Malgré cela, l'écart de taux marginal avec l'Ontario n'aura jamais été aussi grand au cours des 25 dernières années.

Tableau 2 : Parts cumulées du fardeau fiscal de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers selon le revenu familial, en pourcentage

Contribuables échelonnés selon le revenu familial ⁽¹⁾ , du plus faible au plus élevé	Part du revenu total		Part des impôts provinciaux sur le revenu personnel		Part des prestations fiscales provinciales		Part du fardeau fiscal (impôts moins prestations)	
	Québec	Reste du Canada ⁽²⁾	Québec	Reste du Canada	Québec	Reste du Canada	Québec	Reste du Canada
Derniers 50 %	17,3	17,8	5,5	7,0	56,9	94,1	-12,4	-2,7
Derniers 75 %	43,3	42,8	27,3	27,3	84,7	99,3	7,4	19,3
Premiers 25 %	56,7	57,2	72,7	72,7	15,3	0,7	92,6	80,7
Premiers 10 %	32,4	34,5	45,8	49,7	3,7	0,1	60,5	55,2
Premiers 2 %	13,1	15,8	20,8	26,2	0,7	0,1	27,8	29,1

Notes : (1) Voir le tableau A-1 en annexe pour plus de détails sur les catégories de revenu.

(2) Ensemble des autres provinces (exclut le Québec).

Source : Estimations de l'auteur faites à partir de la BD/MSPS, version 19,0. Des détails sur la méthodologie sont fournis en annexe.

Le plan fiscal comprend également une réduction de moitié du crédit d'impôt pour dividende et l'inclusion partielle applicable aux gains en capital. Le taux marginal d'imposition maximal sur les dividendes ordinaires passerait ainsi de 36,4 à 50,1 p. cent, et le taux maximal sur les dividendes déterminés³ passerait de 32,8 à 50,7 p. cent (tableau 1). Le taux maximal pour les gains en capital passerait de 24,1 à 35,4 p. cent. Ces hausses mèneraient à des écarts de taux importants avec les autres provinces (tableau 1).

Le motif : une meilleure répartition de la richesse

L'objet de la réforme fiscale proposée est d'arriver à une plus grande répartition de la richesse dans la société québécoise. Un motif qui peut être louable en soi, et bien facile à vendre politiquement : l'abolition de la contribution santé payable par un grand nombre par son remplacement par une imposition ciblée vers les hauts revenus, les dividendes et les gains en capital.

3 Généralement un dividende d'une société publique canadienne versé à partir d'un bénéfice n'ayant pas bénéficié du taux réduit d'imposition pour les petites entreprises.

Mais bien que peu nombreux, les contribuables aux revenus les plus élevés ont une grande importance sur les recettes de l'impôt sur le revenu.⁴ Un coup d'œil sur les charges fiscales par niveau de revenu révèle jusqu'à quel point le régime fiscal québécois sur le revenu des particuliers est déjà très dépendant de ses plus hauts revenus. Les premiers 2 p. cent – c.-à-d. les individus au revenu imposable supérieur à environ 130 000 \$ ou les conjoints d'un couple gagnant plus de 260 000 \$ – déclarent à peu près 13 p. cent de tous les revenus imposables dans la province, alors qu'ils supportent près de 28 p. cent de toutes les recettes de l'impôt sur le revenu des particuliers nettes des prestations fiscales (tableau 2). Les premiers 10 p. cent selon le revenu familial supporte 60 p. cent des recettes nettes de l'impôt des particuliers. Dans le reste du Canada, relativement à leur part du revenu, les contribuables aux plus hauts revenus supportent une plus petite partie des recettes nettes de l'impôt provincial, et ceux aux revenus plus faibles supportent une plus grande part (tableau 2).

On peut représenter graphiquement l'ampleur des inégalités de revenu dans la société par les courbes de Lorenz. La figure 1 montre que ces courbes sont à peu près identiques au Québec et dans le reste du Canada pour les revenus avant impôts, alors que les inégalités sont moindres au Québec que dans les autres provinces canadiennes pour le revenu disponible après les impôts et prestations fiscales (figure 1).

Donc, le régime fiscal québécois est plus « égalitaire » que celui des autres provinces. Dans quelle mesure une redistribution des revenus encore plus grande par une hausse ciblée des impôts serait-elle désirable? La réponse à cette question pourrait bien dépendre des impacts économiques de la hausse.

Des pertes fiscales dues aux changements de comportement

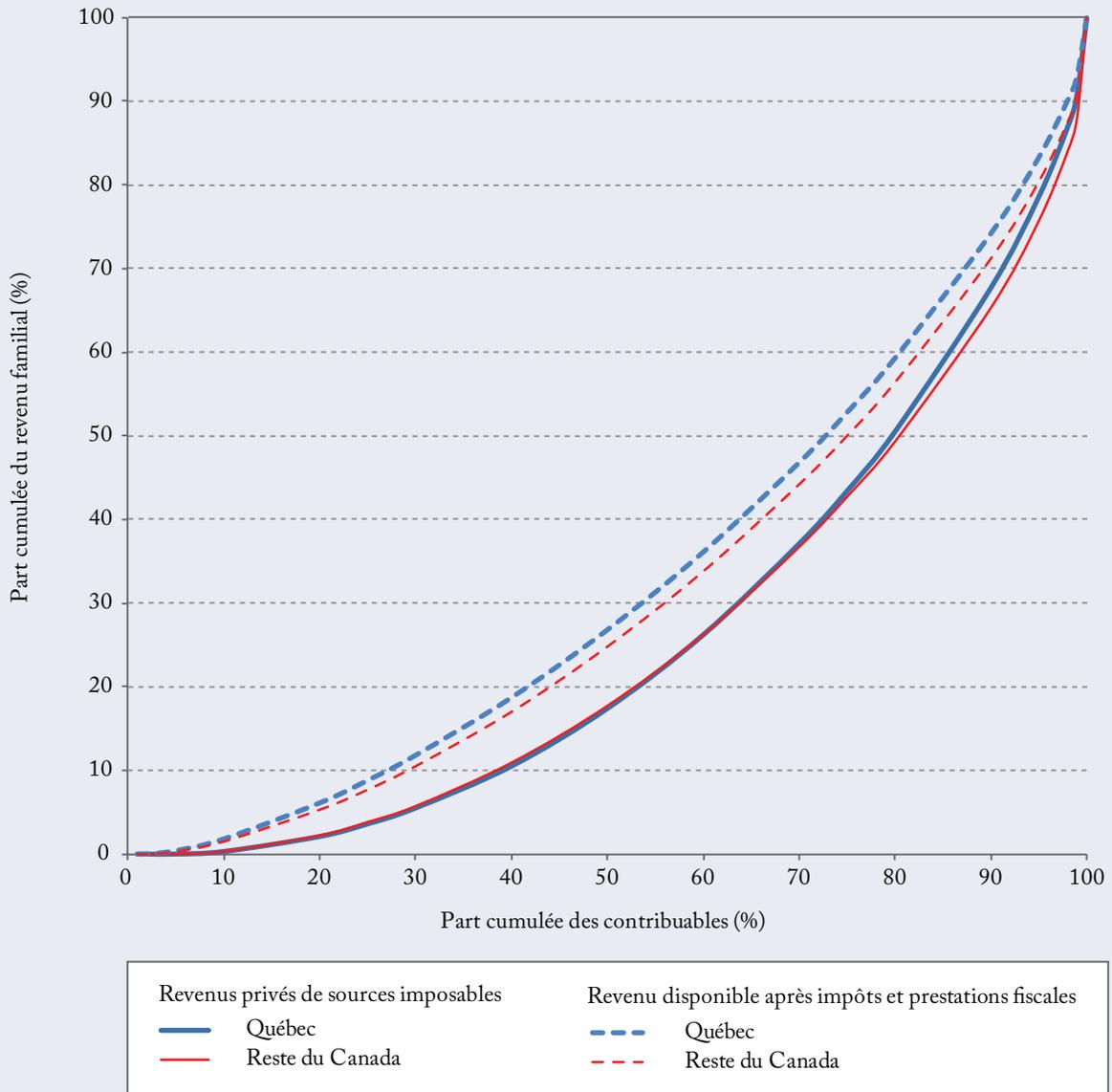
Presque tous conviennent que le régime fiscal doit comporter une mesure de progressivité pour en arriver à une répartition équitable du fardeau fiscal. Par contre, lorsque confrontés à une hausse d'impôt, les contribuables tendent à modifier leurs activités en vue de minimiser leur fardeau. Il existe une limite à la capacité de taxation des gouvernements, ce qui se traduit par un compromis bien connu entre la juste répartition de l'impôt – qui résulte ultimement d'un jugement de valeur – et l'efficacité économique.

Plus les taux marginaux d'imposition sont élevés, plus les contribuables sont incités à éviter l'impôt de quelque manière que ce soit. La méthode par excellence consiste à réduire le travail.⁵ Les hausses d'impôt peuvent également influencer les mouvements migratoires vers l'extérieur de la province ou de l'extérieur vers le Québec, décourager les investissements, ou encore encourager la planification fiscale : par exemple, en modifiant la date d'une transaction importante ou en modifiant les sources de revenus, en déménageant juste avant de conclure une vente d'actif importante (un bien familial par exemple), ou en créant des fiducies situées à l'extérieur de la province. L'important est de comprendre que les contribuables vont réagir à la hausse en tentant autant que possible de diminuer leur revenu imposable – une réalité maintes fois démontrée dans des études empiriques (Dahlby 2008 pp. 137-139; Canada 2010 p. 55).

4 Notons ici que l'imposition des revenus de placement ne vise pas seulement les plus riches. Un grand nombre de déclarants retraités aux revenus moyens, par exemple, réclament le crédit d'impôt pour dividendes au Québec.

5 Une analyse récente porte à croire que les changements « de la quantité et de la qualité de l'offre de main-d'œuvre jouent un rôle important » pour expliquer la réponse des contribuables aux changements de taux d'impôt (Canada 2010, p. 61).

Figure 1: Courbes de Lorenz représentant la répartition des revenus avant et après impôts et prestations fiscales pour le Québec et l'ensemble des autres provinces canadiennes, 2012



Notes : Plus les courbes de Lorenz s'approchent d'une ligne droite transversale à 45 degrés, plus les revenus sont répartis également dans la société. Les courbes du revenu disponible tiennent compte de l'impôt fédéral et provincial sur le revenu des particuliers et toutes les prestations des gouvernements aux particuliers, y compris l'assistance sociale au niveau provincial et le supplément du revenu garanti au niveau fédéral.

Source : Estimations de l'auteur faites à partir de la BD/MSPS, version 19,0. Des détails sur la méthodologie sont fournis en annexe.

Tableau 3 : Estimation des changements dans les recettes fiscales du Québec à la suite des changements de comportement des contribuables, millions \$ constant de 2012

	Aucune réaction à la hausse des impôts	À la suite de changements de comportement
	<i>millions de dollars</i>	
Ensemble des revenus imposables des contribuables au revenu net supérieur à 130 000 \$	33 625	30 631
Recettes des hausses des impôts ⁽¹⁾	1 207	317
Élimination de la contribution santé	-1 126	-1 126
Recettes fiscales nettes	81	-809

Note : (1) Comprend l'ensemble des modifications au barème de l'impôt, aux gains en capital et aux dividendes.

Source : Estimations de l'auteur faites à partir de la BD/MSPS, version 19,0. Des détails sur la méthodologie sont fournis en annexe.

Une étude canadienne, publiée en 2010 par le ministère fédéral des Finances, analyse la réponse moyenne des contribuables lorsque le taux marginal d'impôt change. Cette étude présente des estimations du degré de sensibilité des contribuables canadiens aux changements de taux d'imposition, mesuré à partir des réformes fiscales qui se sont amorcées vers la fin des années 1990 au Canada (Canada 2010).

Les réactions moyennes diffèrent en fonction du niveau de revenu. Pour les hauts revenus,⁶ une diminution d'un p. cent du « taux après impôt »⁷ entraîne une réduction de 0,7 p. cent du revenu imposable (Canada 2010). À partir de ce taux de sensibilité, qui correspond de façon générale à ceux d'autres études, il est possible d'estimer quelle pourrait être la réaction moyenne des contribuables aux hausses de taux proposées, et ensuite d'introduire ces estimations dans un modèle de simulation fiscale (voir l'annexe 1 pour la méthodologie).

Les hausses d'impôt proposées entraîneraient une baisse d'environ 8,9 % du revenu imposable déclaré par les contribuables touchés (tableau 3). Cet effritement de l'assiette fiscale – qui est constitué de revenu imposable taxé au plus haut taux marginal – ferait en sorte que les recettes de la hausse d'impôt seraient bien moindres que prévu. En fin de compte, il ne resterait qu'environ 25 p. cent des recettes fiscales escomptées, ou 317 millions \$, pour gonfler les coffres de l'État (tableau 3). Ces nouvelles recettes ne seraient pas suffisantes pour compenser entièrement l'abolition de la contribution santé, entraînant un manque à gagner annuel d'environ 810 millions \$⁸ (tableau 3).

6 Les premiers 1 p. cent aux revenus les plus élevés.

7 Le « taux après impôt » représente la valeur après impôt de chaque dollar marginal de revenu imposable (1 – taux marginal).

8 Dans l'éventualité où les réformes seraient applicables rétroactivement à l'année fiscale en cours, les résultats de la première année constitueraient une mauvaise indication des impacts à plus long terme.

Il se pourrait que ces pertes fiscales soient compensées en partie par une hausse des paiements fédéraux de péréquation vers le Québec due à l'effritement de sa capacité fiscale.⁹ Mais nous ne devons pas confondre une hausse des transferts fédéraux avec la richesse. Les droits à péréquation sont variables. À long terme, le Québec est tributaire de la situation économique des autres provinces et de l'ampleur des disparités fiscales par habitant, de changements possibles dans la formule du calcul des droits à péréquation, et du plafond en vigueur. Il faut aussi considérer que les contribuables québécois subventionnent environ le cinquième du coût total de la péréquation en raison de leurs impôts fédéraux. Donc, malgré la péréquation, les contribuables québécois auraient vraisemblablement à combler une bonne partie du manque à gagner.

Conclusion

À court terme, les hausses d'impôts amèneraient peu de nouvelles recettes, et bien moins que ce qui est prévu. Un manque à gagner annuel de plus de 800 millions \$ est prévisible en raison de l'abolition de la contribution santé. À plus long terme, la baisse de l'activité économique et de l'investissement mènerait à un appauvrissement de la société québécoise.¹⁰ Bien qu'une augmentation des droits à péréquation puisse amoindrir la baisse relative de la capacité fiscale du Québec, ces paiements de transferts ne font que redistribuer de la richesse du reste du Canada vers le Québec. Ce dont le Québec a le plus besoin est de se doter d'un régime fiscal propice à la création de richesse.

9 À condition que le plafond de la péréquation n'agisse pas comme un frein, le Québec peut espérer récupérer jusqu'à 85 p. cent des pertes fiscales dues à l'effritement du revenu imposable : des estimations de Dahlby et Ferde (2011) montrent que la péréquation fiscale ramène le coût d'efficacité à long terme pour le Québec de prélever un dollar supplémentaire d'impôt sur le revenu à 0,44 \$ soit 15 p. cent du coût sans la péréquation.

10 Dahlby et Ferde (2011) estiment qu'au niveau actuel des impôts, les pertes d'efficacité économique à très long terme coûtent 2,85 \$ à la société québécoise pour chaque dollar supplémentaire d'impôt prélevé sur le revenu.

Annexe 1 : Méthodologie

Les estimations fiscales dans cette étude sont produites à l'aide de la Base de données et Modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) de Statistique Canada, version 19,0. Ce modèle permet d'évaluer les coûts ou les effets sur la redistribution des revenus des changements apportés au système d'impôts personnels et de paiements de transfert fiscaux. Le modèle comprend l'ensemble des impôts personnels, crédits d'impôts, prestations fiscales et autres paiements de transfert, y compris les cotisations salariales fédérales et provinciales et les autres contributions, comme la taxe santé au Québec. La base de données, développée par Statistique Canada, comprend des centaines de milliers d'observations représentatives des contribuables québécois et canadiens, permettant de simuler les effets des mesures fiscales. L'auteur de ce bulletin est le seul responsable des hypothèses, des calculs effectués, des résultats de simulation et de leurs interprétations.

Le tableau 2 est organisé en catégorie du revenu personnel tiré de sources imposables (à l'exception de la pension de la sécurité de la vieillesse et de la prestation universelle pour la garde d'enfants). Les contribuables sont échelonnés selon le revenu, soit les premiers 2 p. cent, 10 p. cent et 25 p. cent des contribuables aux revenus les plus élevés, et les derniers 75 p. cent et 50 p. cent aux revenus les plus faibles. Cet échantillonnage permet de bien distinguer la progression des impôts selon les revenus. Le tableau A-1 fournit plus de détails sur la composition des catégories de revenu se trouvant dans le tableau 2. Il est important de noter que les catégories ne sont pas exclusives, c'est-à-dire que les contribuables faisant partie des premiers 1 p. cent font

Tableau A-1 : Détails sur les seuils de revenus au tableau 2

Catégories de revenu familial	Québec		Reste du Canada	
	Personnes seules	Conjoints	Personnes seules	Conjoints
Derniers 50 %	revenu inférieur à 28 860 \$	revenu total du couple inférieur à 57 720 \$	revenu inférieur à 33 551 \$	revenu total du couple inférieur à 67 102 \$
Derniers 75 %	revenu inférieur à 49 297 \$	revenu total du couple inférieur à 98 594 \$	revenu inférieur à 55 173 \$	revenu total du couple inférieur à 110 346 \$
Premiers 25 %	revenu supérieur à 49 297 \$	revenu total du couple supérieur à 98 594 \$	revenu supérieur à 55 173 \$	revenu total du couple supérieur à 110 346 \$
Premiers 10 %	revenu supérieur à 73 043 \$	revenu total du couple supérieur à 146 086 \$	revenu supérieur à 81 183 \$	revenu total du couple supérieur à 162 366 \$
Premiers 2 %	revenu supérieur à 128 907 \$	revenu total du couple supérieur à 257 814 \$	revenu supérieur à 150 408 \$	revenu total du couple supérieur à 300 816 \$

Source : Estimations de l'auteur faites à partir de la BD/MSPS, version 19,0.

également partie des premiers 10 p. cent et ainsi de suite. Aussi, afin de mieux refléter la réalité économique des contribuables qui ont un(e) conjoint(e), le revenu gagné et le fardeau fiscal du couple sont considérés être partagés à parts égales entre chacun des conjoints. Cette hypothèse sous-tend également le calcul de la part cumulée des contribuables pour les courbes de Lorenz de la figure 1.

Les recettes des hausses d'impôts proposées sont estimées à l'aide de la BD/MSPS modifiée pour tenir compte du coefficient de sensibilité des contribuables canadiens à revenu élevé qui se trouve dans une étude récente du ministère fédéral des Finances (Canada 2010) – c.-à-d. qu'une baisse d'un p. cent du revenu disponible marginal (« taux après impôt ») entraîne une diminution moyenne de 0,7 p. cent du revenu imposable déclaré. Les revenus imposables (autres que gains en capital et dividendes) sont réduits de 5,6 p. cent pour les contribuables aux revenus allant de 130 000 \$ à 250 000 \$, et de 9,7 p. cent pour les contribuables aux revenus supérieurs à 250 000 \$. Ces réductions sont respectivement de 8,5 et 10,7 p. cent pour les gains en capital, de 14,7 et 19,2 p. cent pour les dividendes déterminés, et de 11,3 à 15,6 p. cent pour les dividendes ordinaires. La simulation de ces réductions au moyen de la BD/MSPS donne une baisse globale estimée de 8,9% du revenu imposable déclaré des contribuables touchés.

Références

- Canada. 2010. « Réaction des particuliers aux changements du taux effectif marginal d'imposition ». Dépenses fiscales et évaluation 2010. Ministère des Finances Canada.
- Dahlby, Bev, et Ergete Ferede. 2011. « What Does it Cost Society to Raise a Dollar of Tax Revenue? The Marginal Cost of Public Funds ». Commentary. Toronto : Institut C.D. Howe.
- Dahlby, Bev. 2008. «The Marginal Cost of Public Funds: Theory and Applications ». MIT Press.

Le présent *Cyberbulletin* est une publication de l'Institut C.D. Howe.

Alexandre Laurin est Codirecteur de la recherche, Institut C.D. Howe.

Ce *Cyberbulletin* est disponible à www.cdhowe.org.

Il est permis de reproduire ce texte, à condition que son contenu ne soit pas modifié et que la référence soit indiquée comme il se doit.